

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье проводится анализ проблем определения цифрового профиля, рассматриваются подходы различных министерств и ведомств в части законодательного определения цифрового профиля. Автор указывает, что в настоящее время наблюдаются разрозненные и противоречащие друг другу законодательные дефиниции. На основе проведенного анализа в статье выдвигаются инициативы по урегулированию института цифрового профиля в России.

Ключевые слова: цифровой профиль, персональные данные, инфраструктура цифрового профиля, цифровой паспорт, цифровой профиль государственного служащего.

На сегодняшний день в российской юридической науке и практике отсутствует структурированное законодательство о цифровом профиле, правовое регулирование в сфере цифрового профилирования физических и юридических лиц на данном этапе не сформировано и находится в стадии разработки, научно-практической дискуссии. В законодательстве России не отражена нормативная дефиниция «цифрового профилирования» или «цифрового профиля». Необходимо отметить, что в юридической науке на данном этапе существуют самые различные подходы к термину «цифровой профиль», что связано с безусловной сложностью и многогранностью еще пока формирующегося и зарождающегося полноценного правового института.

Началом развития правового регулирования инфраструктуры цифрового профилирования в России в качестве полноценного правового института справедливо можно отметить несколько законодательных инициатив. Вплоть до настоящего времени понятийный аппарат цифрового профилирования, как и комплексное правовое регулирование, не разработан и не приобрел статуса правовой нормы, однако в юридической науке и практике предпринимаются попытки по выработке подхода к регламентации данной сферы правоотношений. Более того, при отсутствии комплексного правового регулирования в российском правовом пространстве упоминаются разного вида цифровые профили, однако окончательного определения ни в одном из актов не содержится, что приводит к некоторой коллизии, так как органы государственной власти по-разному воспринимают феномен цифрового профиля.

Прежде всего речь идет о Проекте Федерального закона № 747513-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части



Е.А. Черепнина

Магистрант юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского

уточнения процедур идентификации и аутентификации)»¹, внесенном Комитетом Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи. Данный законопроект можно назвать первой значимой попыткой урегулирования вопросов цифрового профилирования в России. В частности, указанным документом предлагалось дополнить текст закона об информации статьей 14.3 о цифровом профиле². Цифровой профиль в контексте данного законопроекта понимался как совокупность сведений о гражданах и юридических лицах, содержащихся в информационных системах государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в единой системе идентификации и аутентификации. Как видно из предложенного определения,

цифровой профиль представляет собой лишь набор определенных данных, однако в юридической науке был выработан ряд замечаний, а именно: определение не содержит в себе указания на целевой характер сбора данных, отсутствует указание на необходимость получения согласия физического или юридического лица на обработку и использование данных цифрового профиля, характер получения и передачи таких данных (возмездный или безвозмездный)³. Согласно заключению на данный законопроект, в предложенной редакции термина «цифровой профиль» происходит замещение назначения единой системы идентификации и аутентификации и единой биометрической системы, а также законодатель не указывает на наличие какого-либо оператора данных цифрового профиля.

При изучении актов одного из ключевых федеральных органов, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий, – Минцифры России возможно усмотреть различные подходы министерства к пониманию института цифрового профиля. Несколько иной взгляд на определение цифрового профиля в последующем был предложен Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России в документе «Сценарии использования инфраструктуры цифрового профиля. Версия 1.2»⁴. Цифровой профиль был рассмотрен в качестве «совокупности цифровых записей о гражданине, содержащихся в информационных системах государственных органов и организаций». Таким же образом цифровой профиль (в том числе и цифровой профиль юридических лиц) представлен и в разработанной Минкомсвязью России совместно с Центральным банком «Концепции и архитектуре цифрового профиля – ЕСИА 2.0»⁵, созданной в рамках Плана мероприятий по направлению «Информационная инфраструктура» программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Данные определения изначально содержат в себе правовую неопределенность в связи с тем, что в них упоминается еще одна категория – цифровая запись, однако документы не указывают на обозначение термина.

