

**ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ
(НА ПРИМЕРЕ РОСКОМНАДЗОРА)**

В статье представлена краткая характеристика полномочий Роскомнадзора как контрольно-надзорного органа в сфере защиты персональных данных и результативности осуществления государственного контроля и надзора. Выделены основные виды контрольно-надзорной деятельности в сфере защиты персональных данных, приводится анализ. Проанализированы изменения в действующем законодательстве, устанавливающие требования к операторам персональных данных, а также усиливающие ответственность за нарушения законодательства о персональных данных. Сделан вывод о том, что Роскомнадзор чаще всего проводит профилактические мероприятия в области государственного контроля за обработкой персональных данных. На основе анализа результатов контрольных мероприятий данного органа, авторы в целом положительно оценивают эффективность работы Роскомнадзора и его способности защитить персональные данные, однако, эффективность некоторых из них вызывает вопросы и требует доработки.

Ключевые слова: персональные данные; защита персональных данных; Роскомнадзор; контрольно-надзорные мероприятия; нарушения; предписания; ответственность за нарушение законодательства.

**D.A. Bolshanina,
V.V. Kulakov**

**MEASURING THE IMPACT OF REGULATORY AUTHORITY
ACTIVITIES ON PERSONAL DATA PROTECTION (ROSKOMNADZOR)**

The article provides a brief description of the powers of Roskomnadzor as a control and supervisory authority in the field of personal data protection and the effectiveness of state control and supervision. The main types of control and supervisory activities in the field of personal data protection are identified and an analysis is provided. Changes in current legislation that establish requirements for operators of personal data, as well as increasing liability for violations of legislation on personal data, are analyzed. It is concluded that Roskomnadzor most often carries out preventive measures in the field of state control over the processing of personal data. Based on an analysis of the results of control activities of this body, the authors generally positively assess the effectiveness of Roskomnadzor and its ability to protect personal data, however, the effectiveness of some of them raises questions and requires improvement.

Keywords: Personal data; protection of personal data; Roskomnadzor; control and supervisory measures; violations; regulations; liability for violation of the law.

Российская система защиты прав субъектов персональных данных развивается последовательно. В начале 2000-х годов была подписана Конвенция 108, после чего в 2006 г. началось формирование нормативно-законодательной базы, становление государственной системы контроля и надзора в сфере использования и защиты персональных данных. В настоящее время это этап совершенствования правового обеспечения государственной системы контроля и надзора [1, с. 90].

В России органом, ответственным за контроль и надзор за соблюдением норм законодательства, является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Поскольку Роскомнадзор осуществляет широкий спектр деятельности, связанной с защитой персональных данных, целесообразно провести оценку их результативности на основе собранной статистической информации. Этот подход позволит более объективно определить эффективность работы органа и выявить проблемные области.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных», Роскомнадзор имеет полномочия проводить плановые и внеплановые проверки. На каждый год устанавливается план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, который публикуется на официальном сайте данного органа.

Для оценки результативности данного органа проведем анализ на основе публикуемых ежегодных отчетов в сфере персональных данных в целом по России. Рассчитаем базисные показатели, с помощью которых оценим изменения за весь период.

Таблица 1

Показатели динамики контрольных (надзорных) мероприятий (проверок)
Роскомнадзора за 2018–2023 гг.*

Год	Контрольные (надзорные) мероприятия (проверки)	Абсолютный прирост	Темп прироста, %
2018	1028	–	–
2019	1155	127	12,4
2020	451	–577	–56,1
2021	611	–417	–40,6
2022	257	–771	–75,0
2023	41	–987	–96,0
Всего	3543	–	–

* Составлена автором на основе ежегодной отчетности Роскомнадзора за 2018–2023 гг. URL: <https://rkn.gov.ru/activity/plans/reports> (дата обращения: 04.05.2024)

* В отчетах о деятельности до 2020 г. отдельно выделялись плановые проверки в отношении государственных органов, муниципальных органов, организующих и (или) осуществляющих обработку персональных данных, в таблице такие проверки включены в общую строку плановых проверок.

Из таблицы можно отметить, что за период с 2018 по 2023 гг. количество контрольных (надзорных) мероприятий (проверок) Роскомнадзора уменьшилось на 96 %, что в количественном показателе означает уменьшение на 987 проверок.

