

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ УЧЕТА НАСЕЛЕНИЯ: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹⁾, И. В. ПЛЮГИНА¹⁾, М. С. АБЛАМЕЙКО²⁾, А. М. БОГОЛЕЙКО²⁾

¹⁾Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черемушнская, 34, 117218, г. Москва, Россия

²⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Во всех странах мира в последние десятилетия происходит интенсивное внедрение информационных технологий в формирование систем учета населения. Это позволило перевести систему учета населения на качественно иной уровень: современные технологии дают возможность осуществлять сбор, обработку, хранение и передачу значительно большего объема разнородных данных в относительно короткие сроки. В то же время возникло много вопросов о правовом обеспечении данных процессов, поскольку в таких системах обрабатывается и хранится огромное количество персональных данных. На сегодня в разных странах используются различные подходы к определению видов сведений, которые должны включаться в информационные системы учета населения. В данной статье анализируются вопросы правового регулирования при сборе данных в системах учета населения в Российской Федерации и Республике Беларусь, даются предложения по дальнейшему развитию и сближению нормативно-правовой базы двух стран.

Ключевые слова: информационные системы; персональные данные; регистр населения.

Благодарность. Статья подготовлена в рамках белорусско-российского научного проекта «Модернизация системы государственного управления в условиях научно-технического развития в Республике Беларусь и Российской Федерации» (Российский гуманитарный научный фонд / Российский фонд фундаментальных исследований № 18-511-00006, Белорусский республиканский фонд фундаментальных исследований № Г18Р-054).

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ, Абламейко МС, Боголейко АМ. Информационные системы учета населения: правовое обеспечение в Российской Федерации и Республике Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2020;1:23–33.

For citation:

Andrichenko LV, Plyugina IV, Ablameyko MS, Bogolejko AM. Information systems for population accounting: legal support in the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:23–33. Russian.

Авторы:

Людмила Васильевна Андриченко – доктор юридических наук, профессор; руководитель Центра публично-правовых исследований.

Инна Владимировна Плюгина – кандидат юридических наук; ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Мария Сергеевна Абламейко – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Алина Михайловна Боголейко – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Authors:

Lyudmila V. Andrichenko, doctor of science (law), full professor; head of the Center for Public Law Research.

cppi@izak.ru

Inna V. Plyugina, PhD (law); leading researcher of the Center for Public Law Research.

cppi@izak.ru

Maria S. Ablameyko, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.

m.ablameyko@mail.ru

Alina M. Bogolejko, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.

bogalina@gmail.com

INFORMATION SYSTEMS FOR POPULATION ACCOUNTING: LEGAL SUPPORT IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

L. V. ANDRICHENKO^a, I. V. PLYUGINA^a, M. S. ABLAMEYKO^b, A. M. BOGOLEJKO^b

^a*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheryomushkinskaya Street, Moscow 117218, Russia*

^b*Belarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

Corresponding author: M. S. Ablameyko (m.ablameyko@mail.ru)

In all countries of the world in recent decades there has been an intensive introduction of information technologies in the formation of population accounting systems. This made it possible to transfer the population accounting system to a qualitatively different level: modern technologies allow the collection, processing, storage and transmission of a significantly larger amount of heterogeneous data in a relatively short time, but along with this a lot of questions arose in the legal support of these processes, since such systems process and store a huge amount of personal data. Today in various countries different approaches are used to determine the types of information that should be included in information systems of population accounting. This article analyzes the issues of legal regulation during data collection in population accounting systems in the Russian Federation and the Republic of Belarus and offers suggestions for further development and convergence of the regulatory framework of our countries.

Keywords: information systems; personal data; population register.

Acknowledgements. The article was prepared as a part of the Belarusian-Russian scientific project «Modernization of the public administration system of in the conditions of scientific and technical development in the Republic of Belarus and the Russian Federation» (Russian Humanitarian Scientific Fund / Russian Foundation for Basic Research No. 18-511-00006, the Belarusian Republican Foundation for Fundamental Research No. Г18Р-054).

Введение

Институт учета населения во многих государствах прошел длительный путь формирования, продолжавшийся не одно столетие. Так, в России учетно-статистическое дело начало развиваться в XIV–XVI вв., результаты учета фиксировались в писцовых и метрических книгах, подворных переписях, затем стали проводиться и общегосударственные переписи (1646, 1678, 1710, 1716–1717 гг. и т. д.) [1]. В Финляндии система учета населения появилась в XVI в. Ее основными целями были повышения эффективности сбора налогов и призыв на военную службу¹. Списки переписи населения – регистры местного населения – ведутся в этой стране с 1634 г. В целом к середине прошлого века, согласно данным Статистического отдела ООН, 56 стран, т. е. каждое третье государство мира, уже имели централизованную систему учета населения.