В другом акте Минцифры России цифровой профиль понимается уже несколько в другом ключе. Цифровой профиль в контексте данного акта представляет собой «совокупность всех данных о гражданине, которые имеются в распоряжении государственных органов и государ-

ственных информационных систем, а также совокупность технических средств, которые позволяют управлять этими данными, в том числе предоставлять их третьим лицам с согласия и в интересах самого гражданина»⁶. В этом определении данные могут быть взяты только из государственных информационных систем, исключая при этом данные муниципальных систем или частных организаций, а также включается положение о технических средствах. Представляется, что в данном случае происходит смешение терминов «цифровой профиль» и «инфраструктура цифрового профиля», а также действий, которые совершаются с данными, однако их необходимо правильно разграничить и определить взаимосвязанным образом.

Анализ подзаконных актов позволяет рассмотреть и другие представления о цифровом профиле и выделить специфические отличия и черты цифрового профиля.

Центральный банк Российской Федерации также активно участвует в формировании правового регулирования цифрового профилирования и заинтересован в развитии института. В основных направлениях развития финансового рынка на ближайшие два года Банк России указывает, что цифровой профиль является государственной инфраструктурой на основе ЕСИА и физическое лицо имеет возможность получать сведения о себе из государственных информационных систем и также дать согласие на предоставление сведений организациям для получения услуг финансового характера⁷. Исходя из анализа понимания цифрового профиля Банком России можно выделить следующую особенность и отличие от вышеперечисленных подходов к определению цифрового профиля: для Банка России цифровой профиль – не набор сведений о лице, а определенная инфраструктура, позволяющая осуществлять хранение, обмен этими данными. В области финансового сектора цифровое профилирование рассчитано не только на физических лиц, но и на юридических лиц, что следует из положений Стратегии развития финансового рынка России до 2030 года⁸. В этом подзаконном акте отмечается, что цифровой профиль и единая биометрическая система не являются структурными элементами одной системы.

В качестве фактора, влияющего на внутреннее законодательство России, требуется обратить внимание на межгосударственное взаимодействие. На уровне государств-членов международной организации Содружества Независимых Государств вырабатывается единообразное

правовое регулирование в разных областях государственной политики, и цифровые технологии не являются исключением. В Глоссарии терминов, используемых органами внутренних дел государств-участников СНГ, цифровой профиль определяется как «цифровое представление и хранение персональной информации, такой как фамилия, имя и отчество (при наличии), адрес, номер паспорта и т.д.»⁹. Таким образом, на международном региональном уровне цифровой профиль является не чем иным, как комплексом персональных данных.

Несмотря на весьма различные по своей сути подходы к дефиниции цифрового профиля и постижению правовой природы института цифрового профилирования, в научных публикациях и подзаконных актах присутствуют несколько аспектов, которые находят отклик в большинстве сформулированных предложений. В первую очередь ключевыми характеристиками данных цифрового профиля должны являться достоверность и актуальность данных. В случае расхождения или неточности одних и тех же данных, содержащихся в государственных реестрах и в системах хранения информации негосударственных организаций, требуется выработать механизм верификации данных, возможности внесения изменения лицом самостоятельно с целью исключения недостоверных сведений. В качестве основополагающего принципа организации цифрового профилирования большинство отмечают активное действие лица по выдаче согласия на использование его персональных данных, содержащихся в цифровом профиле.

Необходимо отметить, что при отсутствии общего регулирования института цифрового профиля гражданина активно обсуждаются инициативы по созданию специализированных цифровых профилей.

Как указывает А.М. Цирин, цифровой профиль государственного служащего рассматривается как компонент лишь некоторых государственных информационных систем, систематизированная по определенным специальным критериям совокупность данных о государственном служащем¹⁰. Важно отметить, что сфера источников сбора и хранения данных для цифрового профиля в случае с государственными служащими как с особыми субъектами будет расширена в отличие от предложенных на законодательном уровне инициатив. Еще одной инициативой по целенаправленному созданию цифрового профиля специфического вида является предложение по созданию цифрового профиля мигранта. Правительство Российской Федера-

ции утвердило план мероприятий по реализации миграционной политики, согласно которому до конца текущего года планируется создание цифрового профиля для приезжающих в Россию иностранцев¹¹. Цифровой профиль мигранта, по мнению профильных ведомств, должен представлять из себя данные миграционного учета, имеющиеся в распоряжении ведомственных информационных систем, на каждого иностранного гражданина, въезжающего в Россию, в том числе обязательный сбор биометрических данных.

Таким образом, проведенное исследование правовых актов, научных публикаций позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день отсутствует единое понимание прежде всего содержания цифрового профиля.

