

Научная статья

УДК 342.95

doi:10.21685/2307-9525-2021-9-3-5

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ БАЗ ДАННЫХ О НАСЕЛЕНИИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

**Рифат Расимович Кильдеев**

Пензенский государственный университет, Пенза, Россия

rif-kildeev@yandex.ru

**Аннотация.** *Актуальность и цели.* Сбор данных о населении приобретает актуальный характер, чему способствуют развитие цифровых технологий, новые методы обработки информации и использование искусственного интеллекта. К тому же автоматическая обработка данных создает дополнительные угрозы для права на неприкосновенность частной жизни. Основные цели – анализ правовых основ формирования баз данных о населении в России, изучение правового режима больших данных, выявление пробелов в государственном регулировании больших информационных массивов, изучение зарубежного опыта, в частности Великобритании. *Материалы и методы.* Эмпирическую базу исследования составили правовые нормы Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации», а также Закона Великобритании об удостоверении личности от 30 марта 2006 г. В числе основных был использован сравнительно-правовой метод исследования. *Результаты.* Были представлены основные характеристики формирующегося в России единого регистра, содержащего сведения о населении страны, а именно: аккумуляция сведений о каждом гражданине России; отсутствие блокировки доступа к сведениям со стороны субъекта сведений (гражданина); обширный характер сведений, вносимых в регистр; назначение Федеральной налоговой службы оператором регистра; присвоение записи в регистре применительно к каждому гражданину соответствующего идентификатора. *Выводы.* Выявлен зарубежный опыт создания единого регистра о населении, который просуществовал в Великобритании около пяти лет. В силу появления дополнительных угроз, связанных с утечкой информации, было принято решение о ликвидации такого регистра с полным уничтожением материальных носителей.

**Ключевые слова:** сбор, большие данные, население, единый регистр, информация, неприкосновенность частной жизни

**Для цитирования:** Кильдеев Р. Р. Правовые основы формирования баз данных о населении в России и за рубежом // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2021. Т. 9, № 3. С. 46–56. doi:10.21685/2307-9525-2021-9-3-5

Original article

## LEGAL FRAMEWORKS FOR CREATING DATABASES ON THE POPULATION IN RUSSIA AND ABROAD

**Rifat R. Kildeev**

Penza State University, Penza, Russia

rif-kildeev@yandex.ru

**Abstract.** *Background.* The collection of data on the population is becoming relevant that is facilitated by advances in digital technologies, new methods of data processing and use of artificial intelligence. In addition, automatic data processing creates additional threats to the right to privacy. The key objectives are to analyze the legal frameworks for creating databases on the population in Russia, to study the legal regime of big data, to identify the gaps in state regulation of vast data arrays, to explore foreign practices, in particular, the UK. *Materials and methods.* The empirical basis of the study is the legal provisions of

the Federal Law dated 8 June 2020 no. 168-FZ "On the Unified Federal Information Register Containing Data on the Population of the Russian Federation", as well as the Identity Cards Act of the UK dated 30 March 2006. The comparative legal research method is used among the major ones. *Results.* The main characteristics of the creating unified register containing information about the population in Russia are presented, namely: accumulation of data on each citizen of Russia; no blocking of access to data by the subject of information (citizen); extensive nature of data entered into the register; appointment of the Federal Tax Service as the register operator; assignment of an entry in the register for each citizen with the corresponding identifier. *Conclusions.* The foreign practice of creating a unified population register, which existed in the UK for about five years, is revealed. Due to the emergence of additional threats related to data leakage, it was decided to liquidate such a register and to completely eliminate its material carriers.

**Keywords:** collection, big data, population, unified register, information, privacy

**For citation:** Kildeev R.R. Legal Frameworks for Creating Databases on the Population in Russia and Abroad. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal "Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo" = Electronic scientific journal "Science. Society. State"*. 2021;9(3):46–56. (In Russ.). doi:10.21685/2307-9525-2021-9-3-5

Сбор данных о населении выступает актуальной темой современных исследований по ряду причин: 1) статистика всегда являлась той информацией, с помощью которой можно осуществлять микро- и макропланирование, а данные о населении являются частью такого информационного массива; 2) использование различных устройств и мобильных телефонов, оставляющих свой цифровой след о каждом пользователе, выступает одним из элементов массового многоцелевого сбора сведений о населении, в котором заинтересованы как органы государства, так и коммерческие организации; 3) искусственный интеллект позволяет работать с большим массивом данных, что обусловило введение в юридический оборот специального термина – большие данные (Big Data).