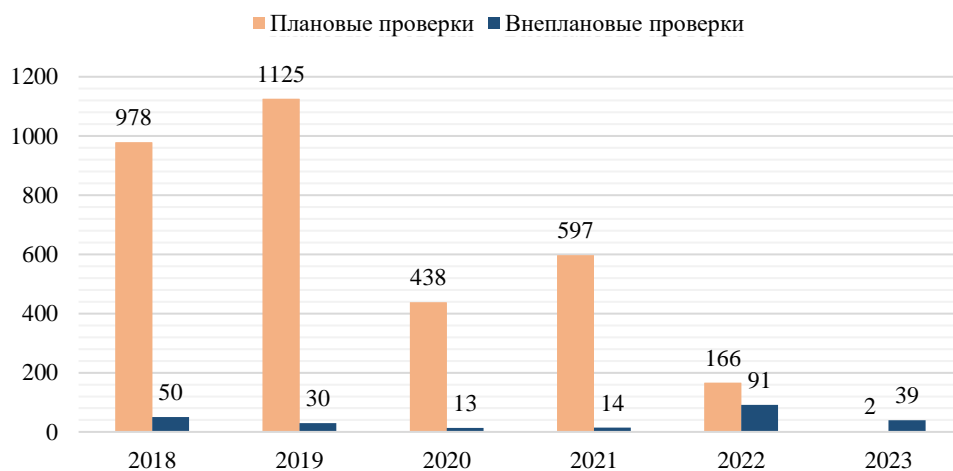


Рис. 1. Количество контрольных (надзорных) мероприятий (проверок) Роскомнадзора за 2018–2023 гг.

По данным диаграммы минимальным приростом проверок стал 2023 г., здесь количество проводимых мероприятий сократилось на 84 % по отношению к прошлому периоду. С максимальным приростом в 35,5 % был 2021 г., в котором количество проверочных мероприятий увеличилось на 160 проверок. Также большой спад по количеству надзорных мероприятий был в 2020 г., за этот период их количество уменьшилось на 704 проверки. За последние три года количество проверок значительно сокращается. В 2021 г. не проведено или отменено 575 из ранее запланированных проверок. Причинами отмены или не проведения большинства плановых проверок явились принятие органом решения об исключении плановой проверки на основании актов Правительства РФ, устанавливающих особенности организации и осуществления государственного контроля в 2021 г., — следует из отчета Роскомнадзора за 2021 г.

Еще в 2020 г. во время пандемии коронавирусной инфекции была отменена 821 плановая проверка Роскомнадзора, где также причинами стали решения об исключении плановой проверки на основании актов Правительства Российской Федерации¹.

В 2022 г. на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» отменена 791 плановая проверка, что составляет 82,6 % от общего числа запланированных проверок², отчитался Роскомнадзор в отчете за 2022 г.

¹ Отчет о выполнении плана и показателей деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в 2020 году. URL: https://rkn.gov.ru/docs/doc_3158.pdf (дата обращения: 03.05.2024).

² Отчет о выполнении плана и показателей деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в 2022 году. URL: https://rkn.gov.ru/docs/doc_3806.pdf (дата обращения: 03.05.2024).

Данный документ стал основной причиной такого низкого количества проверок Роскомнадзора, так в п. 11 (3) отмечается: «...Установить, что за исключением случаев, предусмотренных пунктом 11(4) настоящего Постановления, до 2030 года в планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий включаются плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса»¹.

Также в Постановлении Правительства РФ отмечается, что вместо плановых контрольных (надзорных) мероприятий (проверок), Роскомнадзор вправе осуществить профилактический визит.

Что касается внеплановых проверок, п. 3 Постановления Правительства РФ отмечает: в 2022–2024 гг. при согласовании с органами прокуратуры могут проводиться внеплановые проверки «по решению руководителя, заместителя руководителя Роскомнадзора в рамках федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных в отношении операторов, в случае если установлен факт распространения (предоставления) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» баз данных (или их части), содержащих персональные данные»². Соответственно, сложно оценить результативность деятельности Роскомнадзора в виду ограничений Правительства РФ, снижающих количество плановых и внеплановых проверок. Отсюда и очень низкий показатель количества проверок.

Во время проведения проверок Роскомнадзор может выявить нарушения, составить протокол и выдать предписания.

Таблица 2

Результаты проведенных плановых и внеплановых проверок
Роскомнадзора за 2018–2022 гг.

