

Дата поступления рукописи в редакцию: 20.05.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 29.06.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-6-182-186

КИРИЛЛОВА Татьяна Константиновна,
профессор, доктор юридических наук,
профессор кафедры гражданского права
Санкт-Петербургского государственного университета
аэрокосмического приборостроения,
e-mail: tania.kirillova@gmail.com@yandex.ru

ПРАВОВЫЕ ПРЕДЕЛЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВОГО ПРОФИЛЯ ГРАЖДАНИНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Аннотация. В статье исследуются правовые пределы формирования и использования цифрового профиля гражданина в деятельности публичной администрации. Цель исследования состоит в определении допустимых границ сбора, хранения, объединения и применения сведений о гражданине при предоставлении государственных и муниципальных услуг, межведомственном информационном взаимодействии и принятии юридически значимых административных решений. Для достижения указанной цели проанализированы положения Конституции Российской Федерации, законодательства о персональных данных, информации, государственных и муниципальных услугах, едином федеральном информационном регистре сведений о населении, а также подзаконное регулирование функционирования ЕСИА. Особое внимание уделено проблеме соотношения технологической эффективности цифрового профиля и гарантий неприкосновенности частной жизни, информационного самоопределения, мотивированности административного решения и права гражданина на проверку используемых о нем сведений. В статье обосновывается, что цифровой профиль не может рассматриваться как нейтральный технический инструмент, поскольку в публично-административной практике он способен выступать основанием для возникновения, изменения, ограничения или прекращения прав гражданина. Практическая значимость исследования заключается в возможности использования сформулированных выводов при совершенствовании законодательства о персональных данных, государственных услугах и государственных информационных системах. Предложенные меры могут быть применены при разработке специальных норм о цифровом профиле гражданина, закреплении закрытого перечня целей его использования, создании механизма учета обращений к данным, а также установлении гарантий уведомления, исправления сведений и оспаривания неблагоприятных административных последствий.

Ключевые слова: цифровой профиль, публичная администрация, персональные данные, цифровое профилирование, государственные услуги, ЕСИА, информационное самоопределение, административное решение.

KIRILLOVA Tatyana Konstantinovna,
professor, doctor of Law, professor at the Department of Civil Law,
Saint-Petersburg State University of Aerospace Instrumentation

LEGAL LIMITS OF THE FORMATION AND USE OF A CITIZEN'S DIGITAL PROFILE IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Annotation. The article examines the legal limits of forming and using a citizen's digital profile in the activities of public administration. The purpose of the study is to determine the permissible boundaries for collecting, storing, combining and applying information about a citizen in the provision of state and municipal services, interdepartmental information exchange and the adoption of legally significant administrative decisions. To achieve this purpose, the article analyzes the provisions of the Constitution of the Russian Federation, legislation on personal data, information, state and municipal services, the unified federal information register containing information on the population, as

well as subordinate regulation of the Unified Identification and Authentication System. Particular attention is paid to the correlation between the technological efficiency of the digital profile and guarantees of privacy, informational self-determination, the reasoned nature of administrative decisions and the citizen's right to verify the information used by public authorities. The article substantiates that a digital profile cannot be regarded as a neutral technical instrument, since in public administrative practice it may serve as a basis for the emergence, modification, restriction or termination of citizens' rights. The practical significance of the study lies in the possibility of using its conclusions to improve legislation on personal data, state services and state information systems. The proposed measures may be applied when developing special legal provisions on the citizen's digital profile, establishing a closed list of purposes for its use, creating a mechanism for recording access to data, and introducing guarantees of notification, correction of information and appeal against adverse administrative consequences.

Key words: *digital profile, public administration, personal data, digital profiling, state services, Unified Identification and Authentication System, informational self-determination, administrative decision.*

Правовые пределы формирования и использования цифрового профиля гражданина в деятельности публичной администрации следует рассматривать не как частный вопрос информационного обмена между государственными органами, а как самостоятельную административно-правовую проблему, затрагивающую конституционные гарантии личности, пределы публичной компетенции и допустимость автоматизированного принятия юридически значимых решений. Конституционная основа здесь определяется ст. 23 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, и ст. 24 Конституции Российской Федерации, прямо запрещающей сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия. Следовательно, цифровой профиль гражданина не может рассматриваться только как технический массив сведений, поскольку в административном обороте он становится основанием для предоставления услуги, отказа в ней, проверки статуса, назначения выплаты, межведомственного запроса либо иного публично-властного действия.

