

Людмила АНДРИЧЕНКО

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРИ СОЗДАНИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ УЧЕТА НАСЕЛЕНИЯ*

В статье анализируются вопросы регулирования полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в сфере формирования регистров населения на различных территориальных уровнях осуществления публичной власти, а также даются предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: информационные системы учета населения, органы государственной власти, органы местного самоуправления, персональные данные, полномочия, регистр населения

Наличие точной информации о количестве населения обусловлено как необходимостью обеспечения реализации прав граждан в различных сферах общественной жизни, так и адекватными этому задачами информационно-аналитической поддержки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В связи с этим большое практическое значение имеет создание эффективной регистрационно-учетной технологии на основе единства информационных ресурсов, обеспечения высокого качества информации в этих ресурсах, а также четкого разграничения полномочий между органами власти различных территориальных уровней по формированию и содержанию таких ресурсов.

Состояние информационных систем учета населения

Проведение всероссийской переписи населения дает определенное представление о численности населения, его демографических, экономических и социальных характеристиках, однако эта информация носит статический характер, она представлена на конкретную дату и не учитывает миграцию населения¹. К тому же переписи проводятся с большим

* Статья выполнена при поддержке гранта РГНФ, № 10-03-00323а.

¹ Мкртчян Н. Статистические источники информации о миграции населения в России // Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисциплинарное учебное пособие / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. М.: Центр миграционных исследований, 2007. С. 184–209.

интервалом, их данные могут быстро устаревать. Особенность регистров в том, что они позволяют осуществлять постоянный мониторинг демографической и миграционной обстановки на соответствующей территории. В этой связи система текущего учета населения, обеспечивающая ведение единого государственного регистра, позволит более точно определять стратегические направления экономического и социального развития, способствовать сокращению сроков принятия управленческих решений и повышению качества управления в государственных и муниципальных органах, оптимизации экономических и иных затрат при предоставлении государственных и муниципальных услуг².

Хотя традиции ведения регистров населения много лет, их широкое использование началось только с применением электронно-вычислительной техники. В некоторых странах (например, в Финляндии, Дании, Нидерландах, Швеции) переписи населения в их традиционном виде уже не проводятся. Вся необходимая информация получается главным образом на основе регистров³. По оценкам специалистов Статистического бюро ООН, системы учета населения функционируют более чем в 60 странах – в каждой третьей стране⁴.

В России попытки создать единую систему учета населения на основе регистра предпринимались неоднократно. Работы над Государственным регистром населения (далее – ГРН) велись с 1970-х гг. сначала в СССР, затем в России. Но были созданы только отдельные ведомственные информационные системы учета некоторых категорий граждан. Единый же регистр, несмотря на разработку отдельных концептуальных документов⁵, не создан до сих пор.

Органы власти различных территориальных уровней самостоятельно занимаются автоматизацией учета разных категорий населения, создают автономные базы персональных данных. Их деятельность обусловлена прежде всего действием норм ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», предоставивших возможность создания информа-

² Карандаев Г.Н., Огрызов А.А. Экономическое обоснование создания системы персонального учета населения Российской Федерации. М. 2007. С. 7.

³ Во многих странах, в т.ч. и странах СНГ, имеется развернутое законодательство о государственных регистрах населения, например, имеется Закон Республики Армения от 21 октября 2002 г. № ЗР-419 «О государственном регистре». Аналогичные законы имеются в Республике Молдова от 22 марта 2007 г. № 71-XVI «О регистрах», в Республике Беларусь – от 21 июля 2008 г. № 418-3 «О регистре населения» и др.; более широкий по предмету регулирования Закон (касается в целом порядка ведения и статуса государственных регистров) имеется в Республике Таджикистан – от 11 марта 1992 г. № 564 «О государственных регистрах».

⁴ Порядок регистрации населения: отечественный и зарубежный опыт. Материалы международных семинаров, проведенных при поддержке БДИПЧ ОБСЕ. Минск. Официальный сайт ОБСЕ / URL: <http://www.osce.org/node/40135>; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 184. 2/1515; Использование административных данных в переписях населения Финляндии // Материалы семинара ТАСИС (Париж, 4–6 октября 2004 г.). Официальный сайт Национального института статистики и экономических наук Франции / URL: <http://www.insee.fr>. С. 7–8; др.

⁵ Так, например, в 2000 г. Министерством Российской Федерации по связи и информатизации был разработан проект Концепции создания автоматизированной системы «Государственный регистр населения», которая не была одобрена. Позднее Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2005 г. № 748-р была одобрена Концепция создания системы персонального учета населения Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 24. Ст. 2414.

ционных систем органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления⁶.