Создание специальных баз данных, аккумулирующих различные сведения о каждом из нас, приводящих их в упорядоченную систему, обеспечивает определенные удобства для лиц, заинтересованных в таких сведениях. В наш информационный век подобные базы, получая всеобъемлющий характер, подвергают пересмотру содержание права на неприкосновенность частной жизни. Это связано прежде всего с тем, что наша социальная жизнь напрямую зависит от формирования многочисленных коммуникаций, большая часть которых строится на основе цифровых технологий. Частная жизнь становится открытой, что создает основу для различных манипуляций и откровенных мошеннических действий [1, с. 38].

Конституция Российской Федерации в ст. 24 закрепляет базовый запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия. В конце 90-х гг. прошлого столетия такое правило многими учеными оценивалось как отчасти излишнее, вытекающее из права на неприкосновенность частной жизни, предусмотренного ст. 23 Конституции РФ (а значит, его дополняющее и развивающее) [2, 3]. Одновременно создавалась законодательная база оборота персональных данных, в основу которой был положен Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», действовавший в стране чуть более 10 лет. Нарботанный опыт его применения лег в основу принятия Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Сейчас с приданием все большего значения сбору данных запрет на сбор и хранение информации, закрепленный ст. 24 Конституции РФ, приобретает характер самостоятельного права, что находит свое подтверждение во многих конституциях стран мира. Подобный подход поддерживается многими учеными-юристами как в России, так и за рубежом. Главной причиной самостоятельного выделения права на защиту данных (в дополнение к праву на неприкосновенность

частной жизни) выступает обновленный характер метаданных. Долгое время метаданные (данные о данных) рассматривались в библиотечном, издательском и архивном деле как специальная информация, способствующая поиску основных сведений. В качестве примера можно привести Национальный стандарт Российской Федерации «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Набор элементов метаданных "Дублинское ядро" (ГОСТ Р 7.0.10–2010)».

Любой наш вход в виртуальный мир сопровождается определенной цифровой кодировкой, связывающей наши персональные данные с тем «следом», который мы оставляем вовне. Например, при каждом посещении сайта (с любого устройства – будь то стационарный компьютер или мобильное устройство) мы оставляем следующую информацию о себе:

- IP-адрес (здесь следует учитывать, что он может быть постоянным и «плавающим», меняться при входе в Мировую сеть, что зависит от содержания договора с провайдером;

- тип браузера и его версию, а также возможность поддержки JavaScript, Active X, Flash, Java, Cookies (практически каждый пользователь при посещении того или иного сайта сталкивается с вопросом о согласии на использование Cookies, которые позволяют получить значительную информацию о самом пользователе. С помощью этих же файлов рекламные сети направляют соответствующую рекламу);

- операционная система, которая используется при входе в Интернет.

Каждый набор данных позволяет расширить получаемую информацию о пользователе. Так, благодаря IP-адресу можно узнать местоположение пользователя, провайдера, предоставляющего услуги, время выхода в Интернет и др.

Значительный объем метаданных содержится в каждом файле Microsoft Word: комментарии, отслеживаемые изменения, информация о версии документа, свойства документа (включая информацию из общей сводки, статистику, настраиваемые вкладки диалогового окна свойств документа), наименование электронной почты, имя пользователя, некоторые скрытые элементы форматирования и др. Это означает, что при отправке текста, набранного с помощью Microsoft Word, передаются дополнительные сведения, раскрытие которых может нанести определенный урон владельцу файла. С преданием огласке сведений, полученных благодаря расшифровке метаданных, связано несколько скандальных историй.

В сентябре 1998 г. был опубликован Отчет независимого прокурора Кеннета Старра о причастности президента США Билла Клинтона к скандалу со стажером Администрации Моникой Левински. Документ готовился с помощью программы WordPerfect, в первоначальном тексте находились некоторые вставки и сноски, которые в процессе редактирования удалялись. Однако при размещении на сайте Палаты представителей произошел сбой, из-за которого некоторый удаленный материал стал открытым для всеобщего обозрения (в том числе некоторые показания самой Моника Левински) [4].

