



# Государственные регистры сведений о населении в субъектах Российской Федерации в свете выхода закона «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»<sup>1</sup>

**Петрова Дарья Анатольевна,**

кандидат политических наук,  
доцент кафедры теории и истории государства и права,  
Дальневосточный федеральный университет  
E-mail: petrova.dan@dvvu.ru

**Зотов Антон Дмитриевич,**

студент юридической школы,  
Дальневосточный федеральный университет  
E-mail: anton234845@gmail.com

**Аннотация.** В работе освещается правовой режим функционирования государственных регистров в г. Санкт-Петербурге и Псковской области. В работе освещаются основные проблемы реализации указанных регистров, а также перспективы их работы в свете нового закона № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации».

**Ключевые слова:** региональные государственные информационные регистры, единый федеральный информационный регистр сведений о населении, персональные данные, цифровизация, правовая политика.

**В** настоящее время вопросы цифровизации, идентификации личности, осуществления государственных и муниципальных услуг в удобном для населения формате, эффективного межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов являются наиболее актуальными и определяющими вектор развития российской экономики и права. Об этом, в частности, говорится в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>2</sup> и в утвержденной национальной программе «Цифровая

экономика 2024»<sup>3</sup>. К указанным актам необходимо отнести и Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>4</sup>, целью издания которого было, в частности, достижение «цифровой трансформации» и «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, таких как здравоохранение, образование, и государственного управления; увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов; увеличение вложений

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Гранта Президента РФ № НШ-2668-2020.6 «Национально-культурные и цифровые тренды социально-экономического и политико-правового развития Российской Федерации в XXI веке».

<sup>2</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>3</sup> О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»): постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>4</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателями 2019 г. и т. д.

Очевидно, что первоочередное внимание, развитие и стремление к цифровой трансформации наиболее явно проявляется в последнее десятилетие, однако нельзя утверждать, что ранее отсутствовали попытки и механизмы достижения цифровой трансформации в области государственного управления, предоставлении государственных и муниципальных услуг и идентификации населения. Последнее прежде всего выражается принятием постановления Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»<sup>5</sup>, целями которой согласно паспорту являются:

- повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти;
- повышение оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг;
- внедрение единых стандартов обслуживания населения; повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий;
- повышение эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти и др.

Частью федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденной Правительством РФ в 2002 г. (далее по тексту — постановление Правительства № 65), является и создание государственных регистров населения (далее по тексту — ГРН) в субъектах Российской Федерации. Государственные регистры населения были созданы в двух субъектах Федерации: постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 07.09.2004 № 1472 «Об утверждении Положения о Государственном регистре населения Санкт-Петербурга»<sup>6</sup> в г. Санкт-Петербурге

и постановлением Администрации Псковской области от 16.09.2010 № 348 «О создании государственной информационной системы «Регистр населения Псковской области»<sup>7</sup> в Псковской области.

Несмотря на принятое постановление Правительства РФ № 65 и поставленные последней задачи перед органами государственной власти, на практике существовали проблемы в реализации программы «Электронная Россия».

Во-первых, внедрение ГРН осуществлялось в условиях «правового пробела». Вступившее в юридическую силу 28 января 2002 г. постановление Правительства РФ № 65 стало одним из первых нормативно-правовых актов, ставших предметом правового регулирования цифровизацию и трансформацию права, экономики, предоставления государственных и муниципальных услуг, эффективного взаимодействия общества и государства, муниципальных органов и органов государственной власти между собой. Федеральный закон № 152 «О персональных данных»<sup>8</sup> был принят только спустя четыре года после начала действия и реализации программы «Электронная Россия».

В условиях отсутствия смежного федерального законодательства не существовало правовой дефиниции государственного регистра населения на муниципальном, региональном, федеральном уровнях, а также четкого регламента использования ГРН [1, с. 2]. Восполнять пробелы были призваны региональные акты: постановление Правительства Санкт-Петербурга «Об утверждении Положения о Государственном регистре населения Санкт-Петербурга» 2004 г. и принятое в 2010 г. постановление Администрации Псковской области «О создании государственной информационной системы «Регистр населения Псковской области». На практике в указанные правовые акты несколько раз вносились изменения в связи с превышением пределов полномочий региональных властей. Так, в частности, в Положении Санкт-Петербурга был убран пункт о сборе данных из органов ЗАГС<sup>9</sup>.

Во-вторых, ГРН не могла реализовываться без нарушения прав и свобод человека и гражданина в части неразглашения персональных

<sup>5</sup> О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>6</sup> Об утверждении Положения о Государственном регистре населения Санкт-Петербурга: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 07.09.2004 № 1472 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>7</sup> О создании государственной информационной системы «Регистр населения Псковской области»: постановление Администрации Псковской области от 16.09.2010 № 348 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>8</sup> О персональных данных: федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>9</sup> Решение от 22.12.2005 № 3-451/05 Санкт-Петербургского городского суда г. Санкт-Петербург // СПС «Судебные и нормативные акты РФ» (дата обращения: 04.10.2020).

