

Зубарев М. В.,
магистрант,
Покровского филиала
Московский педагогический
государственный университет;
г. Покров, Россия

Научный руководитель:
Зыков Д.А.,
доцент кафедры управления, экономики и права, Покровского филиала
Московского педагогического государственного университета кандидат
юридических наук, доцент

ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Аннотация: в статье рассматриваются формы систематизации законодательства в Российской Федерации — инкорпорация, консолидация и кодификация. Дается развёрнутая характеристика каждой формы, раскрываются их ключевые особенности, виды и юридическая значимость.

Предлагаются пути повышения эффективности систематизации российского законодательства: развитие цифровых методов учёта и обработки нормативных актов, совершенствование механизмов консолидации, а также актуализация кодифицированных актов с учётом современных социально-экономических и технологических вызовов.

Ключевые слова: систематизация законодательства; инкорпорация; консолидация; кодификация; нормативные правовые акты; правотворчество; юридическая техника; правовая система РФ.

Problems of systematization of legislation on personal data

Zubarev M. V.,
master student of the Pokrovsky branch
Moscow Pedagogical State University;
Pokrov, Russia

Scientific supervisor: Zykov D. A.,
Associate Professor of the Department of Management, Economics, and Law,
Pokrovsky branch of the Moscow State Pedagogical University,
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

Abstract: This article examines the forms of legislative systematization in the Russian Federation—incorporation, consolidation, and codification. It provides a detailed description of each form, revealing their key features, types, and legal significance.

It proposes ways to improve the effectiveness of the systematization of Russian legislation: developing digital methods for recording and processing regulatory acts, improving consolidation mechanisms, and updating codified acts to reflect modern socio-economic and technological challenges.

Keywords: legislative systematization; incorporation; consolidation; codification; regulatory legal acts; lawmaking; legal technique; legal system of the Russian Federation.

В условиях стремительной цифровизации общества вопросы систематизации законодательства о персональных данных приобретают особую актуальность. Рост объемов обрабатываемой информации, развитие технологий искусственного интеллекта, облачных сервисов и интернета вещей (IoT) создают новые вызовы для правовой системы.

Актуальность темы обусловлена следующими факторами:

- *Масштабом сбора данных:* ежедневно в мире генерируются квинтиллионы байт информации, значительная часть которой содержит персональные сведения.

- *Участившимися случаями утечек:* по данным исследований, в 2023 году количество инцидентов с утечкой персональных данных выросло на 25 % по сравнению с предыдущим годом.

- *Противоречивостью норм:* множественность нормативных актов, регулирующих обработку данных, порождает коллизии и пробелы.

- *Глобализацией информационных потоков:* трансграничная передача данных требует гармонизации национальных законодательств.

- *Технологическим прогрессом:* законы не успевают адаптироваться к новым способам сбора и обработки информации [1].

Основой для национальных законодательств служат:

- Конвенция Совета Европы № 108 «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» (1981 г.);

- GDPR (Общий регламент по защите данных ЕС, 2018 г.) — эталон современных требований к приватности;

- рекомендации ООН и ОЭСР по цифровой безопасности.

Ключевыми нормативными актами в России являются:

- Федеральный закон № 152-ФЗ «О персональных данных» (2006 г.) — базовый документ, определяющий принципы обработки и права субъектов;

• Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» — регулирует общие вопросы информационной безопасности;

• Трудовой кодекс РФ (защита данных работников);

• отраслевые акты в сфере медицины, финансов, образования.

В Российской Федерации систематизация законодательства осуществляется в нескольких формах, которые различаются по степени переработки норм, целям и результатам. Основные формы — инкорпорация, консолидация и кодификация.

Инкорпорация — это форма систематизации, при которой нормативные акты объединяются в сборники или собрания в определённом порядке (хронологическом, алфавитном, предметном) без изменения их содержания. При этом из текстов удаляются положения, утратившие силу, исправляются опечатки и ошибки, акты приводятся в последней редакции.

Виды инкорпорации:

По юридической силе: официальная (утверждается правотворческим органом), официозная (издаётся по поручению правотворческого органа, но без его официального утверждения), неофициальная (осуществляется ведомствами, организациями или частными лицами).