Следует привести также скандальную историю с публикацией файла, набранного в формате Word, содержащего Отчет правительства Великобритании о наличии у Ирака оружия массового поражения (февраль 2003 г.; он был процитирован Колином Пауэллом в Организации Объединенных Наций). Специалисты проанализировали метаданные документа, благодаря чему пришли к выводу, что он стал не итогом разведывательных данных, а компиляцией четырех источников, найденных в открытом доступе. Причем основная часть 19-страничного документа была скопирована со статьи аспиранта Монтерейского института международных исследований Ибрагима аль-Мараши, опубликованной в журнале «Ближневосточный обзор международных отношений» [5]. На тот момент еще не были созданы программы автоматического выявления плагиата

в текстовых файлах. На это, видимо, рассчитывали и создатели отчета. Представленные выводы привели к специальному расследованию в парламенте Великобритании, после чего была вынесена рекомендация о публикации в Интернете документов только в формате Portable Data Format (PDF)<sup>1</sup>.

Британский эксперт Саймон Байерс провел эксперимент: систематизировал документы, набранные в программе Word, размещенные в открытом доступе в сети Интернет и обработал файлы с помощью специальных инструментов Antiword, Catdoc, Strings и Perl (которые также находятся в свободном доступе). В результате была получена информация, которая скрыта при первоначальном просмотре. С. Байерс показал последовательность действий, доступных даже неподготовленному пользователю и позволяющих выявить информацию, которая может быть использована в противоправных целях [6].

В настоящее время значительный интерес к метаданным проявляют коммерческие организации, поскольку даже в анонимизированном виде они могут иметь конкретный стоимостный эффект. Так, включенная геолокация в сотовом телефоне позволяет отслеживать передвижения граждан. Этим пользуются различные сервисы. Например, некоторые мобильные приложения указывают наличие «пробок» на дорогах, подсказывая автолюбителям альтернативные пути проезда по намеченному маршруту. Этот же принцип был взят при создании карт деловой активности во время анализа посещения общественных мест в условиях коронавирусной инфекции. Так, Google запустил специальный сервис, аккумулирующий сведения о перемещении граждан в общественных местах<sup>2</sup>. На официальном сайте Google в режиме реального времени практически по каждой стране мира (ее части) можно увидеть индекс общественной активности. Аналогичная интерактивная карта запущена отечественной компанией Яндекс<sup>3</sup>.

Сбор метаданных становится основой для обхода жестких правил, регулирующих оборот персональных данных. Статья 23 Конституции РФ предусматривает право каждого на неприкосновенность частной жизни, которое имеет широкую трактовку в конституционной практике демократических государств. В развитие конституционных положений принят Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», главный принцип которого подтверждает необходимость получения согласия на сбор и обработку личных сведений. Понятие персональных данных представлено в законе в максимально широком виде: «Персональные данные – любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)». Обратим внимание, что в дефиницию включено указание на косвенное отношение к конкретному лицу, что позволяет считать персональными данными и сами метаданные. Однако современное законодательство все чаще создает примеры отхода от этого принципа, когда систематизация сведений, носящих личный характер, происходит в упрощенном порядке. Искусственный интеллект позволяет проводить обработку по различным параметрам больших информационных массивов [7, с. 336]. В юридической литературе появился новый термин (который упоминался ранее) Big Data – большие данные [8, 9].

Е. А. Кириллова отмечает, что в правовых актах отсутствует легальное определение, указываются лишь характеристики Big Data – большой объем, разнообразие, постоянная изменчивость, разноплановость источников. При этом она определяет ее как технологию «обработки, хранения и интеграции структурированных и неструктурированных, постоянно изменяющихся данных больших объемов» [10, с. 68]. Автор считает, что на технологию Big Data не распространяется правовой

<sup>1</sup> Ward M. The hidden dangers of documents // BBC. News. 2003. 18 August. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/3154479.stm> (дата обращения: 16.06.2021).

<sup>2</sup> Отчеты о передвижении жителей. URL: <https://www.google.com/covid19/mobility/> (дата обращения: 16.06.2021).

<sup>3</sup> Активность на улицах городов мира. URL: <https://yandex.ru/web-maps/covid19/isolation?ll=41.775580%2C54.894027&z=3> (дата обращения: 16.06.2021).

режим обработки персональных данных, полагая что объектом целенаправленной систематизации выступает деперсонифицированная информация. Однако современные исследования показывают, что с помощью специальных «ключей» (метаданные о метаданных) обезличенная информация может достаточно быстро превращаться в привязанную к ее субъекту. В российской юридической литературе упоминается зарубежное «правило трех V», определяющих показатели больших данных: 1) большой объем (Volume); 2) разнообразие (Variety); 3) высокая скорость их изменения (Velocity) [11, 12]. М. Ю. Романова указывает на технический характер больших данных, что и определяет отсутствие легального закрепления понятия в правовых актах не только в России, но и за рубежом [13, с. 22].