Кроме того, это их право вытекает из содержания ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»⁷, согласно которой государственные и муниципальные органы могут создавать в пределах своих полномочий соответствующие информационные системы персональных данных. При этом данный Федеральный закон устанавливает возможность создания государственного регистра населения, правовой статус которого и порядок работы с которым устанавливаются федеральным законом⁸ (ст. 13). Однако цели его создания определяются весьма узко. Закон ушел от легитимации связи персональных данных с решением социальных и иных проблем граждан и государства, оставив связь только с технологией, с обработкой данных. Такой подход — результат воздействия технократического взгляда на проблему. Требуется же учесть социальный, управленческий аспект, а также установить, в каких целях вообще нужны и используются персональные данные⁹. К тому же положения ст. 13 Закона сформированы без учета того, что государственные регистры населения были созданы и используются многими субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Основа формирования этих регистров была заложена в одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 г. № 1024-р «Концепции региональной информатизации до 2010 года»¹⁰. В ней, в частности, отмечалось, что из функциональных подсистем и элементов региональной информационно-технологической инфраструктуры электронного правительства субъекта Федерации создаются региональные и муниципальные уровни таких информационных систем учета, как государственный регистр населения; единая государственная геоинформационная система, обеспечивающая инфраструктуру хранения пространственных данных; регистр лиц, имеющих право на получение социальной поддержки; государственный реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; система государственной статистики; информационная система обеспечения охраны правопорядка, общественной безопасности, защиты населения и

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

⁷ Указ. соч. Ст. 3451.

⁸ Еще в 1999 г. Правительством РФ было поручено Минтруду России совместно с МНС России, МВД России, Минфином России, Госкомстатом России, ФАПСИ, Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Минюстом России разработать проект Федерального закона «О государственном регистре населения Российской Федерации». Проект Закона предусматривал введение единого персонифицированного учета социального страхования граждан и концепцию создания автоматизированной системы «Государственный регистр населения», технические решения которой должны были быть взаимоувязаны с техническими решениями автоматизированных систем заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций. Однако данный федеральный закон из-за его недостаточной проработки не был принят.

⁹ Бачило И.Л. Важный шаг в регулировании информационных прав граждан // Законы России: опыт, анализ, практика. 2006. № 11.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 30. Ст. 3419.

объектов инфраструктуры от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и террористических действий.

Кроме того, роль и место системы персонального учета в структуре государственных информационных систем и ресурсов, цели, принципы, структура, функции и основные этапы его создания и развития, а также источники финансирования были определены в распоряжении Правительства от 9 июня 2005 г. № 748-р «Об одобрении Концепции создания системы персонального учета населения Российской Федерации»¹¹.

Регистры населения субъектов Федерации и муниципалитетов

В итоге свои информационные системы учета населения имеются на уровне местного самоуправления. Данные этих регистров необходимы органам местного самоуправления, муниципальным учреждениям, как для решения собственных задач, так и для направления указанной информации федеральным и региональным органам государственной власти, осуществляющим ведение соответствующих регистров населения с применением территориально-распределенной структуры этих регистров. С этой целью создаются муниципальные геоинформационные системы, включающие, в т.ч. «Адресный реестр»¹², «Адресный план», «Реестр муниципальных служащих»¹³. В некоторых муниципальных образованиях создаются автоматизированные регистры всего населения¹⁴. Главы местных администраций ведут регистры избирателей, участников референдума на территории муниципального образования. Наконец, некоторые местные администрации ведут регистрационный учет населения в населенных пунктах, где отсутствуют территориальные органы ФМС России¹⁵.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 24. Ст. 2414.

¹² Данный реестр муниципальные образования ведут на основе двусторонних соглашений с ФНС России в целях пополнения и постоянного обновления Федеральной информационной адресной системы (ФИАС).

¹³ Так, например, информационная система г. Череповца состоит из следующих подсистем: «Население города»; «Аренда недвижимости»; «Реестр муниципальной собственности»; «Адресный реестр»; «Адресный план»; «Аренда земельных участков»; «Реестр муниципальных служащих»; «Земельный кадастр»; «Единая квитанция»; «Обмен информацией о платежах с банками города»; «Расчет начислений и учет платежей»; «Продажа льготных проездных билетов» и др. Опыт г. Череповца используется во многих муниципалитетах России; *Соколова О.С.* Административно-правовое регулирование муниципальных информационных отношений // Административное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 85–91.

