

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Р А С П О Р Я Ж Е Н И Е

от 9 июня 2005 г. N 748-р

г. Москва

1. Одобрить прилагаемую Концепцию создания системы персонального учета населения Российской Федерации.

2. Минэкономразвития России совместно с Мининформсвязи России внести во II квартале 2005 г. в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекты решений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в федеральную целевую программу "Электронная Россия (2002-2010 годы)", утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации [от 28 января 2002 г. N 65](#) (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 5, ст. 531), в части мероприятий по созданию системы персонального учета населения Российской Федерации.

Председатель Правительства
Российской Федерации

М.Фрадков

ОДОБРЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 9 июня 2005 г.
N 748-р

К О Н Ц Е П Ц И Я
создания системы персонального учета населения
Российской Федерации

I. Введение

Концепция создания системы персонального учета населения Российской Федерации (далее - Концепция) разработана Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации совместно с Министерством информационных технологий и связи Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Система персонального учета населения Российской Федерации (далее - система персонального учета) - это система взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций по обмену персональными данными о гражданах Российской Федерации, иностранных гражданах или лицах без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации (далее - граждане), на основе современных информационных технологий в рамках обеспечения конституционных прав граждан, а также предоставления услуг населению в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Концепция определяет роль и место системы персонального учета в структуре государственных информационных систем и ресурсов,

цели, принципы, структуру, функции и основные этапы создания и развития системы персонального учета, а также источники финансирования.

Концепция также содержит предложения по формированию нормативной правовой базы, необходимой для функционирования системы персонального учета и обеспечения защиты конституционных прав и свобод граждан при сборе и использовании их персональных данных.

Положения Концепции не носят обязательного характера для создания, развития и обеспечения функционирования отдельных автоматизированных информационных систем учета населения, реализуемых в интересах обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

II. Предпосылки создания системы персонального учета населения Российской Федерации

Важным условием обеспечения социально-экономического развития и безопасности государства является наличие в органах государственной власти и органах местного самоуправления полной, достоверной и актуальной информации:

о гражданах Российской Федерации, зарегистрированных по месту жительства или месту пребывания на территории Российской Федерации;

об иностранных гражданах или лицах без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации.

Персональные данные указанных лиц необходимы органам государственной власти и органам местного самоуправления для обеспечения адресности и эффективности государственной социальной поддержки, собираемости налогов в бюджеты всех уровней и их рационального распределения, проведения основных структурных реформ, обеспечения общественной безопасности и охраны порядка, контроля миграционных процессов, противодействия терроризму, повышения эффективности работы органов государственной власти в чрезвычайных ситуациях, а также обеспечения и защиты конституционных прав и свобод граждан.

В настоящее время учет населения Российской Федерации осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях на основе регистрации и постановки на учет населения в следующем порядке:

регистрация органами внутренних дел и органами местного самоуправления населения по месту жительства и пребывания;

постановка налоговыми органами налогоплательщиков на учет;

регистрация территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации застрахованных лиц в системе обязательного государственного пенсионного страхования;

регистрация органами Фонда социального страхования Российской Федерации 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 Российской Федерации призывных и мобилизационных людских ресурсов;

регистрация муниципальными образованиями, воинскими частями, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями избирателей.

В целях повышения эффективности сбора персональных данных и их использования созданы государственные, ведомственные и муниципальные автоматизированные информационные системы учета

населения (далее – автоматизированные системы учета).

Действующая в настоящее время государственная система учета населения формировалась в условиях отсутствия единой нормативной правовой базы, а также несоординированности и несогласованности создания автоматизированных систем учета между собой.

В связи с этим имеется ряд проблем:

неполный охват населения любой из существующих автоматизированных систем учета;

низкий уровень автоматизации органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих сбор и хранение персональных данных;

недоступность персональных данных, размещаемых в отдельных автоматизированных системах учета, для заинтересованных органов государственной власти на межведомственном уровне и, как следствие, дублирование бюджетных расходов по сбору уже имеющихся в других ведомствах и организациях персональных данных;

невозможность сопоставления и анализа персональных данных из различных автоматизированных систем учета для получения полной, достоверной и актуальной информации о населении;

сложность обеспечения оперативного обмена персональными данными между отдельными автоматизированными системами учета, имеющими различную структуру хранения персональных данных;

отсутствие единого механизма однозначного установления соответствия персональных данных, размещаемых в различных автоматизированных системах учета, конкретному физическому лицу в любой момент времени.

Исходя из изложенного представляется необходимым обеспечить единый порядок сбора и использования персональных данных, а также создать систему персонального учета на основе интеграции автоматизированных систем учета в рамках единого информационного пространства.