Современное право содержит косвенное определение больших данных – в Приказе Минтруда России от 6 июля 2020 г. № 405н, утвердившем профессиональный стандарт «Специалист по большим данным». В стандарте закрепляется основная цель вида профессиональной деятельности: создание информационных технологий нового поколения, обеспечивающих экономически эффективное извлечение полезной информации из больших объемов разнообразных данных путем высокой скорости их сбора, обработки и анализа, и применение этих технологий в информационно-аналитической деятельности, в системах управления и принятия решений, а также для разработки на их основе новых продуктов и услуг. Таким образом, можно выделить дополнительный признак больших данных – создание на их основе нового продукта и услуг (получение коммерческого или какого-то иного социального эффекта). Ряд авторов называют еще один признак – достоверность больших данных [14].

Большие данные имеют стоимостную оценку, что уже можно наблюдать на рынке соответствующих услуг. В этой части следует обратить внимание на Постановление Суда по интеллектуальным правам от 24 июля 2018 г. № С01-201/2018 по делу № А40-18827/2017, в рамках которого рассматривались исключительные права на базу данных пользователей в социальной сети «ВКонтакте» (она использовалась для обработки кредитных историй граждан). Ответчик настаивал на том, что систематизация личных карточек – некий побочный продукт созданной социальной сети, не являющийся результатом целевой деятельности. К тому же давалось сравнение с действием поисковика, поскольку ответчик (общество «ДАБЛ», резидент Сколково) создал программный продукт, с помощью которого осуществлялось автоматизированное извлечение, копирование и систематизация части сведений из базы данных социальной сети по всем карточкам пользователей (в частности, по следующим графам (полям) карточки пользователя: фамилия, имя, сведения о месте работы и учебы, о населенном пункте рождения и проживания, анкеты друзей пользователя, его фотоизображения, сведения о частоте посещения социальной сети и типе устройства, с которого осуществляется вход в социальную сеть). Одним из партнеров общества «ДАБЛ» значилось Национальное бюро кредитных историй, что еще раз подчеркивает заинтересованность коммерческих организаций в создании баз, объединяющих значительный объем метаданных. Генеральный директор «ДАБЛ» М. Гинжук в качестве преимущества разработки указывал, что его система позволяет моментально получать нужную информацию для кредиторов, планировать кредитные процессы и управлять рисками<sup>1</sup>.

Обратим внимание на предмет спора, где основной акцент делался на коммерциализации программного продукта, позволяющего систематизировать большой объем данных. С учетом характера отношений в процессе судебного рассмотрения не поднимался вопрос о конституционной природе возникшей ситуации. В указанном аспекте главной заинтересованной стороной выступал

<sup>1</sup> Юшков М., Скобелев В., Балашова А. Суд разрешил резиденту «Сколково» сбор данных пользователей «ВКонтакте» // РБК: сайт. URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/12/02/2021/60267e8f9a79474fbd968df3?fromtq=1](https://www.rbc.ru/technology_and_media/12/02/2021/60267e8f9a79474fbd968df3?fromtq=1) (дата обращения: 16.06.2021).

каждый пользователь социальной сети «ВКонтакте», но его интересы и конституционные права остались вне пределов разбирательства.

Упомянутое Постановление Суда по интеллектуальным правам от 24 июля 2018 г. вернуло дело на новое рассмотрение, где итогом (после повторного прохода по инстанциям) стало Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 8 июля 2021 г. № 09АП-31545/2021-ГК по делу № А40-18827/2017. В Постановлении признано, что ответчиком, по сути, осуществлялось извлечение данных из базы истца, но исходя из характера спора оценивались только нормы законодательства, свидетельствующие о нарушении исключительных прав владельца базы – социальной сети «ВКонтакте». Правозащитный аспект в судебных инстанциях по-прежнему не поднимался. В рамках судебного разбирательства было доказано, что ответчик с помощью специально созданного алгоритма действий, программного продукта извлекал информационные элементы из базы данных пользователей социальной сети, передавал их третьим лицам, извлекая из этого коммерческую прибыль.

Постановление от 8 июля 2021 г. удовлетворило часть требований социальной сети «ВКонтакте», запретив ответчику использовать свой программный продукт как нарушающий исключительные права владельца базы данных. С учетом того, что указанное Постановление – решение апелляционной инстанции, можно предположить, что на этом вряд ли стоит поставить точку в юридическом споре.