¹⁴ Например, в целях создания условий для предоставления ряда муниципальных услуг в электронном виде создан регистр населения в г. Хабаровске (см.: Постановление мэра г. Хабаровска от 22 октября 2008 г. № 3222 «О развитии информационной системы администрации г. Хабаровска», утвердившее Концепцию дальнейшего развития информационной системы администрации г. Хабаровска как сегмента электронного Правительства // СПС КонсультантПлюс).

¹⁵ См.: ст. 4 Закона 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» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227. Данное полномочие органы местного самоуправления осуществляют до 1 января 2014 г. (см.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 /ч. 1/. Ст. 6236). В то же время нельзя не отметить, что закрепление полномочий по регистрационному учету граждан за органами местного

В то же время правовая природа соответствующих полномочий муниципалитетов не вполне ясна. Положения Федеральных законов «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О персональных данных», в которых закреплены данные полномочия, не определяют их вида (являются ли они полномочиями по вопросам местного значения; государственными полномочиями, переданными для осуществления органам местного самоуправления; государственными полномочиями, в осуществлении которых участвуют органы местного самоуправления). Осуществление указанных полномочий прямо не вытекает из содержания вопросов местного значения, закрепленных в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Их нельзя рассматривать и как государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления, поскольку для их реализации не осуществлена процедура наделения, предусмотренная ст. 19 данного Федерального закона. Наконец, их нельзя рассматривать и как государственные полномочия, в осуществлении которых участвуют органы местного самоуправления, поскольку форма такого участия также не установлена.

Полагаем, что необходима более четкая регламентация указанных полномочий, при этом возможны различные варианты решения этого вопроса. Назовем отдельные наиболее целесообразные из них.

Первый вариант. Они, например, могут быть закреплены в виде полномочий, вытекающих из вопросов местного значения, что потребует корректировки положений Федерального закона № 131-ФЗ (ст. 14–16) в части дополнения вопросов местного значения различных видов муниципальных образований положениями о создании определенных видов регистров населения муниципальных образований. В этом случае регистры населения будут формироваться органами местного самоуправления самостоятельно, за счет средств бюджетов муниципальных образований, при самостоятельном же определении на местах порядка их реализации (с учетом требований, установленных федеральными законами).

Второй вариант. Смешанный подход к закреплению порядка осуществления рассматриваемых полномочий за органами местного самоуправления. Полномочия по ведению определенной части регистров, обусловленные необходимостью реализации муниципальных услуг, будут регламентироваться «на правах собственных» полномочий, т.е. полномочий, вытекающих из вопросов местного значения, с их закреплением соответственно в Федеральном законе № 131-ФЗ (ст. 14–16). Другая часть полномочий по ведению отдельных государственных регистров на

самоуправления на сегодняшний день осуществлено с нарушением прав муниципальных образований. Указанные полномочия не вытекают из вопросов местного значения, они закреплены за органами государственной власти Российской Федерации (территориальными органами Федеральной миграционной службы). При этом они не переданы для осуществления органам местного самоуправления в порядке наделения с предоставлением для их реализации субвенций из федерального бюджета. По сути, положения в этой части ст. 4 Закона 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» не согласуются с нормами Федерального закона № 131-ФЗ.

муниципальном уровне будет регламентироваться как государственные полномочия, осуществление которых передается для осуществления органам местного самоуправления в порядке, установленном ст. 19 указанного Федерального закона¹⁶.

Безусловно, муниципальный уровень в настоящее время является наиболее слабым звеном в цепочке формирования информационных баз данных населения. Подавляющее большинство муниципалитетов – *сельские поселения*, плохо оснащенные компьютерным и другим оборудованием и, главное, не имеющие необходимых квалифицированных кадров для работы с информационными системами¹⁷.

Органы государственной власти субъектов Федерации также формируют и ведут различные виды учета граждан на своей территории.

Так, одна из наиболее насыщенных информационных сфер на региональном уровне – социальная защита населения. Оказание ему эффективной и своевременной помощи зависит от скорости передачи и обмена информацией, ее актуальности, своевременности получения, адекватности и полноты, что возможно только при использовании автоматизированных информационных систем. Это и определило, в частности, потребность ведения социального регистра населения.

Социальный регистр относится к территориально-распределенным регистрам Российской Федерации. Он содержит минимально необходимую информацию о гражданах, имеющих право на меры социальной поддержки. Его пользователями, как правило, являются органы государственной власти, государственные органы и государственные учреждения субъекта Федерации, органы местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав субъекта Федерации, информационно-расчетные центры, организации, оказывающие услуги гражданам, имеющим право на получение мер социальной поддержки, а также другие субъекты.