III. Цели создания системы персонального учета населения Российской Федерации

Система персонального учета создается в целях повышения эффективности:

защиты конституционных прав и свобод граждан;

реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования, планирования деятельности органов государственной власти и контроля ее результативности на основе анализа комплексной и обобщенной информации о составе населения;

выполнения органами государственной власти контрольно-надзорных, а также правоприменительных функций, включая предоставление услуг населению.

Достижение указанных целей возможно при осуществлении следующих мероприятий:

введение единого идентификатора персональных данных, обеспечивающего возможность однозначного установления соответствия персональных данных, размещаемых в различных автоматизированных системах учета, конкретному физическому лицу;

создание государственного регистра населения, содержащего актуальные первичные идентификационные данные граждан и соответствующие им идентификаторы персональных данных;

интеграция и обеспечение взаимодействия различных автоматизированных систем учета, обеспечивающих сбор, обработку и хранение персональных данных в электронном виде;

обеспечение доступа к персональным данным, размещаемым в автоматизированных системах учета, заинтересованным органам государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций на межведомственном уровне в соответствии с утверждаемыми регламентами;

разработка порядка предоставления информационных услуг населению.

При создании системы персонального учета необходимо учитывать опыт органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций по созданию и объединению автоматизированных систем учета, созданию государственного регистра населения в отдельных регионах, а также использовать уже имеющуюся информационно-технологическую инфраструктуру, созданную в рамках реализации соответствующих проектов.

IV. Принципы создания и развития системы персонального учета населения Российской Федерации

Создание системы персонального учета осуществляется в соответствии со следующими основными принципами:

децентрализованный характер системы персонального учета;
использование существующих автоматизированных систем учета, создание и сопровождение которых обеспечивается органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями самостоятельно;

отсутствие необходимости в кардинальном изменении действующих процедур сбора и обработки персональных данных в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях в рамках выполнения закрепленных за ними функций;

доступ к персональным данным и работа с ними на основании существующих и разрабатываемых регламентов, утверждаемых в соответствии с федеральными законами;

учет и регистрация всех действий с персональными данными, производимых пользователями системы персонального учета;

организация взаимодействия и информационного обмена автоматизированных систем учета между собой в рамках системы персонального учета на основе общих методических и технологических принципов и стандартов;

использование гармонизированных классификаторов и справочников во всех автоматизированных системах учета;

обязательное использование идентификатора персональных данных в подключаемых к системе персонального учета автоматизированных системах учета;

создание механизмов обеспечения соответствия идентификаторов персональных данных внутрисистемным идентификаторам учета населения для созданных автоматизированных систем учета;

однократное присвоение идентификатора персональных данных при первичном вводе идентификационных данных в систему персонального учета при рождении ребенка, при обращении физического лица в органы власти, в случае получения российского гражданства иностранным гражданином или лицом без гражданства, в случае регистрации иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

формирование идентификатора персональных данных в соответствии с определенным алгоритмом в виде алфавитно-цифровой последовательности фиксированной длины;

обеспечение поддержки непротиворечивости идентификаторов персональных данных и первичных идентификационных персональных данных в процессе взаимодействия автоматизированных систем учета между собой;

возможность подключения автоматизированных систем учета на основе единой процедуры;

обеспечение первоначального информационного наполнения и актуализации автоматизированных систем учета, подключаемых к системе персонального учета, ведомствами, в ведении которых находятся указанные системы;

развитие сервисов и информационного наполнения системы персонального учета, создание в ее рамках новых автоматизированных

систем учета по результатам оценки затрат и возможного социально-экономического эффекта от их реализации;

создание системы персонального учета с учетом существующей информационно-технологической инфраструктуры органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, осуществляющих в рамках возложенных на них функций сбор и использование персональных данных;

защита персональных данных в соответствии с законодательством Российской Федерации и требованиями по обеспечению информационной безопасности;

хранение персональных данных в электронном виде в автоматизированных системах учета по месту их возникновения.

V. Структура и функции системы персонального учета населения Российской Федерации

Система персонального учета представляет собой территориально распределенную информационную систему, функционирующую на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и обеспечивающую взаимодействие автоматизированных систем учета органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций в части сбора, хранения, передачи и использования персональных данных граждан.

Для обеспечения взаимодействия автоматизированных систем учета в рамках системы персонального учета, а также контроля обмена данными между ними создаются интеграционные компоненты системы персонального учета, которые настраиваются в каждом конкретном случае в зависимости от прогнозируемых объемов загрузки, требований по обеспечению производительности и информационной безопасности взаимодействия.