Развитие информационных технологий позволило перевести систему учета населения на качественно иной уровень: современные технологии позволяют осуществлять сбор, обработку, хранение и передачу значительно большего объема разнородных данных в относительно короткие сроки, многие страны в связи с этим отказались от проведения традиционной переписи населения [2, с. 231]. Появление новых технических возможностей способствовало совершенствованию механизма оказа-

ния государственных и муниципальных услуг, оптимизации выполнения многих государственных задач и функций, в том числе обороны и обеспечения безопасности, охраны общественного порядка, прав и свобод человека и гражданина, экономической функции, функций налогообложения, социальной защиты и др.

В Республике Беларусь последняя перепись населения в 2019 г. проводилась с использованием информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ): респонденты имели возможность самостоятельно заполнить форму переписного листа в интернете, предварительно пройдя процедуру идентификации. При заполнении формы часть информации, касающаяся персональных данных, была предварительно интегрирована в специальный ресурс Национального статистического центра Республики Беларусь.

Во всех странах СНГ в последние десятилетия происходит интенсивное внедрение информационных технологий в формирование систем учета населения. К настоящему времени все основные его этапы автоматизированы. Но вместе с этим возникло много вопросов о правовом обеспечении данных процессов, поскольку в таких системах обрабатывается и хранится огромное количество информации, относящейся к персональным данным и личной жизни.

¹Population registration system and vital statistics in Finland. Report at the African workshop on strategies for accelerating the improvement of civil registration and vital statistics system (Rabat, Morocco, 4–8 December 1995) [Electronic resource]. URL: <https://unstats.un.org/unsd/vitalstatkb/KnowledgebaseArticle50246.aspx> (date of access: 05.02.2020).

В данной статье рассматриваются вопросы правового регулирования при сборе персональных данных в системах учета населения в Российской

Федерации и Республике Беларусь, вносятся предложения по дальнейшему развитию нормативно-правовой базы.

Системы учета населения

Сам термин «система учета населения» был определен в 1969 г. Статистическим отделом ООН как индивидуализированная система данных, а именно – механизм непрерывной записи и/или скоординированной увязки избранной информации, относящейся к каждому представителю проживающего в государстве населения, с тем чтобы обеспечить возможность определения обновленной информации о численности и характеристиках этого населения через определенные промежутки времени [3, с. 1]. Современные нормативные определения информационных систем учета сформулированы, по сути, с применением тех же критериев. Так, согласно ст. 3 Закона Республики Армения от 24 сентября 2002 г. № 3Р-419 «О государственном регистре населения», регистр – это информационная система учета установленных законом персональных данных о населении, которая создается в целях учета по месту жительства лиц, проживающих в Республике Армения (независимо от гражданства), а также граждан Республики Армения, проживающих в иностранных государствах². Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-З «О регистре населения» (ст. 2) содержит следующее определение: регистр населения – государственная централизованная автоматизированная информационная система, основу которой составляет база персональных данных граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь. В Российской Федерации в проекте Федерального закона № 759897-7 «О едином федеральном информационном ресурсе, содержащем сведения о населении Российской Федерации», принятом в настоящее время в первом чтении, установлено, что федеральный ресурс о населении представляет собой федеральный государственный информационный ресурс, содержащий сведения о населении Российской Федерации и сформированный на основе сведений о гражданах Российской Федерации и иных лицах, указанных в названном законе, содержащихся в иных государственных и муниципальных информационных ресурсах органов

государственной власти и органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами.

Принципы формирования различных информационных систем учета населения, перечни содержащихся в них сведений, порядок их функционирования значительно отличаются. В частности, это могут быть как самостоятельно функционирующие системы, так и работающие опосредованно, лишь консолидирующие информацию, содержащуюся в других информационных системах. Не одинаков и круг субъектов, информация о которых вносится в систему: это могут быть граждане государства, постоянно и/или временно проживающие иностранные граждане, резиденты, беженцы и т. д. Тем не менее проблемы, с которыми сталкиваются органы публичной власти при осуществлении учета населения, являются в большей части типовыми. Среди них можно назвать следующие:

- создание эффективной регистрационно-учетной технологии на основе единства информационных ресурсов требует полной синхронизации всех элементов системы, что сопряжено с известными техническими и организационными трудностями;
- не всегда обеспечивается своевременное обновление информации;
- требуется совершенствование механизма обеспечения полноты, достоверности и непротиворечивости поступающих в систему данных;
- имеет место дублирование одних и тех же данных в различных информационных системах;
- сохраняются риски утраты конфиденциальности информации ввиду необходимости обрабатывать и хранить большой объем персональных данных в разрозненных информационных системах, поэтому необходим постоянный поиск и обновление средств предупреждения несанкционированного использования информации;
- требуется создание четко скоординированного механизма межведомственного взаимодействия органов публичной власти всех уровней, которые обеспечивают функционирование информационной системы учета населения, а также сопряженных иных информационных систем и др.