Внедрение социальных регистров населения обеспечивает не только сокращение финансовых и организационных расходов за счет применения электронных форм взаимодействия с гражданами и оказания социальной помощи по адресному принципу, но и ускорение прохождения запросов и реакции на обращения граждан в органах государственной власти и местного самоуправления. С их помощью осуществляется организация предоставления и учета государственных социальных услуг населению с использованием унифицированной социальной карты гражданина. Это упрощает механизм информационного обмена, делает его более прозрачным. Однако внедрение унифицированной социальной карты *требует формирования единого государственного регистра населения.*

¹⁶ Как обязательные государственные полномочия, переданные для осуществления органам местного самоуправления федеральными законами либо законами субъектов Федерации, с передачей необходимого объема субвенций и иных материально-финансовых ресурсов для их осуществления из федерального или регионального государственных бюджетов.

¹⁷ Хотя такая проблема сохраняется и для значительной части субъектов Федерации. На это указывают в т.ч. и Краткие результаты мониторинга состояния и уровня региональной информатизации (по итогам 2010 г.), проведенного Всероссийским научно-исследовательским институтом проблем вычислительной техники и информатизации / URL: <http://www.pvti.ru/reginfo-monitorungreginfo.htm#mon2010>.

Органы государственной власти субъектов Федерации регулируют порядок ведения социального регистра¹⁸. Но отсутствие законодательных принципов их формирования, заданных на федеральном уровне, не способствует быстрому и точному соотнесению данных соответствующих регистров различных субъектов Федерации, а также данных региональных регистров с данными федеральных ведомственных регистров.

В настоящее время *не закреплены даже соответствующие полномочия* органов государственной власти субъектов Федерации по ведению регистров в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Закон не устанавливает в числе полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств региональных бюджетов (за исключением субвенций из федерального бюджета), полномочий по ведению регистров населения. Если к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере социального обслуживания отнесено хотя бы установление единой федеральной системы статистического учета и отчетности (ст. 20), то к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации *не отнесено даже установление региональной системы статистического учета и отчетности* в указанной области.

Отраслевые федеральные законы, в т.ч. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»¹⁹, также не устанавливают полномочие по ведению социального регистра. Уже упоминавшийся Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает лишь общее право субъектов Федерации и муниципальных образований на создание информационных систем. Таким образом, это полномочие *не подкреплено необходимой правовой основой*.

Правда, в опубликованном 5 сентября 2011 г. на сайте «Российской газеты» проекте Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» в перечне полномочий органов государственной власти субъектов Федерации содержится указание на полномочие по формированию и ведению регистров получателей социальных услуг в субъекте Федерации (ст. 11). Как позитивный следует отметить и то, что порядок ведения и основное содержание информации названного регистра также предполагается регламентировать в указанном Законе (ст. 31). Это позволит обеспечить единый формат данных (единую модель данных), обязательный для всех субъектов Федерации при создании соответствующих регистров.

¹⁸ См., напр.: Распоряжение Министерства социальной защиты населения Московской области от 15 февраля 2006 г. № 1-р «Об утверждении положения о социальном регистре населения Московской области»; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 7 сентября 2004 г. № 1472 «Об утверждении положения о государственном регистре населения Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 11; Постановление Администрации Приморского края от 6 мая 2009 г. № 125-па «Об утверждении порядка ведения краевого регистра лиц, имеющих право на получение ежемесячной денежной выплаты» / Приморская газета. 2009. № 34 (311); др.

¹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4872.

Поскольку регистр содержит сведения, затрагивающие обеспечение прав граждан (установления п. «в» ст. 71 Конституции), *подобные вопросы должны регулироваться прежде всего федеральными законами*. В т.ч. право на формирование и ведение подобных регистров (учитывая необходимость системного подхода к регламентации полномочий органов власти субъектов Федерации) должно быть отражено в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п.2 ст.26.3).

Помимо социальных регистров в регионах ведутся и другие регистры населения (регистр медицинских работников; регистр лиц, больных туберкулезом; регистр лиц, имеющих право на получение ежемесячной денежной выплаты, и др.). Это обеспечивает реализацию отдельных государственных функций и государственных услуг органами государственной власти субъектов Федерации. В то же время формирование этих регистров, как правило, осуществляется автономно, без четкого федерального правового регулирования, обеспечивающего общность принципов их формирования и ведения (за исключением вопросов, касающихся использования в этих системах персональных данных).

В последние годы субъекты Федерации стали решать вопросы создания также общих регистров населения (например, государственный информационный ресурс персональных сведений населения «Эталонный регистр населения» функционирует в Пермском крае). Такие регистры используются в качестве единых сервисов идентификации получателей интерактивных государственных услуг и позволяет решать задачи по интеграции информационных ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления, содержащих персональные данные населения. Они позволяют сокращать затраты на актуализацию и хранение избыточных данных, на обеспечение целостности и достоверности данных в ведомственных системах органов государственной власти и местного самоуправления, исключают излишнее дублирование однотипных персональных данных в различных ведомственных системах.

