

УДК 34.09

**ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИСТРА НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ЦИФРОВОЙ ОБОРОТ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ:
ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Быстрыкова С. А.

Российский университет транспорта

Автором исследуются правовые вопросы, связанные с формированием Регистра населения в России как информационного ресурса федерального уровня в условиях цифровой трансформации и возрастающего оборота персональных данных. На основе анализа зарубежного опыта правового регулирования в рассматриваемой области автором обращено внимание на современные тенденции и правовые проблемы, связанные с использованием аналогичных информационных ресурсов. Отмечено значение создания в Российской Федерации единого федерального информационного ресурса для интеграции сведений о населении в условиях развития цифрового оборота персональных данных и их организационно-правовой защиты. Рассматривается вопрос соблюдения установленных требований и необходимость развития государственных стандартов при формировании цифровой экономики, а также совершенствования информационного законодательства в целях реализации государственной политики обеспечения системы правовой охраны использования персональных данных во всех сферах. Особое внимание обращено на развитие цифрового оборота данных в системе транспортной безопасности.

Ключевые слова: регистр населения, федеральный информационный ресурс, сведения о населении, правовое регулирование, персональные данные, цифровой оборот данных, транспортная безопасность, информационные технологии, информационная безопасность, искусственный интеллект.

Вопрос организационно-правовой защиты персональных данных в информационную эпоху на современном этапе цифрового развития и оборота данных приобретает особую актуальность, поскольку касается не только государства и общества, но и существенно затрагивает интересы граждан. Неслучайно интересы граждан, соблюдение их прав в Стратегии национальной безопасности [1] в Российской Федерации включены в национальные интересы, при этом обеспечение информационной безопасности выделено в базовом документе стратегического планирования в качестве одного из основных приоритетов. В условиях повышения динамики и активизации применения различных информационных (цифровых) технологий, развития цифровых платформ, критической информационной инфраструктуры, связанной с оказанием государственных услуг, взаимодействия органов публичной власти и оборота значительных массивов информации, включая и персональные данные, существенно возрастают угрозы и вызовы информационной безопасности.

Вопросы правового обеспечения использования, сбора, обработки, хранения и т.д. персональных данных после подписания РФ в 2005 г. европейской Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных [2] и принятия Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [3], а также развития системы правового регулирования в этой области, постоянно находятся в сфере внимания. Это касается как деятельности законодателя, так и федеральных органов исполнительной власти, включая уполномоченные в этой сфере Минцифры России, Роскомнадзора, Федеральная служба по техническому и

экспортному контролю (далее – ФСТЭК России) и др.), в банковской и финансовой, здравоохранения, образовательной сферах и многих иных.

В соответствии с международными актами, а также российским законодательством, обработка персональных данных может осуществляться только на основании заранее определенных, законных целей и задач. Среди них выделяется обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

Безусловно, как отмечают исследователи в области информационного права, это приводит к росту значения государственных информационных систем [4; 5, с. 84-87; 6]. Следует с этим согласиться, поскольку в условиях возрастающего оборота данных (особенно различных видов цифровых данных) функциональные возможности таких информационных систем связаны не только с интеграцией, но и обработкой больших массивов данных о гражданах. Очевидно, что это требует усиления внимания к вопросам информационной безопасности и правового обеспечения цифрового оборота персональных данных (больших данных).

Правовая политика Российской Федерации государства, которое обладает всей полнотой власти на своей территории, определяется с учетом этого устройства, а также территориально-административного деления (например, федеративного), и подписанных международных договоров, необходимых видов и форм учета населения. Они нужны в различных целях: для оказания государственных услуг, формирования различных видов статистики, установления (подтверждения) личности физического лица, также установления различных видов учета (воинского, в избирательной системе, в судебной и правоохранительной системах, в области образования, в сфере здравоохранения и т.д.). Сегодня все шире развивается этот персональный учет и цифровой оборот персональных данных широко используется в транспортной сфере, например, для регистрации и идентификации пассажиров.