В доктрине уже обращается внимание на то, что цифровой профиль не сводится к учетной записи на портале государственных услуг. По мнению А.Н. Мочалова, внедрение цифровых профилей связано с угрозами для конституционных прав человека, включая право на частную жизнь, информационное самоопределение и защиту от дискриминации [5]. По мнению А.В. Остроушко, действующее регулирование цифрового профиля охватывает не весь объем информации, фактически находящейся в распоряжении органов публичной власти, что создает разрыв между юридически описанной моделью и административной практикой [7]. По мнению А.В. Минбалева, цифровой профиль человека нуждается в определении через его правовую природу, а не только через

технологическую функцию [4]. Такая постановка вопроса позволяет перейти от общего признания полезности цифровизации к определению тех юридических ограничителей, без которых профиль превращается в неформальный инструмент постоянного учета поведения гражданина.

В рамках настоящего исследования в качестве основного материала использованы нормативные правовые акты, регулирующие формирование, обработку, хранение и использование сведений о гражданине в деятельности публичной администрации, включая Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ), Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ), Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ), а также Федеральный закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 168-ФЗ). В дополнение к ним рассмотрены положения Постановления Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее – Постановление № 977), поскольку ЕСИА выступает одним из ключевых инфраструктурных механизмов идентификации гражданина при электронном взаимодействии с публичной администрацией.

Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ положений законодательства о персональных данных, государственных и муниципальных услугах, государственных информационных системах и федеральном регистре сведений о населении; системное толкование норм, определяющих пределы сбора, хранения, межведомственного обмена и использования информации о гражданине; а также доктринальный анализ научных публикаций российских правоведов, посвященных цифровому профилю, цифровому профилированию, праву на доступ к информации и защите частной жизни в условиях цифровизации публичного управления. Дополнительно применялась аналитическая интерпретация статистических данных, содержащихся в научных публикациях, что позволило соотнести нормативную модель цифрового профиля с оценками граждан относительно допустимого объема данных, способов идентификации и пределов доступа к сведениям.

Нормативная база цифрового профиля формируется несколькими актами, однако она не образует единого режима. Федеральным законом № 152-ФЗ в ст. 2 установлено, что целью закона является защита прав и свобод человека при обработке персональных данных, включая неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Статья 3 Федерального закона № 152-ФЗ определяет персональные данные как любую информацию, относящуюся к прямо или косвенно определенному физическому лицу, а значит, почти любой элемент цифрового профиля подпадает под этот режим. Однако основной предел содержится в ст. 5, где закреплены законность, справедливость, конкретность целей обработки и недопустимость избыточности данных. Именно эта норма должна применяться не формально, а как критерий проверки каждой категории сведений, включаемой в профиль. Официальные источники также указывают, что ст. 5 Федерального закона № 152-ФЗ требует ограничения обработки конкретными, заранее определенными и законными целями.

Указанный принцип получает практическое значение при сравнении цифрового профиля с моделью государственных услуг. По мнению О.И. Долгановой, Е.В. Васильевой и Д.А. Рябова, по результатам опроса 1678 жителей России, проведенного в первой половине 2022 г., 79 % респондентов признали полезность и удобство применения цифрового профиля, но основные сомнения связали с безопасностью, реализацией технологии и регулированием доступа к информации [1]. По мнению этих же авторов, 65 % участников опроса предпочли гибридную форму идентификации, при которой для государственных сервисов

используется один идентификатор, а для взаимодействия с бизнесом иные способы идентификации [1]. Эти данные показывают, что граждане не отвергают цифровое взаимодействие с публичной администрацией, но не дают согласия на универсализацию доступа к сведениям о себе. В юридическом смысле это означает необходимость законодательного разделения цифрового профиля для публичных целей и профиля, используемого в коммерческом обороте.

Федеральным законом № 210-ФЗ в ст. 7 закреплен запрет требовать от заявителя документы и сведения, находящиеся в распоряжении органов власти, а ст. 7.1 и 7.2 регулируют межведомственное информационное взаимодействие. Данные нормы объективно создают правовую основу для обращения публичной администрации к цифровому профилю без повторного запроса документов у гражданина. Однако ст. 7.3 Федерального закона № 210-ФЗ, посвященная предоставлению услуг в упреждающем режиме, требует дополнительной детализации, поскольку проактивное назначение меры поддержки и проактивное формирование вывода о неблагоприятном статусе гражданина имеют различную правовую природу. Первая модель может усиливать социальные гарантии, вторая способна привести к ограничению прав без заявления лица, объяснения алгоритма и возможности предварительного возражения. Перечень статей Федерального закона № 210-ФЗ, включая ст. 7, 7.1, 7.2 и 7.3, отражен в официальных справочных источниках.