Однако создание общего регистра будет приносить эффект только в случае, если он будет содержать не просто информацию, доступную органам государственной власти и местного самоуправления, но и информацию, обобщенную на основе стандартизированной процедуры (регламента) информационного взаимодействия. Требуется также постоянные процедуры оценки и повышения качества информации, ее обновления.

В настоящее время органы государственной власти субъектов Федерации *самостоятельно регламентируют* цели, порядок и принципы создания и ведения таких регистров; механизмы, обеспечивающие актуализацию в них информации, а также ее извлечение, преобразование и передачу; устанавливают взаимодействие оператора и иных участников регистра²⁰. Важной составляющей регламентации является установление

²⁰ См.: постановление Администрации Псковской области от 16 сентября 2010 г. № 348 «О создании государственной информационной системы «Регистр населения Псковской области» / Псковская правда. 2010. № 216.

порядка идентификации граждан и иных лиц, проживающих на территории субъекта Федерации и включенных в состав регистра. В то же время соответствующие законодательные установления федерального уровня, как уже отмечалось, отсутствуют.

Можно выделить несколько общих проблем, характеризующих современное состояние информационной базы большинства субъектов Федерации в отношении учета населения²¹.

Первая. Разработка и внедрение информационных технологий, осуществляемых по заказу органов государственной власти субъектов Федерации, в основном носят несистемный характер. Внедрение средств информационных технологий имеет преимущественно локальный, ведомственный характер. Нередко отсутствует единая сеть передачи данных, связывающая органы исполнительной власти субъектов Федерации, государственные учреждения, органы местного самоуправления, муниципальные учреждения и организации, в связи с чем обмен информацией между участниками процесса оказания электронных услуг затруднен. Во многих регионах нет единого центра обработки данных и единого телекоммуникационного центра. Получение населением и организациями государственных услуг, а также информации, связанной с деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации и других организаций, в большинстве случаев требует личного обращения, а также предоставления запросов и документов на бумажном носителе, что увеличивает сроки оказания услуг.

Вторая. Слабо координируется использование органами государственной власти субъектов Федерации информационных технологий, а также недостаточно перенимается лучший опыт их внедрения в целях повышения эффективности государственного управления. Имеет место несовместимость программно-технических решений, невозможность обмена данными между различными созданными региональными государственными информационными системами. Существуют значительные различия в уровнях использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти субъектов Федерации.

Третья. Отсутствует общий системный подход к установлению стандартов и регламентов предоставления государственными органами субъектов Федерации информации населению, организациям, органам местного самоуправления и другим органам государственной власти.

Четвертая. В ряде регионов не создана система межведомственного электронного документооборота органов государственной власти; отсутствует инфраструктура, решения и стандарты в области обмена данными

²¹ См., напр.: Постановление Правительства Свердловской области от 11 октября 2010 г. № 1477-ПП «Об утверждении областной целевой программы «Информационное общество Свердловской области» на 2011–2015 годы» // Собрание законодательства Свердловской области. 2010. № 10–4 (2010). Ст. 1498; Постановление Правительства Вологодской области от 1 июля 2008 г. № 1277 «О Концепции развития и использования информационно-коммуникационных технологий в Вологодской области на период 2008–2012 годов» / Красный Север. 2008. № 91; Постановление Правительства Республики Башкортостан от 6 мая 2011 г. № 144 «О Концепции системы электронного документооборота государственных органов Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 14 (356). Ст. 1012 и др.

в электронном виде на межведомственном уровне, а также с населением и организациями. Доступ к информационным ресурсам, находящимся в государственных архивах субъектов Федерации, и их использование затруднены как удаленностью многих архивов, так и низким уровнем описания архивных материалов и их тематической разработки.

Пятая. Сохраняется высокий уровень различия знаний в использовании информационных технологий государственными и муниципальными служащими, недостаточно развита система непрерывного обучения в области информационных технологий.

Шестая. Не сформирована инфраструктура, обеспечивающая информационную безопасность электронных форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации между собой, с населением и с организациями. Отсутствуют эффективные механизмы контроля использования информации о гражданах и организациях, содержащейся в региональных государственных информационных системах.

