

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

« ____ » _____ 2020 г.

№ _____

Информация по вопросу одобрения Федерального закона
«О едином федеральном информационном регистре, содержащем
сведения о населении Российской Федерации» (проект № 759897-7)
в связи с многочисленными обращениями граждан

В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации поступает большое количество обращений граждан, которые обеспокоены постепенным формированием в Российской Федерации юридической базы, которая позволит осуществлять электронный контроль за всеми гражданами.

Большая часть таких тревог обусловлена нормами, содержание которых незаслуженно приписывается Федеральному закону № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» (далее – Закон), одобренному Советом Федерации 2 июня 2020 года и подписанному Президентом Российской Федерации 8 июня 2020 года. Принятие Закона не обусловлено пандемией, так как работа над ним велась с 2018 года.

Следует отметить, что Закон направлен на обеспечение достоверности данных о населении (прежде всего, на уточнение данных о количестве физических лиц, зарегистрированных на территории Российской Федерации, а также об актуальном составе семей). Сам по себе Закон не формирует новой цифровой реальности, и не создает дополнительных угроз обществу, правам и свободам личности.

Вместе с тем, обеспокоенность в связи с его принятием понятна, поскольку именно упорядоченные, а не хаотичные данные о населении могут стать основой новых форм цифрового контроля над человеком. По мнению комитета, нормы, касающиеся осуществления электронного контроля за гражданами, в большей степени содержатся не в Законе, а в других законодательных, нормативно-правовых актах и документах. Можно перечислить следующие:

- Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которому принципом предоставления государственных и муниципальных услуг является «возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах,

предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя»;

- Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предполагающий биометрическую идентификацию граждан банками и вводящий положения о единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей сбор и хранение биометрических персональных данных;

- Федеральный закон от 1 апреля 2019 года № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», легализовавший СНИЛС в качестве уникального цифрового идентификатора личности в сфере государственных услуг;

- Федеральный закон от 24 апреля 2020 года № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации - городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных», направленный на проведение эксперимента по внедрению искусственного интеллекта в Москве;

- проект федерального закона № 922869-7 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», предполагающий сбор большого объема данных без указания конкретных целей, для достижения которых это могло бы потребоваться;

- проект федерального закона № 747513-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части уточнения процедур идентификации и аутентификации)» о так называемом «цифровом профиле гражданина», по которому также планируется создание единой инфраструктуры сбора, обработки и хранения персональных данных всех граждан страны;

- национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации», некоторые положения которого входят в противоречие с подпунктом «д» пункта 40 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы, положения которой обязательны для выполнения всеми органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления. Указанной Стратегией предусмотрено «развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий»;

- федеральный проект «Цифровое государственное управление», (утвержден 28 мая 2019 года), предусматривающий введение к 2024 году удостоверения личности гражданина Российской Федерации («электронного паспорта»);

- Концепция создания и функционирования национальной системы управления данными и план мероприятий («дорожная карта») по созданию национальной системы управления данными на 2019-2021 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 года № 1189-р), которая вводит понятие «государственных» данных в отношении объектов, к которым ранее применялось понятие «персональных» данных и предполагает их обработку, включая продажу и доступ к данным третьих лиц, без согласия субъектов персональных данных;

- базы данных в социальной сфере: Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ), Единая государственная информационная система социального обеспечения (ЕГИССО), разнообразные базы данных, направленные на ежедневный электронный контроль за обучением учащихся, в том числе с использованием электронных карт «проход-питание», электронных дневников, журналов;

- принимаемые в регионах программы «Умный город» («Безопасный город»), предполагающие возможность видеораспознавания, определения геолокации граждан и внедрения электронного контроля за их передвижением.

Можно согласиться с заявителями, что подобные законы формируют новую цифровую реальность и поэтому требуют серьезного открытого анализа конкретных механизмов их реализации и достижения общественного консенсуса путем широкого общественного обсуждения, в том числе с участием религиозных, патриотических и родительских организаций.

Следует отметить, что реализация ряда принятых нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере уже приостановлена. Так, пунктом 23 постановления Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2016 года № 315 МВД России было предписано отложить на период после 15 марта 2018 года мероприятия по введению на территории Российской Федерации удостоверения личности, оформленного в виде пластиковой карты с электронным носителем информации, в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации. О дальнейшей разработке правовых актов по введению на территории Российской Федерации электронного удостоверения личности, решение пока не принято.

Обращаем внимание, что рассматриваемый Закон не связан с какими-либо формами цифрового контроля над личностью, поскольку актами действующего законодательства сведения из формируемого на его основе регистра не

предусматривается использовать для каких-либо иных целей. Закон определяет, что целью формирования и ведения Федерального регистра сведений о населении является создание системы учета сведений о населении Российской Федерации, обеспечивающей их актуальность и достоверность.

Задачами создания Федерального регистра также являются:

- упрощение и сокращение сроков получения государственных услуг (исключение необходимости сбора и предоставления документов);
- официальный статистический учет (автоматическая перепись населения, позволяющая получать актуальные сведения чаще, чем раз в 10 лет), учет избирателей;
- планирование социально-экономического развития регионов (в том числе, для строительства социальных объектов - детских садов, школ, поликлиник, спортивных объектов);
- гармонизация данных об одном физическом лице в различных государственных и муниципальных ресурсах.