Год	Количество выявленных нарушений	Количество составленных протоколов	Количество выданных предписаний
2018	1 368	6 419	768
2019	2 580	5 437	799
2020	940	4 483	273
2021	1 620	4 215	468
2022	457	937	186

* Составлена на основе ежегодной отчетности Роскомнадзора за 2018–2023 гг. URL: <https://rkn.gov.ru/activity/plans/reports> (дата обращения: 04.05.2024).

Что касается графы «Количество выявленных нарушений» сюда входят не только выявленные нарушения в ходе плановых и внеплановых проверок, но также

¹ Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля : постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 (ред. от 31 янв. 2024 г.) // СПС «Консультант плюс».

² Там же.

отражены нарушения при реализации «мероприятий систематического наблюдения» — проверок операторов на отсутствие нарушений требований Федерального закона № 152-ФЗ «О персональных данных». Как отмечает Роскомнадзор в отчете за 2019 г.: «Превалирующим нарушением, выявленных фактов несоблюдения Федерального закона «О персональных данных», является непринятие оператором мер по опубликованию или обеспечению неограниченного доступа к документу, определяющему его политику в отношении обработки персональных данных, к сведениям о реализуемых требованиях к защите персональных данных»¹.

На диаграмме ниже видно, что за анализируемый период с 2018 по 2022 гг. в целом идет спад по всем показателям, такое падение происходит по причине уменьшения количества плановых и внеплановых проверок, которые, как было отмечено ранее, стало гораздо меньше с 2018 г. по настоящее время. Также причиной спада стал строгий контроль Роскомнадзора за операторами. Помимо прочего, сами операторы стали более ответственно относиться к персональными данным физических лиц, стало больше образовательных курсов, статей о том, как не нарушать права граждан, обрабатывая их персональные данные.

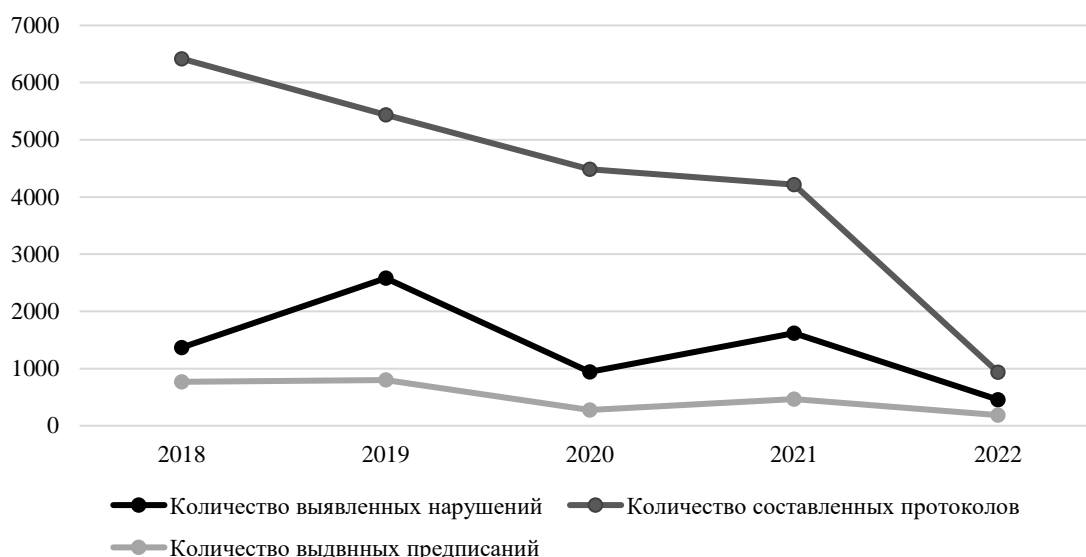


Рис. 2. Результаты проведенных плановых и внеплановых проверок Роскомнадзора за 2018–2022 гг.

Отметим, что количество выявленных нарушений с 2018 по 2022 гг. уменьшилось на 911 или 66,6 %. Динамика составления протоколов Роскомнадзором ежегодно показывала спад за анализируемый период, так, с 2018 г. количество составленных протоколов уменьшилось на 85,4 %, т.е. на 5 482 шт. к 2022 г. Динамика выданных предписаний показала уменьшение их количества на 75,8 % за анализируемый период, что составило уменьшение на 582 предписания.

Ежегодно Роскомнадзором составляются протоколы об административных нарушениях, которые отправляются в суд. Суды, в свою очередь, по результатам

¹ Отчет о деятельности Уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных за 2019 год. URL: https://rkn.gov.ru/docs/Otchet_UO-2019_new.pdf (дата обращения: 07.03.2024).