На федеральном и региональном уровнях создаются также репозитории, обеспечивающие авторизацию и маршрутизацию информационных запросов пользователей, гарантированную доставку персональных данных различных автоматизированных систем учета до пользователя, актуализацию содержащихся в них данных на основе утверждаемых регламентов взаимодействия.

Указанные репозитории включают:

государственный регистр населения, содержащий идентификаторы персональных данных и соответствующие им первичные идентификационные данные;

метабазу с размещенными в ней сведениями о наличии персональных данных в автоматизированных системах учета на всех уровнях, условиях и процедурах доступа к ним, способах и функциональных возможностях взаимодействия между собой;

систему исполнения запросов населения для получения персональных данных в рамках системы персонального учета в соответствии с административными регламентами, утверждаемыми нормативными правовыми актами;

единую систему классификаторов и справочников.

Кроме того, в репозитории федерального уровня осуществляется хранение всех идентификаторов персональных данных с соответствующими им первичными идентификационными данными.

При построении системы персонального учета для надежной идентификации личности кроме идентификатора персональных данных в государственный регистр населения предполагается включение первичных идентификационных данных (фамилия, имя, отчество, дата рождения, место рождения, пол). Их подготовка и ввод в государственный регистр населения будут осуществляться из автоматизированных систем учета, содержащих первичные идентификационные данные. Количество региональных компонентов системы персонального учета может быть меньше общего числа субъектов Российской Федерации в зависимости от наличия и уровня развития в конкретном регионе информационно-технологической и

телекоммуникационной инфраструктуры.

На муниципальном уровне создаются интеграционные компоненты взаимодействия с системой персонального учета в муниципальных автоматизированных системах учета.

Взаимодействие автоматизированных систем учета осуществляется на основе единых форматов обмена данными с учетом требований по обеспечению информационной безопасности.

Доступ населения, сотрудников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций к персональным данным в системе персонального учета осуществляется в рамках регламентов, разрабатываемых в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для подготовки аналитических и обобщенных данных о населении разрабатываются отдельные регламенты.

Состав пользователей системы персонального учета и соответствующие регламенты доступа к ней, а также порядок предоставления информационных услуг на ее основе определяются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Пользователями системы персонального учета могут стать:

на федеральном уровне – федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные государственные организации, осуществляющие в рамках выполнения возложенных на них функций использование персональных данных;

на региональном уровне – органы государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входит учет населения, а также ведомства и уполномоченные государственные организации, оказывающие в установленном порядке услуги по предоставлению персональных данных организациям и населению;

на муниципальном уровне – органы местного самоуправления, территориальные подразделения органов государственной власти;

население – в части доступа к своим персональным данным.

Для обеспечения доступа к системе персонального учета должна быть предусмотрена процедура авторизации пользователей в соответствии с требованиями обеспечения информационной безопасности.

VI. Нормативно-правовое обеспечение системы персонального учета населения Российской Федерации

[Конституция Российской Федерации](#) в части 1 статьи 24 закрепляет норму, в соответствии с которой сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

В соответствии с частью 3 статьи 55 [Конституции Российской Федерации](#) права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороноспособности и безопасности государства. Таким образом, сбор персональной информации возможен только на основании федерального закона.

В целях создания нормативной правовой базы для развития и функционирования системы персонального учета необходимо регламентировать отношения, связанные с:

функционированием и статусом баз персональных данных;

формированием и законодательным закреплением перечня персональных данных, необходимых для однозначного установления их соответствия конкретному физическому лицу;

введением идентификатора персональных данных;

определением полномочий пользователей системы персонального учета;

защитой персональных данных;

взаимодействием государственных органов и населения в части

сбора и передачи персональных данных.

В целях развития и функционирования системы персонального учета необходимо принять нормативные правовые акты, определяющие понятие, структуру, виды персональной информации, порядок доступа к ней, права и обязанности пользователей и держателей баз данных персональной информации, порядок и условия сбора, хранения, использования и распространения персональных данных. Указанные нормативные правовые акты должны иметь статус федеральных законов и определять все основные термины и понятия системы персонального учета.

VII. Организация создания, обеспечения функционирования и развития, источники финансирования системы персонального учета населения Российской Федерации

В целях создания институциональных основ функционирования системы персонального учета соответствующим федеральным органам исполнительной власти необходимо:

определить основные направления развития системы персонального учета;

разработать план мероприятий по реализации системы персонального учета и предложения об объемах финансирования соответствующих работ;

определить схему и порядок взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций по формированию, развитию и использованию системы персонального учета;

разработать проекты нормативных правовых актов по формированию системы персонального учета и использованию персональных данных;

разработать нормативные методические документы, стандарты и регламенты в сфере организации информационного обмена и взаимодействия автоматизированных систем учета.