Существенное значение имеет Федеральный закон № 149-ФЗ. Статья 2 данного закона определяет информационную систему как совокупность информации в базах данных и обеспечивающих ее обработку технологий, ст. 6 раскрывает статус обладателя информации, ст. 14 регулирует государственные информационные системы, а ст. 16 устанавливает требования защиты информации. Недостаток этих норм применительно к цифровому профилю состоит в том, что они описывают инфраструктуру и режим защиты, но не отвечают на вопрос о допустимых административных последствиях использования сведений. Из этого следует, что защита цифрового профиля не может ограничиваться кибербезопасностью. Она должна включать запрет на принятие публично-властного решения исключительно на основании агрегированных данных, если гражданину не раскрыты источник сведений, цель обработки, логика их соединения и порядок оспаривания результата. Официальные тексты указывают, что Федеральный закон № 149-ФЗ регулирует отношения, связанные с информацией, информационными технологиями и защитой информации.

Отдельный блок проблем связан с Федеральным законом № 168-ФЗ. Статья 4 данного закона определяет цель формирования регистра как создание системы учета сведений о населении, ст. 6 указывает круг физических лиц, сведения о которых включаются в регистр, ст. 8 предусматривает формирование записи о лице и ее идентификацию неизменяемым номером. Особенно значимо, что ч. 10 ст. 8 допускает изменение сведений по обращению физического лица, а ч. 11 ст. 8 устанавливает постоянное хранение записей. Такая конструкция обеспечивает устойчивость государственного учета, но порождает вопрос о праве гражданина на эффективное исправление, ограничение использования и проверку следов обращения к записи. Без этих элементов постоянное хранение приобретает характер бессрочного административного наблюдения, не всегда связанного с конкретной публичной функцией. Нормы Федерального закона № 168-ФЗ предусматривают включение сведений о гражданах и формирование записи федерального регистра.

Подзаконное регулирование также требует оценки. Постановлением № 977 закреплены требования к ЕСИА как инфраструктурному элементу электронного взаимодействия. Значение этого акта состоит в том, что цифровой профиль фактически функционирует через идентификацию, а значит, через режим допуска к сведениям. Однако подзаконный акт не должен подменять закон в определении состава профиля, перечня субъектов доступа и правовых последствий обработки данных. В ином случае возникает недопустимая ситуация, при которой технологическая архитектура определяет объем конституционного права, хотя по смыслу ст. 55 Конституции Российской Федерации ограничения прав могут устанавливаться только федеральным законом. Постановление № 977 относится к федеральной государственной информационной системе ЕСИА, используемой для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Научные оценки подтверждают необходимость перехода от технического регулирования к гарантийному. По мнению В.В. Игумнова, право на доступ к информации в системе цифрового профилирования должно обеспечивать возможность лица получать сведения о том, какие данные о нем используются и кем они обрабатываются [2]. По мнению О.Б. Сиземовой и А.Ю. Буровой, правовой механизм цифрового профилирования граждан должен строиться на специальных принципах, поскольку обычных правил обработки персональных данных недостаточно для учета сово-

купного эффекта соединения массивов информации [8]. По мнению Т.Г. Какохо, цифровой профиль может формироваться как путем целенаправленного пополнения банка данных, так и «в автоматическом режиме с помощью специального алгоритма» [3]. Именно автоматическое пополнение повышает вероятность появления производных сведений, которые гражданин никогда прямо не сообщал публичной администрации, но которые были выведены из его действий, запросов, платежей, обращений или цифровых документов.

Правовой предел использования цифрового профиля должен зависеть от характера административного действия. Если профиль применяется для автозаполнения заявления, уведомления о праве на льготу или устранения избыточного документооборота, достаточно режима информированного согласия, журналирования доступа и последующей проверки. Если же сведения используются для отказа, приостановления выплаты, изменения статуса, включения в перечень контроля либо оценки добросовестности гражданина, необходимы повышенные гарантии. К ним относятся обязательное мотивированное административное решение, указание конкретного источника данных, запрет ссылаться на недоступную для гражданина «совокупность сведений», право требовать ручной проверки и обязанность органа доказать достоверность использованной информации. По мнению А.Н. Мочалова, цифровые следы «практически во всех случаях» содержат сведения о частной жизни, а индивид нередко утрачивает контроль за их дальнейшей судьбой [6]. Такая позиция особенно важна для публичной администрации, поскольку государственный орган не вправе пользоваться преимуществом информационной асимметрии.