Е. А. Войниканис указывает, что большие данные могут использоваться в различных целях (в том числе в целях повышения эффективности государственного управления), но они несут в себе также большие риски: манипулирование мнением и поведением человека, излишняя коммерциализация данных, монополизация, недобросовестная конкуренция и нарушения базовых прав человека (где на первом месте находится право на неприкосновенность частной жизни) [15].

Государство также пытается войти в бизнес предоставления услуг по обработке больших данных, понимая, что именно оно выступает накопителем значительного объема информации [16]. Председатель Ассоциации участников рынка данных И. Бегтин подчеркивает, что обработка больших данных – будущее государства<sup>1</sup>.

Зарубежным примером выстраивания новой стратегии может служить Федеральная стратегия данных, принятая в США, включающая в себя следующие действия:

- классификация данных, управление которыми осуществляют государственные органы;
- создание специальной структуры (орган по управлению данными) внутри государственного органа по управлению данными;
- формирование критериев цифровой зрелости каждого государственного агентства, их применение и формирование необходимой инфраструктуры;
- повышение квалификации ответственных лиц за обработку данных;
- определение приоритетных баз данных и их возможностей в сфере предоставления государственных услуг;
- публикация и обновление реестров баз данных;
- улучшение качества ресурсов для возможного применения искусственного интеллекта;
- вовлечение негосударственных институтов в процесс формирования и функционирования баз данных;
- создание единого репозитория «Ресурсы федеральных корпоративных данных» и уполномоченного органа по координации деятельности операторов баз данных (Федеральный комитет по политике данных);
- утверждение этических правил работы с базами данных;
- разработка набора инструментов для защиты данных<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Бегтин И. Открытые данные – тренд государства будущего. URL: <https://digital.ac.gov.ru/opinions/820/> (дата обращения: 16.06.2021).

<sup>2</sup> Action Plan Categories. URL: <https://strategy.data.gov/action-plan/#agency-actions> (дата обращения: 18.06.2021).

Уже сейчас разработаны различные открытые базы данных, доступ к которым имеет любой пользователь<sup>1</sup>, и это онлайн-хранилище инструментов, тематических исследований и других ресурсов для поддержки управления данными, обмена и пользования ими при реализации полномочий федеральными органами власти<sup>2</sup>. На сайте онлайн-хранилища представлены подробные рекомендации по работе с метаданными (от базовых до расширенных), позволяющими получить доступ к необходимой информации. Подчеркивается многофункциональность метаданных, вышедшая далеко за пределы значения каталога. Метаданные стали не только ключом для получения сведений, но и сами повысили свою информативность.

В Австралии специально созданная экспертная группа подготовила для Правительства отчет о работе с большими данными, где представлены рекомендации, благодаря которым выделены преимущества более широкого использования данных, а также указаны способы взаимодействия государственных органов с общественностью для понимания обществом затрат, рисков и выгод, связанных с совместным применением и обработкой данных<sup>3</sup>.

В России также можно наблюдать выстраивание политики работы с метаданными и большими данными. Благодаря Федеральному закону от 28 ноября 2018 г. № 444-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О бухгалтерском учете"» в новой редакции была изложена ст. 18 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», установившая правовые основы формирования государственного информационного ресурса бухгалтерской (финансовой) отчетности. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25 июня 2019 г. № 811 «О случаях, размере и порядке взимания платы за предоставление информации, содержащейся в государственном информационном ресурсе бухгалтерской (финансовой) отчетности» предоставление информации осуществляется в порядке годового абонентского обслуживания. Плата составляет 200 тыс. руб. Е. В. Трофимова указывает на особенность: база данных пополняется в силу требований закона и за счет налогоплательщиков [17, с. 46].

Некоторые споры вызвало принятие Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации», главная цель которого (как это прямо предусмотрено в законе) – создание единой системы учета данных о населении. Его основные особенности:

- аккумуляция сведений о каждом гражданине России, а также о некоторых категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, для граждан России внесение сведений носит обязательный характер (исключения не предусматриваются);

- отсутствие блокировки доступа к сведениям со стороны субъекта сведений (гражданина), а также отсутствие с его стороны установления ограничений на получение сведений;

- обширный характер сведений, вносимых в регистр, объединяющий практически все возможные идентификаторы в государственных базах данных (включая идентификатор с платформы «ГосУслуги»), а также основные сведения, позволяющие идентифицировать гражданина (от даты и места рождения до сведений об образовании) и перекрестные данные – о близких родственниках;

- назначение Федеральной налоговой службы оператором регистра (это позволяет выявить еще одну цель Закона – повысить собираемость налогов, что отражено в Пояснительной записке к проекту Закона, но не в самом нормативном акте);

- присвоение каждой записи в регистре применительно к каждому гражданину соответствующего идентификатора, не повторяющегося во времени и на

<sup>1</sup> Data Catalog. URL: <https://catalog.data.gov/dataset> (дата обращения: 18.06.2021).