Институт цифрового профилирования в России является новым и сложным институтом как с правовой, так и с технологической точки зрения, в связи с чем уже сегодня имеется ряд недостатков правового регулирования частных аспектов цифрового профиля. Если рассмотреть институт цифрового профиля в глобальном смысле, то на данном этапе развития института отсутствуют базовые нормы права, законодательство на федеральном уровне о цифровом профиле, отсутствуют необходимые изменения и дополнения в федеральные законы, не указываются легальные дефиниции различных даже основополагающих терминов в данной сфере. Проанализированные документы занимают место подзаконных актов в структуре российских нормативно-правовых актов и носят экспериментальный, рекомендательный характер. Кроме того, при отсутствии универсальной для всех граждан модели цифрового профиля допускается создание параллельных цифровых профилей специальных субъектов. В этой связи представляется более правильным подходом введение единого цифрового профиля с добавлением в него специализированных подсистем согласно потребностям, без деления на несколько цифровых профилей.

Как следует из различий приведенных определений цифровых профилей, содержащихся в подзаконных актах различных органов федеральной исполнительной власти, между ними имеются расхождения, а иногда и противоречия, и наличие множества интерпретаций данного понятия является свидетельством нарушения юридической техники в формулировании норм относительно зарождающегося института цифрового профилирования в России. Также важно отметить, что, исходя из неопределенности пра-

новой природы цифрового профиля, его применяют как к субъектам отношений (физическое лицо, юридическое лицо), так и к объектам правоотношений (здоровье, недвижимость).

Употребление в качестве синонимичного выражения «цифровой паспорт», подразумевая под ним цифровой профиль, представляется несостоятельным, так как цифровой паспорт может иметься и у объекта правоотношений. Принимая во внимание, что цифровой профиль обладает ключевой характеристикой – возможностью распоряжения его данными, только лицо, которому эти данные принадлежат, может осуществлять действия по распоряжению этими данными (давать, отзываться согласия, вносить изменения). В связи с этим ключевым обстоятельством предлагается скорректировать законодательные акты, а также акты ведомственного уровня и обозначить применение «цифрового профиля» только к субъектам правоотношений, а «цифрового паспорта» – к объектам правоотношений.

Как следует из подзаконных актов, на данный момент в российском правовом пространстве не предусматривается включение биометрических данных лица в его цифровой профиль. В связи с тем, что биометрические данные позволяют доподлинно установить лицо, которому они принадлежат, представляется необходимым, наоборот, включить эти данные в комплекс, размещаемый в цифровом профиле. Вероятно, принуждение к сбору биометрических данных всех граждан является преждевременным, однако желающие использовать такие данные должны иметь возможность иметь доступ к этим сведениям и управлять ими в рамках инфраструктуры цифрового профиля. Кроме того, для создания полноценного и непротиворечивого правового регулирования института цифрового профилирования требуется максимально конкретизировать основное предназначение цифрового профиля. Если позиционировать цифровой профиль как атрибут создания безопасной и эффективной системы хранения, обработки персональных данных главным образом с целью предоставления государственных услуг, то такие специфические сведения, как социальные сети лица и их наполнение, интернет-жизнь лица в целом, не должны быть включены в комплекс данных цифрового профиля, так как их наличие не может влиять на процесс получения услуги.

Анализ актов органов государственной власти в сфере цифрового профилирования позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день именно портал «Госуслуги» является плат-

формой, которая содержит наибольшее количество различных сведений о гражданине, и доступ к сведениям могут получать различные субъекты, в том числе и негосударственные структуры, такие как представители крупного российского бизнеса. Многие рассмотренные выше официальные документы уже оперируют категориями «цифровой профиль», «цифровое профилирование», «инфраструктура цифрового профиля», однако нормативно-правовые акты федерального уровня не содержат фундаментального правового регулирования данной сферы правоотношений. На практике наблюдается, что цифровой профиль в России как объективное явление реальности начинает путь своего формирования, а правовое регулирование еще не сформировано и не закреплено на уровне законодательства.