Поэтому единый федеральный информационный ресурс, формирование которого предусмотрено в Федеральном законе от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» [7], все больше привлекает внимание исследователей, в том числе и в публично-правовой науке. Концепция создания такого единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации, вызывала различные дискуссии, но План мероприятий («дорожная карта») его формирования и ведения был утвержден распоряжением Правительства РФ от 04.07.2017 № 1418-р [8]. Анализ зарубежного опыта создания таких ресурсов показывает различные подходы к созданию таких информационных ресурсов в разных странах [4]. Имеющаяся за рубежом достаточно разнообразная практика правового регулирования представляет интерес с точки зрения возможного прогнозирования эффективности и перспектив формирования правоприменительной практики.

Изучение зарубежного опыта свидетельствует, что во многих государствах созданы аналогичные информационные системы, которые содержат сведения о населении. В качестве основной тенденции при их использовании можно выделить обеспечение безопасности, повышение качества и удобства предоставляемых населению услуг, а также эффективность выполнения контрольно-надзорных функций органами государственной власти. По разным оценкам информационные системы

учета населения созданы и действуют почти в 60 государствах мира [4].

Заслуживают внимания результаты анализа, проведенного в монографии И.А Трофимец [4]. Так, на основе сравнительно-правового анализа законодательства в этой сфере в Австрии, Бельгии, Венгрии, Дании, Исландии, Нидерландов, Норвегии, Швеции, Франции, Финляндии и особенно Испании справедливо обоснован вывод о том, что в Евросоюзе отсутствуют единообразные подходы в правовом регулировании учета населения.

Начиная с названий этих учетных систем (национальные, центральные, регистры, реестры и т.д.), вместе с тем, в ряде государств (например, в Испании) такие регистры в ряде государств (информационные учетные системы населения) отсутствуют либо используются в основном для сбора статистических данных о гражданах в социальной сфере. Хотя определенный учет существует и ведется в других системах, но общей тенденцией является то, что во всех государствах гражданину присваивается уникальный номер об индивидуальных признаках лица для его идентификации (чаще всего это относится к компетенции МВД). Хотя практика складывается также по-разному. Центральные хранилища данных имеют определенные связи с местными регистрами населения и с информационными системами других ведомств, таких как налоговые органы, социального страхования и пенсионного обеспечения, статистические службы, службы земельного кадастра, службы регистрации прав собственности, министерство внутренних дел, министерство обороны, министерства по чрезвычайным ситуациям, избирательные комиссии и др.

В США, например, исторически отсутствовала централизованная система регистрации населения, несмотря на наличие единого номера социального страхования. При этом проблема идентификации личности в США осуществляется на основе единой технологии, обеспечивающей сбор, обработку, анализ и распространение данных в электронном виде об актах изменения гражданского состояния граждан на основе взаимодействия органов власти разных уровней, включая различные службы в штатах.

Однако как показывает исследование в Российской Федерации можно выделить значительное количество отраслевых информационных ресурсов, формируемых органами публичной власти федерального и регионального уровня, а также органами местного самоуправления в целях осуществления государственных (муниципальных) функций, содержащих сведения о населении¹.

Вместе с тем сегодня идет процесс формирования единого информационного ресурса, в котором должны быть интегрированы большие массивы данных о населении РФ. Особенно важно отметить роль Единого регистра в обеспечении информационного взаимодействия с иными федеральными, региональными и муниципальными информационными ресурсами, а также с определенными негосударственными системами, которым делегированы определенные государственные полномочия в РФ.

¹ К ним относятся сведения о: регистрации физических лиц по месту пребывания и месту жительства; застрахованных лицах в системе обязательного пенсионного страхования; 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; а также иных видах регистрации (учета) сведений о физических лицах, их правах и обязанностях и т.д.

После вступления в силу указанного Федерального закона от 08.06.2020 № 168-ФЗ в России начнет функционировать единый федеральный информационный регистр, включающий совокупность сведений о гражданах РФ, а также об иностранных гражданах и лицах без гражданства, которые содержатся в государственных информационных системах органов публичной власти, органов управления государственными внебюджетными фондами и т.д. Указанный федеральный регистр также направлен на развитие системы государственных и муниципальных услуг, государственных и муниципальных функций, в том числе на основе развития цифрового оборота и обмена данными. Этот Регистр нужен также для обеспечения актуальности и достоверности информационных ресурсов в системе органов публичной власти, органов управления государственными внебюджетными фондами, также содержащими сведения о населении России.