Персональные данные о гражданах для информационных систем

Сегодня используются различные подходы к определению видов сведений, которые должны включаться в информационные системы учета насе-

ления. Как правило, в большинстве случаев это фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, гражданство, дата смерти (если это применимо),

²Закон Республики Армения от 24 сентября 2002 г. № 3Р-419 «О государственном регистре населения» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1353&lang=rus> (дата обращения: 05.02.2020).

реже указывается иная информация. Например, в Эстонии в регистр населения вносятся также контактные данные (номер телефона, адрес электронной почты), сведения об уровне образования, информация о членах семьи (супруге, родителях, детях), о документах, удостоверяющих личность, подтверждающих семейное положение, документах об изменении данных, решениях суда и др.³ Имеется практика, когда информационная система учета населения содержит сведения не только о физических лицах, но и о недвижимом имуществе, например, информационная система о населении в Финляндии – это национальный базовый регистр, содержащий сведения о гражданах государства и иностранных гражданах, постоянно или временно проживающих в данной стране, а также о недвижимом имуществе, зданиях, резиденциях⁴.

В Беларуси, например, в регистр населения включаются в том числе такие персональные данные лица, как данные о родителях, семейном положении, супруге, ребенке (детях), о высшем образовании, ученой степени, ученом звании, роде занятий, налоговых обязательствах, об исполнении воинской обязанности, инвалидности.

Примечательно, что даже в случае, когда речь идет об одном и том же виде информации, понимание того, какие сведения необходимы для ее подтверждения, может отличаться. Так, во многие информационные системы о населении включаются сведения о месте жительства, однако в национальных законодательствах используются различные подходы к определению того, что им является. В Германии, например, жильем признается любое закрытое пространство, которое используется для жизни или сна. В качестве жилья могут рассматриваться даже жилые автоприцепы и баржи при условии, что они не перемещаются или перемещаются лишь изредка⁵. В российском законодательстве используется более жесткий подход: местом жительства в соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» по общему правилу признается только жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору най-

ма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован.

Намерение органов публичной власти многих государств получить все больше сведений о населении неизбежно актуализировало вопрос о допустимых пределах сбора информации частного характера, а также о соблюдении баланса публичных и частных интересов. Более того, на конституционном уровне многими странами закреплена недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия.

Данный вопрос был предметом неоднократного рассмотрения в Европейском суде по правам человека (далее – ЕСПЧ). Так, ЕСПЧ отметил, что понятие «частная жизнь» – это широкий термин, не поддающийся исчерпывающему определению, он охватывает физическую и психологическую неприкосновенность личности и иногда может затрагивать аспекты физической и социальной идентичности человека. Простое хранение данных, касающихся частной жизни физического лица, является вмешательством (по смыслу ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод), при этом последующее использование хранимой информации не имеет отношения к этому выводу⁶.

Общий регламент Европейского союза по защите персональных данных от 27 апреля 2016 г. (далее – Регламент) вступил в силу 25 мая 2018 г. Согласно ему персональными данными признается лишь информация, собираемая и используемая для коммерческих и иных целей, за исключением личных, бытовых целей и целей национальной безопасности. Нормы данного документа распространяются на любые операции с персональными данными или их совокупностью с использованием или без использования средств автоматизации, включая сбор персональных данных, их запись, организацию, структурирование, хранение, адаптацию или изменение, восстановление, консультирование, использование, раскрытие через передачу, распространение или иное опубликование, группировку или комбинирование, ограничение, удаление или уничтожение. Регламент затрагивает только данные о физическом лице, обрабатываемые с помощью средств автоматизации или без них и составляющие часть системы хранения данных.

³Rahvastikuregistri seadus (25.10.2017) [Electronic resource]. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122018013?leiaKehtiv> (date of access: 05.02.2020).

⁴Lag om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (21.8.2009/661) [Electronic resource]. URL: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20090661> (date of access: 05.02.2020).

⁵Bundesmeldegesetz vom 3 Mai 1913 (BGBl. I S. 1084) [Electronic resource]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bmg/BjNR108410013.html> (date of access: 05.02.2020).

⁶Case of Mikulić v. Croatia [Electronic resource]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60035> (date of access: 05.02.2020); Case of S. and Marper v. the United Kingdom [Electronic resource]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90051> (date of access: 05.02.2020).

Под последней понимается совокупность данных, доступных на основании определенного критерия: например централизации, децентрализации или распределения по блокам памяти на базе функциональных или географических признаков. При этом Регламент не применим в отношении анонимных персональных данных, которые невозможно связать с конкретным физическим лицом: статистических данных, результатов исследований.

В судебной практике отдельных государств также рассматривались дела о допустимости сбора того или иного вида информации. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации высказал по данному поводу следующую позицию: право на неприкосновенность частной жизни представляет собой предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. В понятие «частная жизнь» включается та область жизнедеятельности челове-

ка, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она носит непротивоправный характер⁷.