Библиографический список

1. Постановление № 54-11 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О Глоссарии терминов, используемых органами внутренних дел (полицией) государств — участников Содружества Независимых Государств, по вопросам противодействия преступлениям, совершаемым посредством блокчейн-технологий и криптовалют» (г. Самарканд, 2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://cis.minsk.by/reestr2/doc/6673#text> (дата обращения: 05.02.2024).
2. Федеральный закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448.
3. Постановление Правительства Российской Федерации «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах» от 03.06.2019 № 710 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 23. – Ст. 2963.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Концепции развития и функционирования в Российской Федерации системы налогового мониторинга» от 21.02.2020 № 381-п // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 10. – Ст. 1357.
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации «О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан» от 11.04.2022 № 837-п // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2022. – № 17. – Ст. 2941.
6. Приказ Минцифры России «Об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» от 30.06.2022 № 505 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Концепция и архитектура цифрового профиля – ЕСИА 2.0 // Сайт Фонда развития персонифицированной медицины [Электронный ресурс]. URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Ffrpm.ru%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F08%2F%25D0%2595%25D0%25A1%25D0%2598%25D0%2590-2.0.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (дата обращения: 20.02.2024).

8. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 г. и период 2024 и 2025 гг., разработаны Банком России // Вестник Банка России. – 2022. – № 63. – С. 67.

9. Проект Федерального закона от 25.03.2019 «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты (в части уточнения процедур идентификации и аутентификации)» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=182825#02072582531504623> (дата обращения: 13.02.2024).

10. Цирин А.М. Цифровое профилирование на государственной службе: понятие и перспективы правового регулирования [Текст] / А.М. Цирин // Журнал российского права. – 2022. – № 10. – С. 97–109.

11. Черепнина Е.А. Проблема правовой неопределенности цифрового профиля в Российской Федерации: постановка и варианты разрешения [Текст] / Е.А. Черепнина // Законность и правопорядок. – 2022. – № 3 (35). – С. 88–92.

¹ Проект Федерального закона от 25.03.2019 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части уточнения процедур идентификации и аутентификации)» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=182825#02072582531504623> (дата обращения: 13.02.2024).

² Федеральный Закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

³ Черепнина Е.А. Проблема правовой неопределенности цифрового профиля в Российской Федерации: постановка и варианты разрешения // Законность и правопорядок. 2022. № 3 (35). С. 88–92.

⁴ Сценарии использования инфраструктуры цифрового профиля. Версия 1.2: метод. рекомендации М-ва цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Рос. Федерации от 2 апр. 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/presentations/stsenariiispolzovaniyatspv12.pdf> (дата обращения: 20.02.2024).

⁵ Концепция и архитектура цифрового профиля – ЕСИА 2.0 // Сайт Фонда развития персонифицированной медицины [Электронный ресурс]. URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Ffrpm.ru%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F08%2F%25D0%2595%25D0%25A1%25D0%2598%25D0%2590-2.0.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (дата обращения: 20.02.2024).

⁶ Приказ Минцифры России «Об утверждении методик расчета показателей федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» от 30.06.2022 № 505 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 г. и период 2024 и 2025 гг., разработаны Банком России // Вестник Банка России. 2022. № 63. С. 67.

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка РФ до 2030 г.» от 29.12.2022 № 4355-р // СЗ РФ. 2023. № 1 (часть III). Ст. 476.

⁹ Постановление № 54-11 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О Глоссарии терминов, используемых органами внутренних дел (полицией) государств — участников Содружества Независимых Государств, по вопросам противодействия преступлениям, совершаемым посредством блокчейн-технологий и криптовалют» (г. Самарканд, 2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://cis.minsk.by/reestr2/doc/6673#text> (дата обращения: 05.02.2024).

¹⁰ Цирин А.М. Цифровое профилирование на государственной службе: понятие и перспективы правового регулирования // Журнал российского права. 2022. № 10. С. 97–109.

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации «О плане мероприятий по реализации в 2024–2025 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» от 16.01.2024 № 30-р // СЗ РФ. 2024. № 4. Ст. 560.

THE STATE OF LEGAL REGULATION OF DIGITAL PROFILING OF INDIVIDUALS AND LEGAL ENTITIES IN RUSSIA

E.A. Cherepnina

Magister of the Law Faculty of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

The article analyzes the problems of defining a digital profile, examines the approaches of various ministries and departments in terms of the legislative definition of a digital profile. The author points out that currently there are disparate and contradictory legislative developments. Based on the analysis, the article puts forward initiatives to regulate the institute of digital profile in Russia.

Keywords: digital profile, personal data, digital profile infrastructure, digital passport, digital profile of a civil servant.