Обязанности уполномоченного федерального органа исполнительной власти по формированию и ведению федерального ресурса о населении возложены на ФНС России. Как уже отмечалось, в данный единый Регистр должны включаться сведения о физическом лице, которые впервые формируются органами государственной власти и управления государственными внебюджетными фондами в соответствии с их полномочиями, в государственных информационных системах. Также исключительно важна информация, позволяющая идентифицировать такие сведения в государственных информационных системах². Это идентификаторы записи акта о рождении; записи акта о смерти; документа, удостоверяющего личность физического лица, включая вид, номер и иные сведения о таком документе; документов или отметок в документах, удостоверяющих личность, подтверждающих право иностранного гражданина и лица без гражданства на пребывание (проживание) в РФ; сведений о регистрационном учете гражданина РФ и миграционном учете иностранного гражданина и лица без гражданства в РФ; сведений о принятом решении по вопросам гражданства РФ; сведений о постановке на учет в налоговом органе, в том числе в качестве налогоплательщика налога на профессиональный доход; сведений о регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; сведений о постановке на воинский учет граждан Российской Федерации, обязанных состоять на воинском учете; сведений о регистрации в системах обязательного пенсионного, медицинского и социального страхования; сведений о постановке на учет в органах службы занятости; документа об образовании и (или) о квалификации, документа об обучении, включая виды, номера и иные сведения о таких документах; сведений о присуждении, лишении, восстановлении ученой степени, присвоении, лишении, восстановлении ученого звания; учетной записи физического лица в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентифи-

² Также к ним относятся следующие базовые сведения о физическом лице: фамилия, имя и отчество (при наличии) и в случае их изменения иные фамилия, имя и отчество (при наличии); дата рождения; дата смерти; место рождения; место смерти; пол и в случае его изменения иной пол; сведения о семейном положении физического лица, в том числе о записях актов о заключении и расторжении брака; гражданство РФ и (или) гражданство (подданство) иностранного государства или иностранных государств; сведения о наличии у гражданина РФ документа на право постоянного проживания в иностранном государстве (при наличии); сведения об обращении гражданина РФ в полномочный орган иностранного государства о выходе указанного гражданина из гражданства данного государства или об отказе от имеющегося у него документа на право постоянного проживания в иностранном государстве (при наличии).

кации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем; записей федерального регистра, содержащих сведения о родителях физического лица, супруга (супруги) физического лица, ребенке (детях) физического лица.

Кроме того, следует отметить, что федеральный регистр населения формируется на основании сведений о физических лицах, представляемых уполномоченному органу соответствующими органами и организациями (МВД России, Минобороны России, Минобрнауки России, ФНС России, Росморречфлот, государственные внебюджетные фонды) в цифровой форме на основе применения единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Одним из ключевых является вопрос об идентификации субъектов. Представляет научный интерес диссертационное исследование В.Б. Наумова, направленное на изучение и разработку информационно-правовых подходов к вопросу о формировании института идентификации в информационном праве [9]. Что касается идентификации физических лиц, то технологически сведения об одном физическом лице, в федеральном регистре сведений о населении являются одной записью, которые идентифицируются на основании не повторяющимся во времени и пространстве (на территории Российской Федерации) номера. С точки зрения его функционального назначения этот единый информационный ресурс позволяет осуществлять сбор, обработку и сохранность сведений о населении, включаемых в федеральный регистр.

Также актуальным является вопрос обеспечения доступа к сведениям, содержащимся в нем и их предоставления в электронной (цифровой) форме. Отдельного внимания заслуживает проблема информационного взаимодействия государственной информационной системы с иными государственными и муниципальными информационными системами, (включая федеральную государственную информационную систему ведения Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния) [10]. В рамках указанного взаимодействия осуществляется:

- автоматическая передача содержащихся в нем сведений в единую систему идентификации и аутентификации;
- контроль за достоверностью, полнотой и актуальностью содержащихся в нем сведений о населении;
- контроль подлинности и целостности записей федерального регистра сведений о населении;
- применение усиленной квалифицированной электронной подписи.