Многосторонность и неисчерпаемость конституционного права на тайну частной жизни признает и Конституционный Суд Республики Беларусь, который подтвердил необходимость широкого понимания конституционного права каждого гражданина на защиту частной (личной) жизни и установил, что в целях надлежащей реализации данного права от незаконного вмешательства необходимо на законодательном уровне установить особенности правового режима по использованию и охране изображения гражданина с определением пределов реализации и условий ограничения права на изображение, поскольку в настоящее время его охрана не обеспечена надлежащим правовым механизмом, который учитывал бы существо данного нематериального блага и определял бы особенности того или иного способа его защиты⁸.

Информационные системы учета населения в Российской Федерации

Развитие информационных технологий ведет к появлению все большего количества различных прикладных государственных информационных систем, содержащих сведения о населении. При этом сегодня мы имеем дело с действием значительного количества не всегда синхронизированных между собой однотипных баз данных, хранящих информацию о людях и отображающих ее с различных контекстных позиций. На практике это ведет к дублированию одних и тех же данных в различных информационных системах, порождает проблемы, сопряженные с возможной утратой конфиденциальности информации ввиду необходимости обрабатывать и хранить большой объем персональных данных в разрозненных информационных системах.

В Российской Федерации на 1 января 2020 г. в реестре федеральных государственных информационных систем содержалась 341 информационная система, предназначенная для использования при осуществлении государственных функций и (или) предоставлении государственных услуг⁹. При этом перечень государственных информационных систем далеко не ограничивается этим реестром. Для

скоординированного использования данных информационных систем создана и функционирует Федеральная государственная информационная система координации информатизации (ФГИСКИ), которая обеспечивает формирование единого информационного пространства для принятия управленческих решений с использованием ИКТ. Таким образом, использование информационных систем начинает рассматриваться как вспомогательный правовой инструмент, предназначенный для регулирования общественных отношений [4].

Правовой режим государственных информационных систем определяется рядом федеральных законов, основными из которых являются Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Названные нормативные акты устанавливают цели, порядок создания и эксплуатации государственных информационных систем, определяют гарантии обеспечения достоверности содержащейся в них информации, регламентируют требования к защите персональных данных при их обработке

⁷См., например, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 февраля 2006 г. № 63-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Андрея Николаевича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями статей 89, 121, 123, 125 и 131 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июня 2005 г. № 248-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Захаркина Валерия Алексеевича и Захаркиной Ирины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом «б» части третьей статьи 125 и частью третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации».

⁸См., например, Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 30 октября 2018 г. № Р-1145/2018 «О правовом регулировании в гражданском законодательстве использования и охраны изображения гражданина».

⁹Федеральная государственная информационная система [Электронный ресурс]. URL: <https://portal.eskigov.ru/fgis?page=14> (дата обращения: 02.02.2020).

в информационных системах персональных данных¹⁰ в соответствии с установленными уровнями их защищенности¹¹, в том числе состав и содержание организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных¹².

Более 40 государственных информационных систем включают достаточно полную информацию о населении с учетом различного характера реализуемых с их помощью органами публичной власти задач и функций. Речь идет, в частности, об информационных системах, содержащих сведения о регистрации физических лиц по месту пребывания и месту жительства, регистрации застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования, учете физических лиц, нуждающихся в социальной защите или состоящих на учете в органах занятости, учете населения в системе обязательного социального страхования и обязательного медицинского страхования, воинском учете, выдаче документов, удостоверяющих личность, иных видах регистрации (учета) сведений о физических лицах, их правах и обязанностях.

Однако наличие столь многообразных информационных систем еще не предоставляет полной картины о населении Российской Федерации. В этой ситуации объективно возникает вопрос о необходимости создания на федеральном уровне единой централизованной системы управления данными о населении, позволяющей на основе уникальной идентификации связать и синхронизировать разрозненные базы данных в различных прикладных информационных системах. Обеспечение единства информационных ресурсов, высокого качества (целостности, валидности, взаимоувязанности) содержащейся в них информации, исключение утраты сведений в процессе нормализации содержания, проверки данных на полноту и непротиворечивость имеют большое практическое значение.

Речь идет о формировании единого государственного информационного ресурса, который включал бы максимально полную информацию о населении страны с учетом различных его характеристик. Наличие такого ресурса обусловлено как требованием повышения качества реализации прав человека в различных сферах общественной жизни (образование, здравоохранение, налогообложение, социальное обеспечение и т. д.), так

и вытекающими из этого требования задачами информационно-аналитической поддержки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления при предоставлении соответствующих государственных и муниципальных услуг, в том числе с помощью возможности быстрого обмена информацией между этими органами и решения иных вопросов, относящихся к их компетенции. Этот ресурс позволит полностью внедрить принцип одного окна в коммуникациях граждан и бизнес-структур с государством. Также этот ресурс будет способствовать повышению эффективности контроля за начислением и поступлением страховых взносов на персонифицированные счета физических лиц, обеспечит переход на качественно новый уровень расчета и начисления налогов на доходы физических лиц. Его использование государством повысит точность планирования, достоверность статистики, предоставит возможности расчета бюджетных ресурсов на основе цифровых источников данных о населении, оптимизирует экономические, организационные, кадровые и иные затраты со стороны государства.