Седьмая. Несмотря на то что в органах государственной власти субъектов Федерации создана базовая информационно-коммуникационная инфраструктура, уровень развития и использования прикладных информационных систем недостаточны. Базы данных о ключевых объектах государственного управления отрывочны, фрагментарны или отсутствуют. Фиксируется несовместимость программно-технических решений; невозможен обмен данными между различными региональными государственными информационными системами. Не сформирована инфраструктура, обеспечивающая информационную безопасность электронных форм взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации, с населением, организациями и органами местного самоуправления; не везде развернуты и используются системы электронного документооборота; недостаточными темпами развиваются средства информационно-справочной поддержки и обслуживания населения.

Восьмая. Неконтролируемый рост объемов информации о гражданах, организациях и объектах хозяйственного оборота, содержащейся в государственных информационных системах, в условиях отсутствия эффективных механизмов контроля ее использования создает угрозу нарушения прав граждан. Не всегда четко устанавливается, какие должностные лица имеют право контроля за доступом к электронной базе данных персонифицированного учета, как и с какой периодичностью должна осуществляться сверка и аттестация баз данных, каковы должны быть сроки обновления сводных электронных баз данных. Нет регламентов совместных проверок регуляторов федеральными органами государственной власти. Все это приводит к «загрязнению» и снижению актуальности баз данных физических лиц.

Эти проблемы не решить без формирования четкой правовой основы, определяющей порядок ведения информационных систем, что обеспечит координацию работ по формированию и совместному использованию таких информационных систем и ресурсов. Общие подходы должны быть заложены в федеральном законе, а порядок отражен в законодательстве

субъектов Федерации. Важно также принятие административных регламентов, направленных на обеспечение организационного взаимодействия и интеграцию программных решений при осуществлении обмена данными между различными информационными системами ведомств, региональных и муниципальных структур. Нужны единые для органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований технологические стандарты и форматы представления данных. Актуальна также разработка методических рекомендаций по порядку формирования и ведения регистров.

Информационные системы учета населения федерального уровня

Что касается информационных систем учета населения на уровне Российской Федерации, то, как показали результаты исследования Минэкономразвития России, имеется 18 баз персональных сведений по разным аспектам учета населения. Учет осуществляется на основе регистрации и постановки на учет населения в следующем порядке:

- регистрация населения территориальными органами ФМС России и местными администрациями по месту жительства и пребывания;
- постановка на учет налогоплательщиков налоговыми органами;
- регистрация территориальными органами Пенсионного фонда застрахованных лиц в системе обязательного государственного пенсионного страхования;
- регистрация органами Фонда социального страхования населения, нуждающегося в социальной защите и состоящего на учете в органах занятости, а также населения, застрахованного в системе обязательного социального страхования (включая страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний);
- регистрация территориальными фондами обязательного медицинского страхования населения в системе обязательного медицинского страхования;
- воинский учет территориальными органами Министерства обороны призывных и мобилизационных людских ресурсов;
- регистрация муниципальными образованиями, воинскими частями, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями избирателей и др.

Наиболее объемные базы данных связаны с учетом отдельных категорий населения. В базе данных ГАС «Выборы» содержатся сведения более чем о 100 млн избирателей, в автоматизированной информационной системе Пенсионного фонда РФ – 50 млн пенсионеров, в автоматизированной информационной системе ФНС России – 100 млн налогоплательщиков, в автоматизированной информационной системе Фонда обязательного медицинского страхования РФ – 30 млн застрахованных лиц. Самая полная информационная система учета создана в системе ЗАГС, где формируется основной первичный материал для демографической статистики.

Практически все базы данных имеют *территориально-распределенную архитектуру*²². Однако ведомственные информационные системы учета населения создавались без должной координации, на основе самостоятельно определяемых принципов, технологий сбора, хранения и передачи персональных сведений, форматов и протоколов взаимодействия, неунифицированных информационно-лингвистических средств. Как результат, имеет место не только дублирование при сборе идентификационных данных (особенно при вводе информации в систему паспортного учета). Главное, отмечается *несовместимость отдельных систем*²³. Это приводит к тому, что данные о гражданине не централизованы, часто дублируются в несогласованных друг с другом системах учета. В результате снижается качество государственного управления.

В последнее время на федеральном уровне довольно активно решается проблема межведомственного взаимодействия в рамках электронного документооборота. Принят ряд нормативных правовых актов, в т.ч. в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²⁴ внесены новые нормы установления требований к межведомственному информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг, порядка осуществления межведомственного запроса о представлении документов и информации для предоставления услуг. Утвержден Перечень базовых государственных информационных ресурсов, используемых при предоставлении государственных или муниципальных услуг (функций)²⁵. В его состав вошли 11 видов информационных ресурсов²⁶. Принято Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия²⁷. Утверждены

²² Юхневич Л., Корсаков В. Государственный регистр населения в системе персонального учета // Открытые системы. 2005. № 07–08.