рассмотрения материалов накладывают административные штрафы на граждан, юридических лиц и операторов обработки персональных данных.

Рассмотрим количество ежегодных сумм наложенных штрафов в ходе контрольных мероприятий.

Таблица 3

Динамика наложенных административных штрафов за 2018–2022 гг.*

Год	Сумма наложенных штрафов, р.	Темп прироста к 2018 г., %
2018	3 970 900	-
2019	5 578 430	40,5
2020	10 426 500	162,6
2021	42 140 300	961,2
2022	54 170 350	1 264,2
Всего:	116 286 480	-

* Составлена на основе ежегодной отчетности Роскомнадзора за 2018–2023 гг. URL: <https://rkn.gov.ru/activity/plans/reports> (дата обращения: 04.05.2024)

Исходя из расчетов заметно большое увеличение сумм наложенных административных штрафов. За период с 2018 по 2022 гг. сумма штрафов увеличилась на 1 264,2 %, т. е. на 50,1 млн р. Это обусловлено тем, что размер штрафов за нарушения в сфере персональных данных за исследуемый период часто увеличивались.



Рис. 3. Динамика сумм наложенных административных штрафов за 2018–2022 гг.

В КоАП РФ в редакции от 5 февраля 2018 г. указано: «Обработка персональных данных в случаях, не предусмотренных законодательством Российской Федерации в области персональных данных, либо обработка персональных данных, несовместимая с целями сбора персональных данных влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на должностных лиц — от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц — от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей»¹.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СПС «Консультант плюс».

В 2022 г. в КоАП РФ редакции от 16 февраля 2022 г. отменено предупреждение и увеличились штрафы: на граждан в размере от 2 000 до 6 000 р.; на должностных лиц — от 10 000 до 20 000 р.; на юридических лиц — от 60 000 до 100 000 р.

В действующем на момент написания статьи КоАП РФ редакции от 25 декабря 2023 г. штрафы за такое деяние остались на прежнем уровне, в то время как санкция за п. 2 ст. 13.11 КоАП РФ за «...обработку персональных данных без согласия в письменной форме субъекта персональных данных на обработку его персональных данных в случаях, когда такое согласие должно быть получено в соответствии с законодательством Российской Федерации в области персональных данных...» изменилась следующим образом.

Таблица 4

Изменения административных штрафов в сфере персональных данных*

	С 23 дек. 2023 г.	До 23 дек. 2023 г.
Физические лица	От 10 000 до 15 000 р.	От 6 000 до 10 000 р.
Юридические лица	От 300 000 до 700 000 р.	От 30 000 до 150 000 р.
Должностные лица	От 100 000 до 300 000 р.	От 20 000 до 40 000 р.
Повторное нарушение		
Физические лица	От 15 000 до 30 000 р.	От 10 000 до 20 000 р.
Юридические лица	От 1 000 000 до 1 500 000 р.	От 300 000 до 500 000 р.
Должностные лица	От 300 000 до 500 000 р.	От 40 000 до 100 000 р.
Индивидуальные предприниматели	От 500 000 до 1 000 000 р.	От 100 000 до 300 000 р.

* Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Данные таблицы подтверждают, что увеличение штрафов с 2018 г. объективно, вследствие увеличения размеров штрафов, несмотря на снижение количества составленных протоколов об административных нарушениях на 85,4 % к 2022 г.

В рамках реализации возложенных полномочий Роскомнадзор и его территориальные органы осуществляют ведение реестра операторов осуществляющих обработку персональных данных. Рассмотрим статистику внесения сведений в реестр операторов за 2018–2023 гг.

Таблица 5

Количество операторов, о которых внесены сведения в Реестр за 2018–2023 гг.*

Год	Количество операторов
2018	38 352
2019	28 215
2020	24 631
2021	24 425
2022	427 520
2023	77 821

* Составлена на основе ежегодной отчетности Роскомнадзора за 2018–2023 гг. URL: <https://rkn.gov.ru/activity/plans/reports> (дата обращения: 04.05.2024).

Резкий скачок в 2022 г. обусловлен тем, что с 1 сентября 2022 г. произошли нововведения, вступил в силу Федеральный закон от 14 июля 2022 № 266-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных» и отдельные законодательные акты РФ»¹, теперь операторы должны уведомлять Роскомнадзор о начале или осуществлении любой обработки персональных данных за исключением случаев, когда данные обрабатываются в целях защиты безопасности государства и общественного порядка, транспортной безопасности, или если оператор обрабатывает данные исключительно без средств автоматизации. За непредставление или несвоевременное представление в государственный орган сведений предусматривается административная ответственность по ст. 19.7 КоАП РФ.