<sup>2</sup> Resources.data.gov. URL: <https://resources.data.gov/> (дата обращения: 18.06.2021).

<sup>3</sup> Data Availability and Use. URL: <https://www.pc.gov.au/inquiries/completed/data-access/report> (дата обращения: 18.06.2021).

всей территории Российской Федерации (что позволило противникам закона повторить тезис о нумерации граждан и лишении их имени<sup>1</sup>).

Есть претензии к Закону при соотношении цели сбора данных и базовых положений Федерального закона «О персональных данных», в котором в ст. 5 (ч. 2) провозглашается запрет: «Обработка персональных данных должна ограничиваться достижением конкретных, заранее определенных и законных целей. Не допускается обработка персональных данных, несовместимая с целями сбора персональных данных». Закон же о создании Регистра провозглашает цель сбора – учет граждан (иными словами, сбор ради сбора) [18]. К тому же ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О персональных данных» устанавливает дополнительный запрет: «Не допускается объединение баз данных, содержащих персональные данные, обработка которых осуществляется в целях, несовместимых между собой». При этом понятно, что цели сбора персональных данных органами социальной защиты и налоговыми органами будут кардинально различаться. В то же время формирование подобных регистров в юридической литературе позитивно оценивалось еще задолго до принятия упомянутого закона [19].

В Великобритании уже был опыт создания подобного регистра, введенного Законом об удостоверении личности от 30 марта 2006 г. (Identity Cards Act 2006)<sup>2</sup>. Идея закона заключалась в объединении в рамках одного удостоверения данных о личности (совмещении его с некоторыми проездными документами по территории Европейского Союза). Аккумулятором информации стал Национальный регистр идентификации, который объединял как различные данные (дату рождения, место жительства, оцифрованные биометрические данные и др.), так и идентификаторы гражданина в различных иных информационных ресурсах (номер социального страхования и др.) [20]. При принятии данного Закона (также как и в России в 2020 г.) ссылались на удобство при обмене информацией, который происходит между государственными органами.

Опросы общественного мнения показывали, что создание единой информационной базы имело слабую поддержку у основного населения Великобритании<sup>3</sup>. Уже в процессе действия Закона эксперты указывали на наличие следующих недостатков:

- значительное число личной информации, консолидируемой в одной базе данных;
- использование одного ключа (идентификационного номера) для обработки данных;
- широкий круг органов, имеющих упрощенный доступ к базе данных;
- отсутствие прозрачности при оформлении доступа к базе данных;
- создание системы повседневной слежки за каждым гражданином Великобритании;
- легкость кражи данных, хранящихся в одном информационном регистре.

В 2011 г. после анализа всех рисков было принято решение о ликвидации Национального регистра идентификации. Чтобы решение вызывало большее доверие, был вынесен приказ о публичном уничтожении всех серверов, хранящих базу данных. Отчет о проведенной операции размещен на официальном сайте Правительства Великобритании<sup>4</sup>. Таким образом, эксперимент по внедрению единого идентификатора личности был признан опасным и неудачным.

Мировой опыт показывает, что условием формирования таких мегабаз данных с единым идентификатором личности выступает разделение личной информации на две категории: персональные данные и метаданные. В российском законе

<sup>1</sup> Громова А., Калюков Е. Путин подписал закон о создании единого регистра сведений о населении. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5ede351c9a794710ce94854d> (дата обращения: 19.06.2021).

<sup>2</sup> Identity Cards Act 2006. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/15/contents> (дата обращения: 19.06.2021).

<sup>3</sup> YouGov / Daily Telegraph Survey Results. URL: [http://www.yougov.com/archives/pdf/TEL060101024\\_4.pdf](http://www.yougov.com/archives/pdf/TEL060101024_4.pdf) (дата обращения: 19.06.2021).