данных, в нарушение ч. 1 ст. 23 Конституции РФ<sup>10</sup> о сохранении личной и семейной тайны и неприкосновенности частной жизни.

Необходимо отметить, что не все правоведы согласны с тем, что реализация ГРН идет вразрез с Конституцией РФ. Так в качестве аргумента используется тезис о том, что система ГРН предполагает наличие персональных данных, не относящихся к личной тайне физического лица, и, в связи с этим, невозможно нарушение ч. 1 ст. 23 Конституции РФ [2, с. 30]. В условиях отсутствия специализированного закона на момент реализации программы «Электронная Россия» указанный подход вполне мог стать основой для легитимации программы.

В отсутствие российского федерального закона в качестве источника права, регулирующего вопросы безопасности и защиты персональных данных при их передаче и обработке, российские правоведы предлагают использовать «Конвенцию о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных»<sup>11</sup>, подписанную и ратифицированную Российской Федерацией [3, с. 20]. Действительно, во время вступления в силу постановления Правительства РФ № 65 и принятия целевой федеральной программы «Цифровая Россия», а также во время создания ГРН в отдельных субъектах РФ уже вступил в юридическую силу указанный международный нормативно-правовой акт. Однако нельзя не отметить, что единственный правовой акт, принятый в 1981 г., уже не отвечал условиям современной жизни, в частности новым компьютерным технологиям и иным цифровым разработкам. Также необходимо указать, что названная конвенция содержит положение об обязанности сторон, содержание которой заключается в принятии всех необходимых мер по обеспечению защиты персональных данных, прежде всего, в своем национальном праве, что было сделано лишь после принятия ФЗ «О защите персональных данных» в 2006 г.

Таким образом, по мнению авторов, принятая в 1981 г. «Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных», очевидно, не может считаться основным регулирующим нормативно-правовым актом. Также очевидно, что законодатель

спешил с созданием информационного регистра без должного правового обеспечения<sup>12</sup>.

Во-вторых, говоря о проблемах создания ГРН и цифровой трансформации государственных и муниципальных услуг, необходимо говорить о значительных финансовых вложениях субъекта для реализации программы, утвержденной постановлением Правительства № 65. В соответствии с п. 3 указанного постановления и паспортом федеральной целевой программы «Электронная Россия», субъекты РФ принимают активное участие не только в обеспечении информационной поддержки населения по вопросам деятельности органов государственной власти, трудоустройства и занятости, социально-экономическом развитии региона и т. д., но и в финансировании важнейших государственных проектов, в частности вышеуказанной программы. В связи с отсутствием должного финансирования ГРН не могла быть реализована во всех субъектах России [2, с. 30]. Указанная проблема возникла, во-первых, из-за недостаточности федеральных средств, выделенных на создание ГРН и достижение целей программы «Электронная Россия», а также ввиду непосильных затрат за счет средств регионального бюджета. Также необходимо принять во внимание и то, что в некоторых регионах отсутствует развитая информационно-коммуникационная инфраструктура, в частности телекоммуникационная сеть «Интернет», что повышает затраты на ее создание.

Таким образом, существует пробел между относительно слабо развитыми в техническом отношении субъектами РФ и «преуспевающими» регионами уже с распространенной информационной, телекоммуникационной инфраструктурой, из-за чего также возникают проблемы, связанные с реализацией поставленных задач и целей по созданию ГРН во всех субъектах РФ.

Рассматриваемое постановление Правительства РФ «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» принято более 19 лет назад, и в связи с этим большинство существовавших проблем решены, в частности, были приняты важнейшие нормативно-правовые акты в сфере защиты персональных данных (ФЗ «О персональных данных»), а также федеральный закон № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» от 8 июня 2020 г.<sup>13</sup>, закрепляющий правовые

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>11</sup> О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных: конвенция Совета Европы от 28.01.1981 // СПС «Гарант» (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>12</sup> Зорькин В.Д. Право в цифровом мире // Российская газета. 2018. № 7578.

<sup>13</sup> О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации: федеральный закон от 08.06.2020 № 168 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

основы информационного регистра населения, включая его принципы, цели и задачи, а также сведения, содержащиеся о личности в регистре населения, таким образом, устраняя существующие неточности.