Другие нововведения вступили в силу с 1 марта 2023 г., согласно ст. 12 №152-ФЗ «компании должны уведомлять Роскомнадзор о зарубежных поставщиках, которые получают доступ к личным данным граждан. Данный орган, в свою очередь, принимает решение, можно ли передавать данные этим контрагентам или нет. О своем решении компанию уведомят в течение 10 рабочих дней» [2].

Подводя итог, можно отметить, что за анализируемый период Роскомнадзором в рамках реализации возложенных полномочий проводились плановые и внеплановые проверки, а также «мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом». В результате проведения проверок в ходе контрольных (надзорных) мероприятий были выявлены нарушения требований законодательства РФ, а также принимались меры по их устранению.

Если говорить о всей деятельности Роскомнадзора, то чаще всего профилактические мероприятия проводились именно в области государственного контроля за обработкой персональных данных (64% от всех профилактических мероприятий Роскомнадзора) из-за большого числа контролируемых лиц — операторов [3, с. 55].

Также продолжена реализация полномочий по принятию мер по ограничению доступа к информации в сети «Интернет», обрабатываемой с нарушением законодательства Российской Федерации в области персональных данных.

В течение последних нескольких лет Роскомнадзор активно осуществлял свою деятельность и проводил ряд проверок организаций, работающих с персональными данными. Результаты этих проверок важны для определения эффективности работы Роскомнадзора и его способности защитить персональные данные граждан.

Важным результатом работы Роскомнадзора является установление фактов нарушения законодательства о персональных данных. В ходе проведения проверок было обнаружено множество случаев неправомерного открытия или передачи персональных данных без согласия владельца. Это явление нарушает не только право граждан на защиту их личной жизни, но и противоречит законодательству о персональных данных [4, с. 50].

Кроме того, Роскомнадзор смог выявить также случаи недостаточной защиты персональных данных со стороны организаций. Были обнаружены случаи,

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части четырнадцатой статьи 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» от 14 июля 2022 г. № 266-ФЗ (ред. от 12.02.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

когда организации не обеспечивали соответствующий уровень защиты данных, что делало их уязвимыми перед возможными атаками и утечками информации. Это также стало серьезным поводом для принятия соответствующих мер по усилению контроля и наказания за нарушение требований по защите данных.

Следует отметить, что не все результаты Роскомнадзора оказались успешными. Некоторые случаи нарушений остались незамеченными или незаслуженно легализованы. Необходимо продолжать работу по совершенствованию законодательства и повышению уровня защиты персональных данных в России.

Список использованной литературы

1. Дурина А. К. Организационно-правовая защита персональных данных / А. К. Дурина, Э. О. Осадченко // Тенденции развития науки и образования. — 2023. — № 98-3. — С. 90–92. — EDN EFHMZH.

2. Персональные данные с 1 марта 2023 года: изменения, новые бланки и образцы документов // БухГуру. — 2023. — URL: <https://buhguru.com/kadrovaya-rabota/personalnye-dannye-s-1-marta-2023.html> (дата обращения: 01.05.2024).

3. Назаров Д. М. Основы обеспечения безопасности персональных данных в организации : учеб. пособие / Д. М. Назаров, К. М. Саматов. — Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2019. — 118 с.

4. Оганесян Т. Д. Право на защиту персональных данных: исторический аспект и современная концептуализация в эпоху Big Data / Т. Д. Оганесян // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2020. — № 2 (81). — С. 48–63. — EDN HCUTPG.

Информация об авторах

Большанина Дарья Андреевна — студент, кафедра мировой экономики и экономической безопасности, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, e-mail: dariya.bolshanina@yandex.ru.

Кулаков Вадим Валентинович — кандидат экономических наук, доцент, кафедра мировой экономики и экономической безопасности, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, e-mail: kulakovvv@bgu.ru. SPIN-код: 9107-4060, AuthorID РИНЦ: 558081.

The Authors

Bolshanina Daria Andreevna — student, Department of World Economy and Economic Security, Baikal State University, Irkutsk, e-mail: dariya.bolshanina@yandex.ru.

Vadim V. Kulakov — Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of World Economics and Economic Security, Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: kulakovvv@bgu.ru. SPIN-Code: 9107-4060, AuthorID RSCI: 558081.