²³ Например, в автоматизированной информационной системе ФНС России для описания адресного пространства используется собственный классификатор адресов России, а ГАС «Выборы» применяет унифицированный общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления. Аналогичная картина и в других ведомственных системах.

²⁴ См.: ст. 7.1 и 7.2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

²⁵ См.: Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2011 г. № 654-р «О базовых государственных информационных ресурсах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 17. Ст. 2465.

²⁶ Речь идет об Информационных ресурсах, полученных в результате индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования; Едином государственном реестре налогоплательщиков; Государственном кадастре недвижимости; Информационных ресурсах, полученных в результате учета выданных, утраченных и похищенных паспортов (бланков паспортов) гражданина Российской Федерации; Информационных ресурсах, полученных в результате регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; Информационных ресурсах, полученных в результате миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства; Едином государственном реестре юридических лиц; Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей; Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним; Реестре регистрации автомобилей, мотоциклов, тракторов, самоходных машин и иных транспортных средств; Федеральной информационной адресной системе.

²⁷ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 38. Ст. 4823.

технические требования к взаимодействию информационных систем в единой системе межведомственного электронного взаимодействия²⁸, в соответствии с которыми в федеральных органах исполнительной власти разработаны программные модули (адаптеры или «интеграционные шины»), обеспечивающие загрузку и выгрузку документов из ведомственных систем в формат, установленный для межведомственного электронного взаимодействия²⁹. Однако система межведомственного электронного взаимодействия³⁰ требует создания аналогичных программных модулей на региональном и муниципальном уровнях, а также в других органах и организациях, участвующих в информационном обмене.

К сожалению, изменения Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», касающиеся регламентации межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг (ст. 7.1), *определяют только некоторые требования* к осуществлению межведомственного запроса (которые дополняются также в ст. 7.2). Что же до общих основ формирования и функционирования единой системы межведомственного электронного взаимодействия, то их регулирование почему-то перенесено на подзаконный уровень³¹, а не закреплено в тексте Закона. По сути, нормы, более значимые по своему содержанию, оказались в акте, который ниже по юридической силе, чем нормы, касающиеся частного вопроса межведомственного взаимодействия.

²⁸ См.: Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 27 декабря 2010 г. № 190 «Об утверждении Технических требований к взаимодействию информационных систем в единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 9; Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 26 октября 2010 г. № 327-ст был утвержден и введен в действие с 1 августа 2011 г. ГОСТ Р 53898-2010. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы электронного документооборота. Взаимодействие систем управления документами. Требования к электронному сообщению. М.: Стандартинформ, 2010.

²⁹ См., напр.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2011 г. № 451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 24. Ст. 3503; Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 44. Ст. 6274 и др.

³⁰ Система межведомственного электронного взаимодействия — это федеральная государственная информационная система. Она включает информационные базы данных, в т.ч. содержащих сведения об используемых органами и организациями программных и технических средствах, обеспечивающих: возможность доступа через систему взаимодействия к их электронным сервисам; сведения об истории движения в системе взаимодействия электронных сообщений при предоставлении государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме; программные и технические средства, обеспечивающие взаимодействие информационных систем органов и организаций, используемых при предоставлении в электронной форме государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций.

³¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 38. Ст. 4823.

Это *недопустимо*, поскольку в рассматриваемом случае речь идет о персональных, конфиденциальных данных. Поэтому для защиты информации, отнесенной к сведениям, составляющим служебную тайну, *должны использоваться сертифицированные* технические и (или) программные *средства защиты информации*. Автоматизированные рабочие места шлюза и выделенные персональные электронно-вычислительные машины с адаптером системы электронного документооборота должны аттестовываться на соответствие требованиям по технической защите конфиденциальной информации. Требования по защите информации и мероприятия по их выполнению (и конкретные средства защиты) должны определяться и уточняться в зависимости от класса защищенности, на основании модели угроз и действий нарушителя³². Данная задача не решена ни на одном территориальном уровне, что ограничивает возможности взаимодействия при передаче персональных данных.