Приоритетное и системное значение имеет информационная безопасность, включая защиту оператором сведений, содержащихся в указанном федеральном регистре (персональные данные как при ее создании и эксплуатации, так и будущем развитии государственной информационной системы [11, с. 71-74]. Это касается применения установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации требований к защите имеющихся сведений, в данном Федеральном регистре, по разработке и внедрению системы защиты (включая применение только сертифицированных в установленном законодательством Российской Федерации в порядке средств защиты информации: криптографической защиты информации, а также аттестация государственной информационной системы на соответствие требованиям о защите информации).

В современных условиях цифровой трансформации, изменения миропорядка

особого внимания заслуживают вопросы защита сведений, содержащихся в федеральном регистре сведений о населении, от несанкционированного доступа и атак.

Цифровой оборот персональных данных требует повышенного внимания к обеспечению безопасности межведомственного информационного взаимодействия при формировании и ведении федерального регистра сведений о населении. Это касается выполнения требований федерального органа исполнительной власти в области связи, являющегося оператором единой системы межведомственного электронного взаимодействия по обеспечению ее безопасности, а также обеспечения неизменности сведений, при их хранении и передаче [11].

В соответствии со Стратегией национальной безопасности и Доктриной информационной безопасности в Российской Федерации сегодня необходимы дополнительные меры повышенной защиты сведений, содержащихся в указанной системе от взлома, утечки, несанкционированных действий по искажению, блокированию информации, предотвращению других форм незаконного вмешательства в федеральный информационный ресурс.

Список литературы:

1. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ – 2021. – 5 июля.
2. Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (заключена в г. Страсбурге 28 января 1981 г.) (вместе с Поправками к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ № 108), позволяющими присоединение европейских сообществ, принятыми Комитетом Министров в Страсбурге 15 июня 1999 г.) // Собр. законодательства РФ. – 2014. – 3 февраля.
3. О персональных данных: федер. Закон Рос. Федерации от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. 8 июля 2006 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. 14 июля 2006 г. // Собр. законодательства РФ. – 2006. – 31 июля.
4. Трофимец И.А. Государственные информационные системы учета населения : Монография / И.А. Трофимец. – Москва : РУСАЙНС, 2021. – 90 с.
5. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий : Монография / Р.В. Амелин, С.Е. Чаннов. – Москва : Норма, 2023. – 278 с.
6. Правовое регулирование оборота персональных данных в условиях современных вызовов и угроз : Монография / под ред. А.В.Минбалеева. – Саратов : ООО «Амирит», 2023. 138 с.
7. О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации: федер. Закон Рос. Федерации от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. 21 мая 2020 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. 2 июня 2020 г. // Собр. законодательства РФ. – 2020. – 15 июня.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации 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») // Собр. законодательства РФ. – 2017. – 17 июля.
9. Наумов В.Б. Институт идентификации в информационном праве: Дисс. ...д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 455.
10. Полякова Т.А., Бойченко И.С. Развитие применения дистанционных технологий и «цифровизация» общественных отношений в условиях новых вызовов: теоретические и практические проблемы // Образование и право. 2020. № 3. С. 319-324.
11. Чеботарева А.А. Организационно-правовые основы формирования федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации // Третьи Бачиловские чтения. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований : материалы Международной научно-практической конференции / Отв. ред. Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев. – Москва : Проспект. 2020. – 312 с.

Bystryakova S. A. Formation of the Population Register in the Russian Federation and digital circulation of personal data: legal problems // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2024. – Т. 10 (76). № 2. – P. 87–93.

The author examines the legal issues related to the formation of the Population Register in Russia as an in-

formation resource at the federal level in the context of digital transformation and increasing turnover of personal data. Based on the analysis of foreign experience of legal regulation in the field under consideration, the author draws attention to current trends and legal problems associated with the use of similar information resources. The importance of creating a unified federal information resource in the Russian Federation for the integration of information about the population in the context of the development of digital circulation of personal data and their organizational and legal protection is noted. The issue of compliance with the established requirements and the need for the development of state standards in the formation of the digital economy, as well as the improvement of information legislation in order to implement the state policy of ensuring the system of legal protection of the use of personal data in all areas is considered.