Функционирование компонентов системы персонального учета на федеральном и региональном уровнях должно обеспечивать:

актуализацию сведений, размещаемых в компонентах системы персонального учета на федеральном и региональном уровнях;

доступ к системе персонального учета на федеральном и региональном уровнях органов государственной власти, населения и организаций в соответствии с утверждаемыми регламентами;

интеграцию и информационное взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных автоматизированных систем учета;

информационную безопасность, техническую поддержку и техническое обслуживание компонентов системы персонального учета, создаваемых на федеральном и региональном уровнях.

Полномочия, ответственность и взаимодействие федеральных органов исполнительной власти определяются на этапе формирования нормативно-правового обеспечения создания системы персонального учета.

Финансирование работ по созданию и функционированию системы персонального учета предполагается осуществлять за счет бюджетных и внебюджетных средств.

Подробное описание финансовых затрат, источников финансирования, ресурсного обеспечения системы персонального учета по этапам реализации должно быть проведено на этапе проектирования системы персонального учета.

VIII. Оценка экономической и социальной эффективности создания системы персонального учета населения Российской Федерации

Создание системы персонального учета позволит обеспечить: повышение эффективности борьбы с преступностью, терроризмом и правонарушениями;

повышение собираемости платежей в бюджеты всех уровней;
оптимизацию контроля за миграционными процессами;
устранение (исключение) дублирования сбора персональных данных и многократного их ввода в различные автоматизированные системы учета, сокращение потерь времени при обращении граждан в органы государственной власти при их информационном обслуживании;
реализацию адресного и дифференцированного подхода к предоставлению социальной помощи, медицинского и пенсионного обеспечения.

Создание системы персонального учета обеспечит информационно-аналитическую основу для повышения качества социально-экономических и политических решений, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

IX. Этапы создания системы персонального учета населения Российской Федерации

Определение этапов создания системы персонального учета основывается на результатах анализа итогов выполнения мероприятий федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002-2010 годы)" в 2002-2003 годах, а также на оценке уровня развития информационно-технологической инфраструктуры существующих автоматизированных систем учета, качества и полноты их информационного наполнения.

При построении системы персонального учета осуществляются анализ существующих автоматизированных систем учета, уровня развития их информационно-технологической инфраструктуры, существующих процедур сбора и актуализации персональных данных, их объема, структуры и качества, а также определение требований по их модификации и доработке.

На первом этапе осуществляются:

формирование организационной структуры управления реализацией проекта по созданию системы персонального учета;

определение общих требований к системе персонального учета;

проектирование системы персонального учета, разработка технического задания на создание системы персонального учета и реализацию отдельных ее компонентов в отдельных регионах с учетом мер по защите персональных данных;

подготовка нормативных правовых актов, регламентирующих порядок создания и последующего использования системы персонального учета.

На первом этапе построения системы персонального учета в основном выполняются существующие административные регламенты по межведомственному информационному обмену персональными данными и оказанию услуг населению с использованием персональной информации, в том числе подготовка первичных идентификационных данных.

На втором этапе осуществляются:

реализация на федеральном и региональном уровнях государственного регистра населения и других компонентов системы персонального учета;

опытная эксплуатация компонентов системы персонального учета, включая государственный регистр населения, в отдельных регионах;

оснащение необходимым аппаратным и программным обеспечением органов, обеспечивающих сбор первичных идентификационных данных;

обучение сотрудников органов государственной власти, обеспечивающих ввод и актуализацию первичных идентификационных данных;

формирование базовой информационно-телекоммуникационной инфраструктуры системы персонального учета;

разработка необходимого нормативно-правового и методического обеспечения в соответствии с требованиями технических заданий;

обучение персонала, занятого в процедурах создания и обслуживания системы персонального учета в отдельных регионах

Российской Федерации;

подготовка автоматизированных систем учета к включению в систему персонального учета.

На третьем этапе осуществляются:

тиражирование и монтаж компонентов системы персонального учета в регионах, ввод их в эксплуатацию;

формирование инфраструктуры поддержки системы персонального учета;

обучение пользователей и обслуживающего персонала системы персонального учета;

реализация регламентов информационного обмена автоматизированных систем учета между собой в рамках системы персонального учета, технической поддержки и обслуживания, а также предоставления информационных услуг.

Ориентировочный срок создания системы - 7 лет.