<sup>4</sup> ID card database destroyed. URL: <https://www.gov.uk/government/news/id-card-database-destroyed> (дата обращения: 16.06.2021).



о создании Национального регистра специально подчеркивается, что в нем систематизируются сведения об идентификаторах личности (из различных иных государственных систем), а персональные данные позволяют связать весь объем с конкретной личностью. Во многих юридических источниках при придании легитимности таким системам приведенное разделение является основанием для понижения уровня защиты метаданных. Однако одновременно с этим процессом наблюдается и постоянное расширение понятия метаданных, что позволяет обходить жесткие запреты и ограничения, установленные Федеральным законом «О персональных данных».

### Список литературы

1. Романовская О. В., Романовский Г. Б. Цифровые технологии и деконцентрация государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 36–40.
2. Терещенко Л. К. Информация в обществе: правовой аспект // Журнал российского права. 1998. № 4–5 (17–18). С. 128–132.
3. Лопатин В. Н. Защита права на неприкосновенность частной жизни // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 85–97.
4. Eckenwiler M. Rasputin-like footnotes in Starr report // The RISKS Digest. 1998. Vol. 19, № 97. URL: <http://catless.ncl.ac.uk/Risks/19.97.html#subj3>
5. Al-Marashi I. Iraq's security and intelligence network: a guide and analysis // Middle East Review of International Affairs. 2002. Vol. 6, № 3. P. 1–13. URL: [https://www.academia.edu/560309/Iraqs\\_Security\\_and\\_Intelligence\\_Network\\_A\\_Guide\\_and\\_Analysis](https://www.academia.edu/560309/Iraqs_Security_and_Intelligence_Network_A_Guide_and_Analysis)
6. Byers S. Information leakage caused by hidden data in published documents // IEEE. Security & Privacy. 2003. Vol. 2, № 2. P. 23–27.
7. Игнатьева И. В., Зедгенизова И. И., Власова Е. А. Цифровизация в социальной сфере // Проблемы экономики и юридической практики. 2021. Т. 17, № 2. С. 334–337.
8. Корнев М. С. История понятия «большие данные» (Big Data): словари, научная и деловая периодика // Вестник РГГУ. Сер.: Литературоведение. Языкознание. Культурология. 2018. №1 (34). С. 81–85.
9. Авдеева И. Л. Новые формы развития информационных систем поддержки бизнеса в условиях глобализации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. Т. 13, № 4 (349). С. 760–772.
10. Кириллова Е. А. Правовой статус и принципы использования технологии больших данных (Big Data) // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 68–69.
11. Савельев А. И. Проблемы применения законодательства о персональных данных в эпоху «больших данных» (BIG DATA) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 1. С. 43–66.
12. Мамедова Г. Х. кызы. Антимонопольное правовое регулирование использования "больших данных" и ценовых алгоритмов в сфере цифровой экономики // Предпринимательское право. 2020. № 2. С. 43–48.
13. Романова А. Ю. К вопросу о правовом режиме Больших данных // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 20–25.
14. Зенин С. С., Кутейников Д. Л., Япрынцева И. М. Большие данные в законодательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 9 (118). С. 19–31.
15. Войниканис Е. А. Регулирование больших данных и право интеллектуальной собственности: общие подходы, проблемы и перспективы развития // Закон. 2020. № 7. С. 135–156.
16. Михеева Т. Н., Бояринцева И. А. О некоторых понятийных и правовых аспектах цифровизации // Вестник Марийского государственного университета. Сер.: Исторические науки. Юридические науки. 2019. Т. 5, № 3 (19). С. 289–297.
17. Трофимова Е. В. Информация о субъектах предпринимательства в единых государственных реестрах – черная дыра в галактике больших данных? // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 44–49.
18. Невьянцева В. А. Единый федеральный информационный регистр, содержащий сведения о населении: вопросы актуальности создания системы и обеспечения защиты персональных данных // Юридическая наука. 2020. № 10. С. 17–20.
19. Андриченко Л. В., Мещерякова М. А. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении // Журнал российского права. 2012. № 8 (188). С. 16–40.

20. Sullivan C. The United Kingdom Identity Cards Act 2006 – civil or criminal? // *International Journal of Law and Information Technology*. 2007. Vol. 15, No. 3. P. 320–361.