Централизация учета населения страны – актуальная задача и в свете предстоящей переписи населения в Российской Федерации. Несмотря на расходуемые на эти цели средства (бюджет переписи населения Российской Федерации в 2020 г. – 50 млрд руб.), собираемые данные вызывают немало нареканий, кроме того, они имеют статичный характер, любое обновление требует проведения следующей переписи. В отличие от переписи, одно из главных преимуществ информационной системы – непрерывное получение актуальных данных о населении. Данные, получаемые с большими интервалами, очень скоро теряют свою актуальность.

Необходимость создания единого федерального централизованного информационного ресурса, содержащего базовые сведения о населении Российской Федерации, на сегодня вытекает из ряда документов как стратегического планирования, так и нормативно-правового содержания [5].

Начальный вектор решению данного вопроса был задан в Указе Президента Российской Федерации от 15 января 2016 г. № 13 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным

¹⁰Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

¹¹Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных».

¹²Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю России от 18 февраля 2013 г. № 21 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных»; Приказ ФСБ России от 10 июля 2014 г. № 378 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных с использованием средств криптографической защиты информации, необходимых для выполнения установленных Правительством Российской Федерации требований к защите персональных данных для каждого из уровней защищенности».

фондом обязательного медицинского страхования», в котором Правительству Российской Федерации было поручено внести в Государственную Думу проект федерального закона, предусматривающего возложение на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти функций по формированию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации, в том числе о регистрации актов гражданского состояния.

На основании вышеназванного указа Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации, в которой обозначены цели, основные принципы формирования и ведения такого ресурса, его структура, состав сведений, требования к федеральной государственной информационной системе, в которой, как предполагается, будет обеспечено формирование и ведение федерального ресурса обо

всем населении страны. Одновременно с Концепцией Правительством Российской Федерации был принят план мероприятий («дорожная карта») по созданию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации¹³.

Позднее в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» была разработана национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», в состав которой вошел федеральный проект «Цифровое государственное управление», предусматривающий создание национальной системы управления данными, включающей модель государственных данных. Частью этой модели назван единый федеральный информационный ресурс, содержащий сведения о населении Российской Федерации, а также ряд других государственных информационных систем.

Информационные системы учета населения в Республике Беларусь

В Республике Беларусь разработано и функционирует достаточно большое количество информационных систем. Их регистрация проводится научно-инженерным республиканским унитарным предприятием «Институт прикладных программных систем» с 2009 г. За последние 10 лет, т. е. со дня организации Государственного регистра информационных ресурсов и систем, 326 информационных систем зарегистрировано, 16 – исключено¹⁴.

Количество зарегистрированных информационных систем свидетельствует о стремительных темпах развития информатизации в стране. Однако следует отметить, что информационные системы чаще создаются под нужды определенного государственного органа и сбор информации происходит в том объеме, который необходим для выполнения определенных функций. Таким примером является создание информационных систем в сфере социальной защиты населения.

В социально-трудовой сфере Республики Беларусь функционирует комплекс государственных информационных систем и государственных информационных ресурсов республиканского масштаба, охватывающих практически все население Беларуси: Государственная информационная система социальной защиты, информационно-вы-

числительная система государственной службы занятости, автоматизированная система управления индивидуальным (персонифицированным) учетом в системе государственного социального страхования, автоматизированная система управления профессиональным пенсионным страхованием, портал государственной службы занятости и корпоративный портал Фонда социальной защиты населения¹⁵.

Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь ведет Государственную информационную систему социальной защиты (далее – ГИССЗ), которая предусмотрена для решения 47 задач по социальному обслуживанию населения, взаимодействует с 4 государственными системами и предоставляет информацию для электронного правительства республики.

ГИССЗ обеспечивает работу органов по труду, занятости и социальной защите населения Республики Беларусь по следующим направлениям: пенсионное обеспечение, государственная социальная поддержка в виде выплаты детских пособий, предоставление семейного капитала, государственная адресная социальная помощь, учет и распределение технических средств социальной реабилитации, учет и распределение мест в домах-интернатах, учет и распределение материальной помощи

¹³Распоряжение Правительства РФ от 4 июля 2017 г. № 1418-р «Об утверждении Концепции формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по формированию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации»).

¹⁴Государственный регистр информационных ресурсов и систем [Электронный ресурс]. URL: <http://xn--c1akxf.xn--90ais/app/registerIS> (дата обращения: 15.02.2020).

¹⁵Государственная служба занятости Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://gsz.gov.by/> (дата обращения: 15.02.2020).

из средств Фонда социальной защиты населения Республики Беларусь на оздоровление, социальное обслуживание граждан.