Следовательно, проблемная ситуация должна решаться не путем отказа от цифрового профиля, а посредством его нормативного ограничения. Представляется необходимым закрепить в Федеральном законе № 152-ФЗ специальную статью о цифровом профиле гражданина, где должны быть определены его понятие, закрытые категории сведений, допустимые цели обработки, перечень субъектов доступа, запрет избыточного соединения данных и право гражданина видеть историю обращений к профилю. В Федеральный закон № 210-ФЗ следует внести норму о том, что упреждающее предоставление услуг допускается без отдельного заявления только при улучшении правового положения гражданина, тогда как неблагоприятные последствия возможны исключительно после уведомления, раскрытия оснований и предоставления срока для возражений. В Федеральном законе № 168-ФЗ необходимо уси-

лить механизм исправления сведений, установив обязанность приостанавливать использование спорной записи до проверки, если она может повлечь отказ в праве или обязанности. В подзаконных актах об ЕСИА следует закрепить единый реестр согласий и обращений к данным, доступный гражданину в понятной форме. Дальнейшее развитие цифрового профиля будет правомерным только при условии, что публичная администрация сохранит служебный характер данных и не превратит их в самостоятельное основание для скрытой оценки личности, поскольку ближайший этап цифровизации будет связан уже не с накоплением сведений, а с юридическим контролем за тем, как именно эти сведения преобразуются в административные решения.

Список литературы:

- [1] Долганова О. И. Цифровой профиль гражданина: необходимый и достаточный набор персональных данных / О. И. Долганова, Е. В. Васильева, Д. А. Рябов // Вопросы инновационной экономики. – 2022. – Т. 12, № 3. – С. 1523-1540.
- [2] Игумнов В. В. Право на доступ к информации в системе цифрового профилирования // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 4 (92). – С. 195-203.
- [3] Какохо Т. Г. Правовые основы единого цифрового профиля гражданина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». – 2023. – Т. 11, № 3 (43). – С. 80-90.
- [4] Минбалеев А. В. Понятие и правовая природа цифрового профиля человека // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 1. – С. 110-116.
- [5] Мочалов А. Н. Цифровой профиль: основные риски для конституционных прав человека в условиях правовой неопределенности // Lex Russica. – 2021. – Т. 74, № 9 (178). – С. 88-101.
- [6] Мочалов А. Н. Цифровые следы человека и неприкосновенность частной жизни // Антиномии. – 2024. – Т. 24, вып. 4. – С. 164-189.

[7] Остроушко А. В. Проблемы правового обеспечения процесса внедрения цифрового профиля гражданина // Юридические исследования. – 2022. – № 5. – С. 34-47.

[8] Сизимова О. Б. О принципах построения правового механизма цифрового профилирования граждан / О. Б. Сизимова, А. Ю. Бурова // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2023. – № 1 (101). – С. 139-150.

References:

- [1] Dolganova O. I. Digital profile of a citizen: a necessary and sufficient set of personal data / O. I. Dolganova, E. V. Vasilyeva, D. A. Ryabov // Issues of an innovative economy. – 2022. – T. 12, № 3. – S. 1523-1540.
- [2] Igumnov V.V. The right to access information in the digital profiling system // Bulletin of the O. E. Kutafin University (MSLA). – 2022. – № 4 (92). – S. 195-203.
- [3] Kakoho T. G. Legal foundations of a single digital profile of a citizen // Electronic scientific journal «Science. Society. State.» – 2023. – T. 11, № 3 (43). – S. 80-90.
- [4] Minbaleev A.V. The concept and legal nature of the digital profile of a person // Bulletin of SUSU. «Right» series. – 2022. – T. 22, № 1. – S. 110-116.
- [5] Mochalov A. N. Digital profile: the main risks for constitutional human rights in conditions of legal uncertainty // Lex Russica. – 2021. – T. 74, № 9 (178). – S. 88-101.
- [6] Mochalov A.N. Digital traces of a person and privacy // Antinomia. – 2024. – T. 24, issue 4. – S. 164-189.
- [7] Ostroushko A.V. Problems of legal support of the process of introducing a digital profile of a citizen // Legal research. – 2022. – № 5. – S. 34-47.
- [8] Sizemova O. B. On the principles of building a legal mechanism for digital profiling of citizens / O. B. Sizemova, A. Yu. Burova // Bulletin of the O. E. Kutafin University (Moscow State Law Academy). – 2023. – № 1 (101). – S. 139-150.