### References

1. Romanovskaya O.V., Romanovsky G.B. Digital Technologies and Deconcentration of State Power. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*. 2019;(8):36–40. (In Russ.)
2. Tereshchenko L.K. Information in the Society: Legal Aspect. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*. 1998;(4–5):128–132. (In Russ.)
3. Lopatin V.N. Protection of the Right to Privacy. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*. 1999;(1):85–97. (In Russ.)
4. Eckenwiler M. Rasputin-like footnotes in Starr report. *The RISKS Digest*. 1998;19(97). Available at: <http://catless.ncl.ac.uk/Risks/19.97.html#subj3>
5. Al-Marashi I. Iraq's security and intelligence network: a guide and analysis. *Middle East Review of International Affairs*. 2002;6(3):1–13. Available at: [https://www.academia.edu/560309/Iraqs\\_Security\\_and\\_Intelligence\\_Network\\_A\\_Guide\\_and\\_Analysis](https://www.academia.edu/560309/Iraqs_Security_and_Intelligence_Network_A_Guide_and_Analysis)
6. Byers S. Information leakage caused by hidden data in published documents. *IEEE Security & Privacy*. 2003;2(2):23–27.
7. Ignatieva I.V., Zedgenizova I.I., Vlasova E.L. Digitization in the Social Sphere. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki = Problems in Economic and Legal Practice*. 2021;17(2):334–337. (In Russ.)
8. Kornev M.S. History of the Concept of Big Data: Dictionaries, Scientific and Business Periodicals. *Vestnik RGGU. Ser.: Literaturovedenie. Yazykoznanie. Kulturologiya = Bulletin of Russian State University for the Humanities. Series: Literary Criticism. Linguistics. Culture Studies*. 2018;(1):81–85. (In Russ.)
9. Avdeeva I.L. New Forms of Information Systems for Business Support in the Context of Globalization. *Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost = National Interests: Priorities and Security*. 2017;13(4):760–772. (In Russ.)
10. Kirillova E.A. Legal Status and Principles of Using Big Data Technology. *Rossiyskaya yustitsiya = Russian Justice*. 2021;(2):68–69. (In Russ.)
11. Saveliev A.I. Problems of Applying Legislation on Personal Data in the Era of Big Data. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki = Law. Journal of Higher School of Economics*. 2015;(1):43–66. (In Russ.)
12. Mamedova G.Kh. Antimonopoly Legal Regulation of Using Big Data and Price Algorithms in the Digital Economy. *Predprinimatelskoe parvo = Entrepreneurial Law*. 2020;(2):43–48. (In Russ.)
13. Romanova A.Yu. On the Legal Regime of Big Data. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*. 2019;(8):20–25. (In Russ.)
14. Zenin S.S., Kuteynikov D.L., Yapryntsev I.M. Big Data in the Legislative Process. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava = Topical Issues in Russian Law*. 2020;15(9):19–31. (In Russ.)
15. Voynikanis E.A. Big Data Regulation and Intellectual Property Law: General Approaches, Problems and Development Prospects. *Zakon = Law*. 2020;(7):135–156. (In Russ.)
16. Mikheeva T.N., Boyarintseva I.A. On the Conceptual and Legal Aspects of Digitalization. *Vestnik Mariyskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki = Bulletin of Mari State University. Series: Historical Sciences. Legal Sciences*. 2019;5(3):289–297. (In Russ.)
17. Trofimova E.V. Is Information about Business Entities in Unified State Registers a Black Hole in The Big Data Galaxy? *Predprinimatelskoe parvo = Entrepreneurial Law*. 2019;(3):44–49. (In Russ.)
18. Neviyantseva V.A. Unified Federal Information Register Containing Data on the Population: Relevance of Creating System and Ensuring Protection of Personal Data. *Yuridicheskaya nauka = Legal Science*. 2020;(10):17–20. (In Russ.)
19. Andrichenko L.V., Meshcheryakova M.A. Information Registers as an Effective Means of Collecting and Monitoring Data on the Population. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*. 2012;(8):16–40. (In Russ.)
20. Sullivan C. The United Kingdom Identity Cards Act 2006 – civil or criminal? *International Journal of Law and Information Technology*. 2007;15(3):320–361.

**Информация об авторе / Information about the author**

*P. P. Kildeev* – аспирант, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная, 40.

*R.R. Kildeev* – Postgraduate Student, Penza State University, 40 Krasnaya street, Penza, 440026.

**Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов / The author declares no conflict of interests**

**Поступила в редакцию / Received** 28.06.2021

**Поступила после рецензирования и доработки / Revised** 10.08.2021

**Принята к публикации / Accepted** 26.08.2021