В Беларуси с 2020 г. будет функционировать автоматизированная информационная система учета многодетных семей. Соответствующий указ Президент Республики Беларусь подписал 9 июля 2019 г.¹⁶ В системе появится информация, в том числе персонального характера, о несовершеннолетних детях из многодетных семей, их родителях, опекунах, попечителях. Владелец системы назначено Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, которое будет нести ответственность за ее создание и работу. Информацию будут получать от систем и ресурсов Министерства внутренних дел, Министерства здравоохранения и Министерства образования Республики Беларусь.

Правовое регулирование в сфере функционирования информационных систем учета населения осуществляют Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации», Закон Республики Беларусь от 13 июля 2006 г. № 144-З «О переписи населения» и Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-З «О регистре населения» (далее – Закон № 418-З).

Одной из основных информационных систем учета населения является «Регистр населения», создание и внедрение которого первоначально предусмотрено Директивой Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата». Впоследствии был принят Закон № 418-З, вступивший в силу 26 июля 2013 г. В соответствии с этим законом «Регистр населения» – это государственная централизованная автоматизированная информационная система, основу которой составляет база персональных данных граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в стране. Целями данной информационной системы являются защита прав и свобод физических лиц, формирование единого информационного пространства в Республике Беларусь. Задачи регистра населения следующие: обеспечение учета физических лиц, оперативное обеспечение достоверными и актуальными персональными данными государственных органов, иных организаций, нотариусов и физических лиц, обеспечение информационного взаимодействия и сотрудничества организаций, в том числе в ходе межгосударственного и между-

народного информационного обмена¹⁷. Управление «Регистром населения» осуществляет его владелец – Министерство внутренних дел Республики Беларусь.

«Регистр населения» включает информацию, касающуюся разных сторон жизни человека, в том числе основные персональные (место проживания (регистрацию), гражданство, данные о смерти или объявлении физического лица умершим, признании безвестно отсутствующим, недееспособным, ограниченно дееспособным) и дополнительные данные (о родителях, опекунах, попечителях, семейном положении, супруге, детях, высшем образовании, налоговых обязательствах, исполнении воинской обязанности, роде занятий, инвалидности и отдельных видах пенсий). Информацию в информационную систему вносят разные государственные органы (Министерство по налогам и сборам, Министерство труда и социальной защиты, Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, РУП «Белгосстрах» и др.) в зависимости от компетенции. С течением времени вносимая информация меняется. Так, были исключены сведения о группе крови и о статусе работающего, безработного, неработающего. В настоящее время это самая крупная государственная автоматизированная система персональных данных граждан Республики Беларусь, иностранных лиц и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории страны.

18 апреля 2019 г. вступил в силу Закон Республики Беларусь № 170-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О регистре населения”», поскольку положения последнего нуждались в корректировке и совершенствовании с учетом правоприменительной практики, а также необходимости в согласовании норм данного закона с нормами иных законодательных актов.

Среди значимых новшеств стоит отметить использование общегосударственной автоматизированной информационной системы (далее – ОАИС) при взаимодействии с регистром населения. Так, при создании новых информационных ресурсов и модернизации существующих, содержащих персональные данные, подлежащие внесению в «Регистр населения», сведения из них вносятся в него посредством ОАИС, если иной порядок внесения не согласован с Оперативно-аналитическим центром при Президенте Республики Беларусь. Срок интеграции «Регистра населения» с ОАИС установлен не позднее 31 декабря 2020 г.¹⁸

¹⁶Указ Президента Республики Беларусь от 9 июля 2019 г. № 264 «Об автоматизированной информационной системе учета многодетных семей».

¹⁷Закон Республики Беларусь от 21 июля 2008 г. № 418-З «О регистре населения» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mvd.gov.by/uploads/dgim/r418.pdf> (дата обращения: 15.02.2020).

¹⁸«О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О регистре населения» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.house.gov.by/ru/zakony-ru/view/o-vnesenii-izmenenij-i-dopolnenij-v-zakon-respubliki-belarus-o-registre-naselenija-418/> (дата обращения: 15.02.2020).

Кроме того, среди значимых нововведений можно выделить следующие: уточнение терминологии Закона № 418-З; исключение из регистра сведений о статусе работающего, безработного, неработающего в силу отсутствия в законодательстве четких критериев понятия «неработающий» и нецелесообразности создания наряду с существующими параллельной базы данных таких категорий лиц; отнесение к дополнительным персональным данным сведений об инвалидности (группа инвалидности, степень утраты здоровья (для несовершеннолетних), дата установления, срок и причина инвалидности); уточнение порядка внесения сведений о регистрации и расторжении брака, признании брака недействительным; определение особенностей внесения и актуализации отдельных персональных данных. В частности, помимо использования указанной ОАИС, предусмотрены следующие опции:

- установлена обязанность применения электронной цифровой подписи, сертификат открытого ключа которой издан в Государственной системе управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи Республики Беларусь;