Keywords: population register, federal information resource, information about the population, legal regulation, personal data, digital data turnover, transport security, information technology, information security, artificial intelligence.

Spisok literatury:

1. Ukaz Prezidenta RF ot 2 iyulya 2021 g. № 400 «O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii» // *Sobr. zakonodatel'stva RF* – 2021. – 5 iyulya.
2. Konvenciya o zashchite fizicheskikh lic pri avtomatizirovannoj obrabotke personal'nyh dannyh (zaklyuchena v g. Strasburge 28 yanvarya 1981 g.) (vmeste s Popravkami k Konvencii o zashchite fizicheskikh lic pri avtomatizirovannoj obrabotke personal'nyh dannyh (SDSE № 108), pozvolyayushchimi prisoedinenie evropejskikh soobshchestv, prinyatymi Komitetom Ministrov v Strasburge 15 iyunya 1999 g.) // *Sobr. zakonodatel'stva RF*. – 2014. – 3 fevralya.
3. O personal'nyh dannyh: feder. Zakon Ros. Federacii ot 27 iyulya 2006 g. № 152-FZ: prinyat Gos. Dumoj Feder. *Sobr.* 8 iyulya 2006 g.; odobr. Sovetom Federacii Feder. *Sobr.* 14 iyulya 2006 g. // *Sobr. zakonodatel'stva RF*. – 2006. – 31 iyulya.
4. Trofimec I.A. Gosudarstvennye informacionnye sistemy ucheta naseleniya : Monografiya / I.A. Trofimec. – Moskva : RUSAJNS, 2021. – 90 s.
5. Amelin R.V., CHannov S.E. Evolyuciya prava pod vozdejstviem cifrovyyh tekhnologij : Monografiya / R.V. Amelin, S.E. CHannov. – Moskva : Norma, 2023. – 278 s.
6. Pravovoe regulirovanie oborota personal'nyh dannyh v usloviyah sovremennyh vyzovov i ugroz : Monografiya / pod red. A.V. Minbaleeva. – Saratov : OOO «Amirit», 2023. 138 s.
7. O edinom federal'nom informacionnom registre, sodержashchem svedeniya o naselenii Rossijskoj Federacii: feder. Zakon Ros. Federacii ot 8 iyunya 2020 g. № 168-FZ: prinyat Gos. Dumoj Feder. *Sobr.* 21 maya 2020 g.; odobr. Sovetom Federacii Feder. *Sobr.* 2 iyunya 2020 g. // *Sobr. zakonodatel'stva RF*. – 2020. – 15 iyunya.
8. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 4 iyulya 2017 g. № 1418-r «Ob utverzhdenii Konceptii formirovaniya i vedeniya edinogo federal'nogo informacionnogo resursa, sodержashchego svedeniya o naselenii Rossijskoj Federacii» (vmeste s «Planom meropriyatij («dorozhnoj kartoj») po formirovaniyu i vedeniyu edinogo federal'nogo informacionnogo resursa, sodержashchego svedeniya o naselenii Rossijskoj Federacii») // *Sobr. zakonodatel'stva RF*. – 2017. – 17 iyulya.
9. Naumov V.B. Institut identifikacii v informacionnom prave: Diss. ...d-ra yurid. nauk. M., 2020. S. 455.
10. Polyakova T.A., Bojchenko I.S. Razvitie primeneniya distancionnyh tekhnologij i «cifrovizaciya» obshchestvennyh otnoshenij v usloviyah novyyh vyzovov: teoreticheskie i prakticheskie problemy // *Obrazovanie i pravo*. 2020. № 3. S. 319-324.
11. CHEbotareva A.A. Organizacionno-pravovye osnovy formirovaniya federal'nogo informacionnogo registra, sodержashchego svedeniya o naselenii Rossijskoj Federacii // *Tret'i Bachilovskie chteniya. Cifrovaya transformaciya: vyzovy prava i vektory nauchnyh issledovanij : materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii / Otv. red. T.A. Polyakova, A.V. Minbaleev. – Moskva : Prospekt. 2020. – 312 s.*