По мнению авторов, принятый ФЗ № 168, ставящий предметом правового регулирования установление правовых основ единого федерального регистра населения, нарушает права и свободы человека и гражданина в части неприкосновенности частной жизни. Безусловно, Федеральный закон о регистре сведений о населении основывается на легитимирующих правовых нормах. Однако легитимирующее обоснование вовсе не означает полное соответствие праву. Нельзя не согласиться с утверждением, что государство в лице соответствующего органа всегда сможет создать для себя максимально благоприятные условия для обработки персональных данных граждан, не руководствуясь ни интересами последних, ни интересами общества и бизнеса<sup>14</sup>. Для устранения такого варианта событий ФЗ о регистре должен соответствовать и принципу федерального закона о регистре, отображенному в ст. 5 (в части недопустимости объединения баз данных), и Конституции Российской Федерации (ст. 23 о неприкосновенности частной жизни).

Неприкосновенность частной жизни является конституционной гарантией, понятие и содержание которой нормативно не закреплено, и в связи с этим вплоть до 2012 г. существовала неясность. Конституционным судом в определении от 28.06.2012 № 1253-О отмечается, что частная жизнь — это та область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, а также отдельно говорится и о том, что неприкосновенность частной жизни включает в себя запрет сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия. На основании ч. 2 ст. 7 ФЗ № 168 очевидно, что включению в единый федеральный реестр подлежат персональные данные, которые в то же время составляют его личную и семейную тайну, тем самым, автоматическое включение в реестр персональных данных будет являться нарушением конституционной гарантии человека и гражданина.

Недавно принятый ФЗ № 168, ставящий своим предметом правового регулирования создание единой федеральной системы персональных

данных, будет реализован, в частности, с использованием сведений из региональных государственных регистров населения, о чем, например, свидетельствуют п. 5 и п. 6 ст. 11 указанного нормативно-правового акта. Рассматриваемый закон «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации», вступил в силу 8 июня, однако лишь в части и немало положений остались «неактивными», окончательно указанный акт вступит в силу лишь в 2026 г., и до 2023 г. продолжают действие созданные ранее ГРН в субъектах РФ, что подтверждается ч. 8 ст. 14 ФЗ № 168.

Создание информационных регистров не является популярной мерой среди населения России. Так, негативная позиция граждан не допустила появления подробной нормы об общенациональном государственном регистре в федеральном законе о персональных данных<sup>15</sup>. Несмотря на протесты населения, руководство государства демонстрирует упорство в создании баз персональных данных без возможности отказа от подобной практики. Похоже, что агрессивная цифровизация — это путь достижения «цифровой трансформации» и «цифровой зрелости» в России.

### Список литературы

1. Андриченко Л.В., Плюгина И.В., Абрамеев М.С., Боголейко А.М. Информационные системы учета населения: правовое обеспечение в Российской Федерации и Республике Беларусь // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2020. № 1. С. 27.
2. Шестаков С.С., Гальян Е.Б., Седякина А.В. Проблемы создания единого государственного регистра населения // Государственное регулирование и устойчивое развитие муниципальных образований. 2012. Вып. 5. С. 28–34.
3. Андриченко Л.В., Мещерякова М.А. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении // Журнал Российского права. 2012. № 8. С. 16–40.

<sup>14</sup> Савельев А.И. Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.10.2020).

<sup>15</sup> Там же.

# State Registers of Population Data in the Subjects of the Russian Federation in the Context of the Law on the Unified Federal Information Register Containing Information on the Population of the Russian Federation<sup>1</sup>

**Petrova Daria,**

Candidate of Political Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of Theory and History of State and Law,  
Far Eastern Federal University  
E-mail: petrova.dan@dvfu.ru

**Zotov Anton,**

Student School of Law,  
Far Eastern Federal University  
E-mail: anton234845@gmail.com

**Abstract.** *The paper highlights the legal regime of state registers in Saint Petersburg and Pskov, the main problems of implementing these registers, and the prospects for their work in the light of the new law No. 168-FZ «On the unified Federal information register containing information about the population of the Russian Federation».*

**Keywords:** *regional state information registers, unified Federal information register of population data, personal data, digitalization, and legal policy.*

### References

1. Andrichenko L.V., Plyugina I.V., Ablamejko M.S., Bogolejko A.M. Informacionnye sistemy ucheta naseleniya: pravovoe obespechenie v Rossijskoj Federacii i Respublike Belarus'. *Zhurnal Belorusskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo.* 2020;(1):27. (In Russ.).
2. Shestakov S.S., Gal'yan E.B., Sedyakina A.V. Problemy sozdaniya edinogo gosudarstvennogo registra naseleniya. *Gosudarstvennoe regulirovanie i ustojchivoe razvitie municipal'nyh obrazovanij.* 2012. Issue 5. P. 28-34. (In Russ.).
3. Andrichenko L.V., Meshcheryakova M.A. Informacionnye registry kak effektivnoe sredstvo sbora i monitoringa dannyh o naselenii. *Zhurnal Rossijskogo prava.* 2012;(8):16-40. (In Russ.).

---

<sup>1</sup> This work was supported by the grant of the President of the Russian Federation no. NSH-2668-2020.6 «National-cultural and digital trends of socio-economic, political, and legal development of the Russian Federation in the XXI century».