- предусмотрена возможность определения особенностей внесения отдельных персональных данных в «Регистр населения» и их актуализации в нем на уровне постановления Совета Министров Республики Беларусь, учитывая, что внесение персональных данных и их актуализация находятся в сфере компетенции различных государственных органов;

- усовершенствован порядок предоставления персональных данных из «Регистра населения» организациям, нотариусам и физическим лицам путем определения случаев, когда для предоставления персональных данных на платной или бесплатной основе требуется письменное согласие физического лица, а когда данные предоставляются без его согласия;

- закреплена возможность для физического лица получить справку (выписку) из «Регистра населения» в электронном виде;

- уточнены отдельные функции владельца «Регистра населения». Так, предусмотрено исключение персональных данных из информационной системы регистрирующей службой по различным основаниям (в случае нарушения установленного порядка внесения персональных данных, в целях обеспечения национальной безопасности, прав и свобод физических лиц, выполнения задач, возложенных на указанные органы законодательными актами).

Согласно законодательству доступ к регистру имеют те государственные органы, организации и их должностные лица, использование персональных данных которыми необходимо для решения задач, входящих в их компетенцию. Следует отметить, что вносить и получать данные о человеке каждая из служб может только в рамках своих полномочий, также каждая из служб может работать только с теми данными, которые касаются определенной служебной деятельности. Другая информация тому или иному специалисту недоступна. Сведения могут выдаваться только при авторизованном доступе и строго в объеме, определенном правами конкретной организации-получателя.

Так, предусматривается, что персональные данные из «Регистра населения» предоставляются нотариусам бесплатно, если использование таких данных необходимо для выполнения функций, входящих в их компетенцию, определенную законодательством Республики Беларусь. При этом адвокаты на общих основаниях обладают правом доступа к информации, распространение которой по законодательству Республики Беларусь ограничено. Поскольку в нормах, закрепляющих порядок предоставления сведений, составляющих охраняемую законом тайну, адвокат как субъект, правомочный получать указанные сведения, отсутствует, компетентные органы отказываются предоставлять запрашиваемые адвокатом сведения, в связи с чем он не имеет возможности реализовать указанное право. Представляется, что наряду с нотариусами право на получение сведений из «Регистра населения» следует предоставить и адвокатам для выполнения ими своих функций по надлежащему оказанию юридической помощи на профессиональной основе.

Исходя из гарантированности соблюдения конституционного права каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, основу «Регистра населения» составляет база персональных данных физических лиц, содержащая конфиденциальную информацию, которая в связи с ее характером, процедурой обработки или использования требует защиты для исключения возможности нарушения права на неприкосновенность личной жизни.

Следует отметить, что в настоящее время в стране еще не принят закон о персональных данных, проект которого уже был вынесен на общественное обсуждение. Основным проблемным вопросом остается регламентация требований к сбору (в части согласия владельца), обработке, хранению и защите персональных сведений в информационных системах, помимо самого «Регистра населения».

Развитие информационных систем и обмен данными

В 2019 г. в Российской Федерации был разработан и внесен в Государственную Думу, а в сентябре

2019 г. уже прошел первое чтение проект Федерального закона № 759897-7 «О едином федеральном

информационном ресурсе, содержащем сведения о населении Российской Федерации».

Предполагается, что данный федеральный государственный информационный ресурс будет формироваться на основе сведений о гражданах Российской Федерации, иностранных гражданах и лицах без гражданства, содержащихся в иных государственных и муниципальных информационных ресурсах органов государственной власти, местного самоуправления, управления государственными внебюджетными фондами.

Таким образом, речь не идет о создании новой глобальной системы либо об объединении баз данных этих систем. При использовании интеграции на уровне федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении, осуществляется одномоментный доступ к необходимым базам данных из различных информационных систем. Федеральный ресурс о населении будет формироваться и вестись на основании сведений о физических лицах, представляемых уполномоченному органу, каковым, как предполагается, станет Федеральная налоговая служба (ФНС) Российской Федерации, соответствующими органами и организациями (Министерство внутренних дел, Министерство обороны, Министерство образования и науки, ФНС Российской Федерации, Росморречфлот, государственные внебюджетные фонды) в электронной форме посредством использования единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Для обеспечения такого информационного взаимодействия в федеральный ресурс о населении будут включаться как базовые (фамилия, имя, отчество (при наличии), дата, место рождения и смерти, пол, реквизиты записи акта гражданского состояния о рождении и смерти, страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика и др.), так и дополнительные (семейное положение, родственные связи и др.) сведения о физическом лице. Информация о нем будет образовывать одну запись федерального ресурса о населении. Таким образом, ведение данного ресурса будет основываться на принципе «один человек – одна запись», но это не означает, что речь идет о записи в базе данных, сведения о человеке по запросу будут поступать из различных уже во многом сформированных государственных информационных систем. Этот ресурс не только объединит официальные данные гражданина, но и позволит обеспечить их синхронизацию с другими информационными системами. Единый федеральный информационный ресурс сам по себе не будет собирать никакой новой информации, он будет агрегировать уже имеющиеся базы данных.