Несмотря на столь вопиющую ситуацию, созданием централизованного хранилища информации, которое объединило бы все базы, *никто не занимается*. Не определен конкретный орган, призванный решать перечисленные проблемы. Отсутствует и четкая концепция развития информационного законодательства в сегменте создания единой информационной системы персональных данных. Не для всех систем разработаны механизмы автоматизированной актуализации и корректировки сведений, хранящихся в базе данных. В некоторые регистры основные регистрационные данные граждан, формируемые в системе паспортно-визового учета, вводятся вручную, имея свой формат представления. Их актуализация не всегда является регулярной процедурой, осуществляясь тогда, когда граждане обращаются в соответствующие государственные или муниципальные органы. Сверка не связанных друг с другом реестров в лучшем случае проводится раз в год. При этом разработаны *только отдельные нормы* предоставления сведений руководителями соответствующих органов, ведущих регистры населения, другим органам и должностным лицам³³. Нормативно же закрепленный общий порядок проведения сверок (как и аттестаций информационных систем) отсутствует³⁴. Все это осложняет автоматизированное информационное взаимодействие между системами учета населения, приводя к финансовым потерям

³² См.: Распоряжение Правительства РФ от 2 октября 2009 г. № 1403-р «О технических требованиях к организации взаимодействия системы межведомственного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 41. Ст. 4818.

³³ Длительное время невозможно было провести сверку данных по регистрам между ФМС России и органами ЗАГС. Только в 2010 г. в Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» было внесено изменение (в ст. 12), обязавшее руководителей органов ЗАГС сообщать сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния по запросу федерального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере миграции и осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа.

³⁴ Вопросы актуализации информации, содержащейся в различных регистрах, всегда недостаточно прорабатывались нашими законодателями.

(связанным с начислением необоснованных пособий, с трудностями в сборе налогов и пр.).

Как представляется, снятие имеющихся противоречий требует решения (законодательного и технического) четырех ключевых задач.

Первая задача. Сопоставимость сведений, содержащихся в различных регистрах информации о физических лицах (в т.ч. путем осуществления специального нормативного правового регулирования в сфере гармонизации данных различных реестров).

Вторая задача. Определение закрытого перечня государственных органов и организаций, обладающих легализованным доступом к банкам данных и правом на корректировку включенных в них сведений.

Третья задача. Установление фиксированных сроков актуализации информации, ведения регистров данных о физических лицах, порядка взаимодействия органов власти федерального, регионального и местного уровней, введения в действие федеральных стандартов.

Четвертая задача. Формирование системы координации и контроля поступающей в регистры информации.

Проектирование единой информационной системы в рассматриваемой области – весьма сложная инженерно-технологическая задача. Ее решение зависит не только от внедрения компьютерных информационных систем и сетей передачи данных. Необходимо организовать работу информационных систем *как единого целого*. А это требует *формирования единой метасистемы данных о населении*³⁵.

Единый регистр населения имеет очевидные преимущества перед другими разрозненными информационными ресурсами. Он реализует принцип однократного ввода данных и многократного их использования, позволяя решать проблему дублирования данных, появления «лицевых двойников» и противоречивой информации. Кроме того, это облегчает обновление и актуализацию в автоматизированном режиме персональных идентификационных сведений, размещаемых во всех автоматизированных системах учета населения, подключенных к единому регистру.

Единый регистр позволяет консолидировать данные, предоставлять однозначную и оперативную информацию о гражданине для любой ведомственной системы учета населения. С помощью различных интеграционных приложений можно будет обеспечить и сбор информации из различных источников. Данная информационная система выступит в роли интеллектуального конвертера, обеспечивающего взаимодействие, как источников, так и потребителей баз данных о населении. Но ее формирование потребует *унификации форм представления информации и стандартизации методов обмена ею*.

В основе такой унификации и стандартизации должны лежать фиксированные в законодательстве функции федерального органа исполнительной власти, ведущего единый государственный регистр населения.

³⁵ Именно такая цель преследовалась в проекте Концепции создания автоматизированной системы «Государственный регистр населения», подготовленном в 2003 г. Министерством Российской Федерации по связи и информатизации. В соответствии с Проектом предполагалось, что государственный регистрационный учет граждан должен основываться на системе их регистрации по месту жительства и по месту пребывания, а также на системе регистрации актов гражданского состояния.

Полагаем, что к таким функциям целесообразно отнести:

- разработку онтологических структур, классификаторов, кодификаторов и пр. моделей данных, единых для всех субъектов, эксплуатирующих систему;
- наполнение единого государственного регистра населения информацией и поддержание этой информации в актуальном состоянии;
- получение, анализ и в случае необходимости загрузка в единый регистр информации из обменных файлов, предоставленных из других регистров населения;
- получение и обработка заявок от держателей других регистров на изменение информации в едином регистре.

Также может быть создан механизм репликации данных держателями других федеральных или региональных регистров с последующей синхронизацией. При этом федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий ведение единого государственного регистра населения, может как делегировать, так и аннулировать права на осуществление репликации. Критерием решения должна стать способность того или иного органа осуществлять систематический контроль.