В реализации планирования социально-экономического развития регионов большое значение будут иметь региональные министерства связи, которые на текущий момент технологически готовы, поэтому дополнительного финансирования на их подключение не потребуется. Внедрение регистра позволит обладать данными о количестве физических лиц, зарегистрированных на территории Российской Федерации, обеспечить актуальность данных о воинском учете, достоверность данных о выданных дипломах и присвоенных научных званиях и ученых степенях. Знание состава реальных семей в совокупности со сведениями о доходах, которыми располагает другая информационная система (ЕГИССО) может в будущем позволить государству оказывать адресную социальную помощь.

Оператором регистра будет Федеральная налоговая служба (далее – ФНС России), что обусловлено успешным опытом реализации проектов по созданию других крупных реестров, таких как ЕГРН, ЕГРЮЛ/ЕГРИП, ГАР (адресный реестр), реестр МСП, ЕГР ЗАГС, наличием системы аттестованных центров хранения и обработки данных.

Федеральный регистр свяжет в одном информационном ресурсе данные о физическом лице, которые уже содержатся в информационных системах органов государственной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами. Сбор новых данных производиться не будет.

Состав сведений, включаемых в регистр, строго ограничен Законом. Это:

- фамилия, имя, отчество, дата рождения, пол, место рождения (смерти);
- семейное положение, супруги, дети;
- статусы (учет в службах занятости, воинский учет);

- идентификаторы (номера актов гражданского состояния, паспортные данные, ИНН, СНИЛС, полис ОМС, реквизиты документов об образовании), которые будут служить «мостиками» к базам данных в других ведомствах и позволят избежать дублирования и объединения баз данных в целях, несовместимых между собой.

Хранение данных будет происходить по месту возникновения таких данных, а их состав будет минимизирован. Таким образом, формально нарушения статьи 5 Федерального закона Российской Федерации «О персональных данных», согласно которому «не допускается объединение баз данных, содержащих персональные данные, обработка которых осуществляется в целях, несовместимых между собой» не происходит. Вместе с тем, нужно согласиться с тем, что данный принцип технически обеспечивает конституционное право на неприкосновенность частной жизни. Персональные данные в десятках информационных баз различных государственных органов обрабатываются в настоящее время в целях несовместимых между собой, и в этом смысле являются разнородными.

Сведения, содержащиеся в записи Федерального регистра, могут быть изменены по обращению физического лица, в отношении которого они составлены, путем изменения сведений, которые направляются в ФНС России органами и организациями - поставщиками сведений об этом физическом лице.

Большие дискуссии вызвало положение Закона о присвоении совокупности сведений о гражданине уникального номера записи (единственный атрибут, который создает сам регистр). Указанный номер будет случайным числом и не будет содержать никаких свойств личности, связанных с его датой или местом рождения, полом и т.д. Указанный номер ни в коем случае не заменяет фамилии, имени, отчества и даты рождения лица, используемых для идентификации личности. Номер носит технологический характер, призван упростить обмен сведениями между поставщиками сведений и нигде не используется для других целей. Законом не предусмотрено никаких требований об обязательности предъявления номера при обращении за государственными услугами взамен традиционных персональных данных.

По информации ФНС России, при создании системы будет максимально использовано отечественное оборудование и программное обеспечение с открытым программным кодом из соответствующих реестров Минкомсвязи России. Данные будут обрабатываться внутри физически отдельного контура.

Обслуживание системы будет осуществляться сотрудниками подведомственного ФНС России казенного учреждения (ФКУ). Разработчики системы к реальным данным доступа иметь не будут. Доступ к

пользовательскому интерфейсу системы будет предоставлен узкому кругу сотрудников ФНС России, обеспечивающими методологию ведения регистра.

В соответствии с требованиями регуляторов (ФСБ и ФСТЭК) система пройдет все необходимые аттестационные и сертификационные испытания на соответствие требованиям к защите информации, содержащей персональные данные. Система будет аттестована по максимальному уровню. Ввод системы будет произведен только после получения аттестата.

Закон учитывает все необходимые меры по защите отдельных категорий лиц, таких как судьи, свидетели. В случае отнесения к защищаемым лицам оператор физически изымает сведения о нем из основной системы и обеспечивает их хранение в обособленном сегменте, который отделен воздушным зазором от основной системы, в режимном секретном подразделении. Закон учитывает потребности ФСБ России, Службы внешней разведки и МВД России по легендированию деятельности оперативных сотрудников и отдельных категорий служащих и неразглашению их личности.

Необходимо отметить, что доступ многофункциональных центров к регистру будет осуществляться не напрямую, а опосредованно, что сделает невозможным несанкционированный доступ к данным регистра со стороны операторов МФЦ. Аналогично будет регламентирован доступ нотариусов.

Для реализации Закона необходимо принятие порядка 20 подзаконных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и указа Президента Российской Федерации. Обращаем внимание, что окончательный состав данных, доступ к которым будет иметь то или иное ведомство-пользователь, будет утвержден соответствующим нормативно-правовым актом.

В связи с большим вниманием граждан к Закону Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам будет осуществлять мониторинг разработки и принятия нормативных правовых актов, необходимых для его реализации.