Предполагается, что внедрение в полном объеме информационного ресурса произойдет не ранее конца 2025 г., что обусловлено не только созданием программного продукта, организаци-

онными затратами, но также и требованием подготовки достаточно обширной подзаконной нормативной правовой основы, обеспечивающей процесс гармонизации сведений о физических лицах в государственных информационных ресурсах, порядок формирования номера записи федерального ресурса о населении, процедуру формирования, внесения изменений и восстановления записи федерального ресурса о населении, этапы внесения сведений о населении в единый федеральный ресурс, а также гармонизации этих сведений с иными информационными ресурсами, последовательность направления сведений в федеральный ресурс (в том числе их перечень и сроки передачи), порядок функционирования федеральной информационной системы и предоставления сведений из единого федерального ресурса о населении. Кроме того, к полномочиям Правительства Российской Федерации относятся утверждение особенностей отдельного формирования сведений федерального ресурса о населении, а также ряд других вопросов.

Важным является и вопрос трансграничного обмена информацией. Развитие ИКТ должно способствовать не только формированию единого информационного пространства внутри страны, но и впоследствии использоваться для международного обмена персональными данными. В связи с этим интересен пример Европейского союза в сфере защиты персональных данных. Считаем возможным принятие единого документа в рамках Союзного государства для обеспечения оперативного обмена персональными данными, принятия мер по их защите (в соответствии с международными стандартами) и определения степени ответственности в случае их утраты или несанкционированного доступа. Это также будет способствовать возможности поиска работы и трудоустройства на территории государств-участников.

Следует отметить, что определенные шаги уже были предприняты в данной сфере в связи с принятием Постановления Совета Министров Союзного государства от 21 октября 2014 г. № 23, которым был утвержден План мероприятий на период 2014–2016 гг. по формированию единого миграционного пространства на территориях государств – участников Договора о создании Союзного государства, в рамках реализации которого 3 марта 2015 г. были подписаны международные акты, позволяющие решать наиболее острые проблемы, возникающие в сфере формирования согласованной миграционной политики.

Унификация данных будет развиваться также в рамках работ по созданию интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза, которая обеспечит взаимодействие национальных информационных ресурсов и систем с информационными ресурсами и системами Евразийской экономической комиссии.

Заключение

Создание единого информационного ресурса – серьезный шаг к развитию цифрового государства, улучшению сервисов, предоставляемых гражданам, обеспечению прозрачности и объективной оценки обоснованности принимаемых государственных решений. Важно также правовое обеспечение защиты персональных данных с момента сбора, последующей обработки и хранения в информационных системах.

В данной работе рассмотрены вопросы создания единого информационного ресурса персональных данных в Российской Федерации и совершенствование информационной системы «Регистр населения» в Республике Беларусь.

Внесены предложения по развитию трансграничного обмена информацией, касающейся персональных данных между государствами.

Библиографические ссылки

1. Дементьев ВС. История учета населения России до начала XX века. *Географический вестник*. 2015;4(35):11–17. DOI: 10.17072/2079-7877-2015-4-11-17.
2. Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ. *Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения*. Москва: Норма; 2019. 392 с. Совместно с ИНФРА-М.
3. Methodology and evaluation of population registers and similar systems [Internet; cited 2020 February 2]. Available from: https://unstats.un.org/unds/publication/SeriesF/Seriesf_15e.pdf.
4. Амелин РВ. *Правовой режим государственных информационных систем*. Москва: ГроссМедиа; 2016. 338 с.
5. Андриченко ЛВ, Мещерякова МА. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении. *Журнал российского права*. 2012;8:16–40.

References

1. Dementiev VS. History registry of the Russian population until the beginning of the 20th century. *Geographical Bulletin*. 2015;4(35):11–17. Russian. DOI: 10.17072/2079-7877-2015-4-11-17.
2. Andrichenko LV, Plyugina IV. *Migratsionnoe zakonodatel'stvo Rossiiskoi Federatsii: tendentsii razvitiya i praktika primeneniya* [Migration legislation of the Russian Federation: development trends and application practices]. Moscow: Norma; 2019. 392 p. Co-published with INFRA-M. Russian.
3. Methodology and evaluation of population registers and similar systems [Internet; cited 2020 February 2]. Available from: https://unstats.un.org/unds/publication/SeriesF/Seriesf_15e.pdf.
4. Amelin RV. *Pravovoi rezhim gosudarstvennykh informatsionnykh sistem* [Legal regime of state information systems]. Moscow: GrossMedia; 2016. 338 p. Russian.
5. Andrichenko LV, Meshcheryakova MA. Information registers as an effective means of collection and monitoring of data on population. *Journal of Russian Law*. 2012;8:16–40. Russian.

Статья поступила в редакцию 24.02.2020.
Received by editorial board 24.02.2020.