По характеру расположения материала: хронологическая (по датам издания актов), систематическая (по тематическим разделам).

По объёму охватываемого материала: генеральная (включает всё законодательство страны или федеральное законодательство), частичная (сборники по определённым вопросам, отраслям или правовым институтам) [2].

Примеры официальной инкорпорации в России: «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации».

Консолидация — это форма систематизации, при которой несколько нормативных актов, регулирующих один и тот же вид общественных отношений, объединяются в единый укрупнённый акт. При этом прежние разрозненные акты признаются утратившими силу, а новый акт утверждается правотворческим органом как самостоятельный источник права.

Особенности консолидации:

- объединяются нормативные акты одинаковой юридической силы;

- содержание правового регулирования не меняется, но допускается незначительная редакция: устранение противоречий, повторов, унификация терминологии, приведение текста к единому стилю;

- имеет официальный характер.

Пример консолидации: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 октября 1980 года «О праздничных и памятных днях», который заменил 48 нормативных актов.

В современной правовой системе РФ консолидация применяется редко из-за динамичности законодательства и потребности в более глубокой переработке норм.

Кодификация — наиболее сложная и совершенная форма систематизации, которая предполагает создание нового, систематизирующего правового акта (кодекса, основ законодательства и т. д.). При кодификации происходит глубокая переработка действующего законодательства: устаревшие нормы отбрасываются, вносятся новые, создаётся общая внутренняя структура и рубрикация.

Виды кодификации:

Всеобщая — создание сводных кодифицированных актов по основным отраслям законодательства (например, Свод законов Российской империи 1832 года).

Отраслевая — объединение норм в рамках определённой отрасли с созданием соответствующего акта — кодекса (ГК РФ, ТК РФ, УПК РФ и др.).

Специальная — объединение норм определённого правового института или нескольких институтов (например, Лесной кодекс РФ).

Особенности кодификации: носит правотворческий характер; устраняет противоречия, пробелы и несогласованности в законодательстве; создаёт системообразующую основу для отрасли или института права; результат — сводный акт стабильного содержания, который может действовать длительное время [3].

Выявленные проблемы систематизации

1. Множественность и фрагментарность актов

- нормы о персональных данных разбросаны по десяткам законов и подзаконных актов;
- отсутствие единого понятийного аппарата (термины «персональные данные», «обработка», «оператор» трактуются по-разному в разных отраслях);
- противоречия между отраслевыми требованиями (например, в медицине и банковской сфере).

2. Технологическое отставание норм

- законы не учитывают специфику Big Data, искусственного интеллекта, блокчейна;
- пробелы в регулировании биометрических данных и IoT-устройств;
- неопределённость статуса обезличенных данных.

3. Проблемы трансграничной передачи

- коллизии между национальным законодательством и GDPR;
- неясность критериев «адекватной защиты» в других странах;
- риски для российских компаний при работе с зарубежными партнёрами.

4. Дублирование функций регуляторов

- Роскомнадзор, ФСТЭК, ФСБ — каждый устанавливает свои требования;
- отсутствие единой методологии проверок;

- избыточная отчётность для операторов данных.

5. Пробелы в правоприменении

- формальный подход к выполнению требований (например, формальное назначение DPO без реальных полномочий);
- сложность доказывания ущерба при утечках;
- низкая эффективность санкций за нарушения [4].

6. Недостаточная прозрачность для граждан

- громоздкие и сложные для понимания политики конфиденциальности;
- отсутствие единых механизмов информирования о правах субъектов данных;
- низкий уровень цифровой грамотности населения.

7. Экономические барьеры

- высокие затраты на соответствие требованиям для малого и среднего бизнеса;
- неравномерное распределение нагрузки между крупными корпорациями и небольшими организациями;
- недостаток стимулов для внедрения передовых технологий защиты.

8. Отсутствие долгосрочной стратегии

- реактивный характер нормотворчества (законы принимаются после громких утечек);
- отсутствие прогноза развития технологий и адаптации законодательства под них.

Пути совершенствования систематизации

1. Кодификация законодательства

- разработка и принятие *Кодекса персональных данных* — единого акта, объединяющего все нормы;
- унификация терминологии и принципов обработки;
- чёткое разграничение полномочий регуляторов.

2. Технологическая адаптация норм

- введение специальных разделов о:
 - обработке Big Data;
 - использовании искусственного интеллекта;
 - регулировании IoT и биометрии;
- закрепление требований к алгоритмической прозрачности.

3. Гармонизация с международными стандартами

- сближение с GDPR по ключевым вопросам (права субъектов, уведомления об утечках);
- заключение двусторонних соглашений о взаимной защите данных;
- участие в глобальных инициативах по цифровой приватности.

4. Оптимизация регулирования

- создание *единого реестра операторов персональных данных* с публичным доступом;

- внедрение риск-ориентированного подхода к проверкам (фокус на высокорисковых секторах);
- упрощение требований для малого бизнеса (типовые формы политик, шаблоны согласий).

5. Развитие механизмов защиты

- стимулирование страхования киберрисков;
- поддержка отечественных разработок в области шифрования и анонимизации;
- создание национальной системы мониторинга утечек [5].

6. Просветительские инициативы

- образовательные программы для граждан (курсы цифровой гигиены);
- обучение специалистов по защите данных (DPO, аудиторы);
- информационные кампании о правах субъектов.

7. Экономические стимулы

- налоговые льготы для компаний, внедряющих передовые системы защиты;
- гранты на исследования в области приватности;
- субсидии малому бизнесу для соответствия требованиям 152-ФЗ.

8. Судебные механизмы

- упрощение процедур подачи исков о нарушении прав на данные;
- введение презумпции виновности оператора при утечке;
- повышение размеров компенсаций за ущерб;
- развитие практики коллективных исков.

Проведенные исследования, позволяют нам сделать ряд рекомендаций:

Для законодателей:

- провести инвентаризацию всех актов, затрагивающих персональные данные;
- создать рабочую группу по разработке Кодекса персональных данных с участием экспертов, бизнеса и НКО;
- внедрить механизм «регуляторной гильотины» для отмены устаревших норм.

Для операторов данных:

- внедрять принцип Privacy by Design (защита с момента проектирования систем);
- проводить регулярные аудиты обработки данных;
- обучать сотрудников основам защиты информации.

Для граждан:

- изучать свои права в сфере защиты данных;
- использовать инструменты управления приватностью (настройки соцсетей, двухфакторная аутентификация);
- обращаться в надзорные органы при нарушениях.

Систематизация законодательства о персональных данных — необходимое условие для обеспечения баланса между развитием цифровой экономики и

защитой прав граждан. Текущее состояние нормативной базы характеризуется фрагментарностью, технологическим отставанием и сложностью правоприменения.

Предложенные меры — от кодификации до просветительских инициатив — позволят:

- создать единую, понятную систему норм;
- адаптировать законодательство к новым технологиям;
- повысить уровень защищённости данных;
- сформировать культуру ответственного обращения с информацией.

Реализация этих шагов станет важным шагом к построению надёжной системы защиты персональных данных в условиях цифровой трансформации. Дальнейшие исследования могут быть направлены на изучение международного опыта кодификации и оценку эффективности экономических стимулов в сфере приватности.

Литература / использованные источники:

1. Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 24.06.2025) "О персональных данных" "Собрание законодательства РФ", 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3451

2. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 24.06.2025) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // "Собрание законодательства РФ", 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3448,

3. Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. N 1119 "Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных" // в Собрании законодательства Российской Федерации от 5 ноября 2012 г. N 45 ст. 6257

4. Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2016/679 от 27 апреля 2016 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (Общий Регламент о защите персональных данных / General Data Protection Regulation /GDPR) <https://base.garant.ru/71936226/>

5. "Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных" (Заключена в г. Страсбурге 28.01.1981) (вместе с Поправками к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ N 108), позволяющими присоединение европейских сообществ, принятыми Комитетом Министров в Страсбурге 15.06.1999) // "Собрание законодательства РФ", 03.02.2014, N 5, ст. 419,