

Руководящие принципы в области регистрации населения



Руководящие принципы в области регистрации населения



Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам
и правам человека (БДИПЧ)

Ал. Уяздовски, 19

00-557 Варшава

Польша

www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ 2009

ISBN 978-92-9234-772-7

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может бесплатно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей, при условии что в случае такого воспроизведения БДИПЧ будет указываться в качестве источника.

Оформление: Homework, Варшава, Польша.

Перевод с английского: Елена Харлеман

Отпечатано в Польше: Agencja Karo

Содержание

| | |
|--|-----------|
| Предисловие | 5 |
| 1. Введение | 7 |
| 1.1. Краткое содержание | 7 |
| 1.2. О настоящих Руководящих принципах | 8 |
| 1.3. Подход БДИПЧ к вопросу о регистрации населения | 9 |
| 1.3.1. Всеобщее равное избирательное право | 10 |
| 1.3.2. Свобода передвижения | 10 |
| 1.4. Регистрация населения: исторический обзор | 12 |
| 2. Регистрация населения | 15 |
| 2.1. Определение понятия «регистрация населения» | 15 |
| 2.2. Преимущества | 18 |
| 2.2.1. Правоспособность | 18 |
| 2.2.2. Экономически эффективное государственное управление | 18 |
| 2.2.3. Проездные документы и документы, удостоверяющие личность .. | 19 |
| 2.2.4. Списки избирателей | 19 |
| 2.2.5. Электронные услуги | 20 |
| 2.2.6. Перепись и регистрация населения | 20 |
| 2.3. Руководящие принципы регистрации населения | 21 |
| 2.3.1. Обязательность и полнота | 21 |
| 2.3.2. Непрерывность и постоянность | 21 |
| 2.3.3. Релевантность данных | 21 |
| 2.3.4. Конфиденциальность | 22 |
| 2.3.5. Содействие свободному передвижению населения | 24 |
| 2.3.6. Эффективные административные процедуры, регулирующие процесс регистрации | 24 |
| 2.3.7. Один человек — одна запись | 24 |
| 2.3.8. Единовременная регистрация — многократное использование .. | 25 |
| 2.3.9. Недискриминация | 25 |
| 2.3.10. «Юридически несуществующие» лица | 26 |
| 2.3.11. Местожителство и право собственности | 26 |
| 2.4. Записи в регистре населения | 28 |
| 2.4.1. Введение | 28 |
| 2.4.2. События в жизни человека (запись актов гражданского состояния) | 28 |
| 2.4.3. Местожителство | 30 |
| 2.5. Обновление записей в регистрах | 31 |

| | |
|--|----|
| 3. Разработка системы регистрации населения | 33 |
| 3.1. Происхождение данных | 33 |
| 3.2. Планирование и разделение ответственности между органами власти | 34 |
| 3.3. Модели регистрации населения | 35 |
| 3.3.1. Распределение полномочий | 35 |
| 3.3.2. Хранение данных | 36 |
| 3.3.3. Формат, в котором хранятся данные | 36 |
| 3.3.4. Передача данных с одного уровня управления на другой | 37 |
| 3.4. Многократное и совместное использование данных | 38 |
| 4. Правовые рамки | 39 |
| 4.1. Обзор | 39 |
| 4.2. Общие принципы законодательства в области регистрации населения | 40 |
| 4.3. Общие положения | 41 |
| 4.4. Централизованная или децентрализованная регистрация | 42 |
| 4.5. Общее обязательство регистрировать(-ся) | 43 |
| 4.6. Особые обстоятельства | 46 |
| 4.7. Совместное использование данных государственными органами .. | 46 |
| 4.8. Защита прав | 48 |
| 4.9. Правонарушения, находящиеся в юрисдикции регулятивных органов | 49 |
| 5. Общегосударственный регистр: регистрация населения и информационные технологии | 51 |
| 5.1. Роль информационных технологий в регистрации населения | 52 |
| 5.2. Административная структура | 52 |
| 5.3. Технические средства | 53 |
| 5.4. Сбор и обновление данных | 54 |
| 5.4.1. Первоначальный сбор данных | 54 |
| 5.4.2. Обновление и совместное использование данных | 55 |
| 5.5. Вспомогательные базы данных | 56 |
| 5.5.1. Адресная система | 57 |
| 5.6. Сообщение данных и доступ к ним для сторонних институтов ... | 58 |
| Выражение признательности | 59 |

Предисловие

Во многих государствах-участниках ОБСЕ граждане обязаны регистрировать свое местожительство в компетентных государственных органах, которые используют эту информацию, для того чтобы планировать и предоставлять общественные услуги, а также сноситься с гражданами. Существуют также другие формы регистрации населения, которые косвенным, но решающим образом определяют, в какой степени граждане пользуются конкретными основными правами, включающие механизмы регистрации таких событий в жизни человека, как рождение, заключение брака и смерть. Эта информация может иметь решающее значение при определении права конкретного гражданина на участие в голосовании, получение медицинской помощи и образования, а также социальных услуг или пенсии.

Регистрация населения не предусмотрена конкретными обязательствами ОБСЕ и осуществляется не во всех государствах-участниках. Система регистрации населения (в тех государствах-участниках, где она существует) может быть средством обеспечения выполнения важнейших обязательств и международных норм в трех различных сферах: верховенство закона, избирательное право и право на свободное передвижение (в особенности в отношении права выбирать себе местожительство).

Несмотря на то что в некоторых государствах-участниках регистрация населения незаконно используется для ограничения свободы передвижения, во многих других государствах эта система является краеугольным камнем современного общественного управления, средством поддержки демократического правления и защиты основных гражданских и политических прав.

Со времени учреждения в странах Юго-Восточной Европы миссий ОБСЕ на местах, эти миссии предоставляют государствам-участникам помощь по вопросам, касающим-

ся регистрации избирателей и учета населения. Кроме того, государства-участники все чаще обращаются в БДИПЧ за технической помощью и консультациями в связи с модернизацией своих систем учета населения, в особенности в рамках выполнения рекомендаций миссии по наблюдению за выборами, касающихся совершенствования регистрации избирателей.

В 2006 году БДИПЧ организовало совещание всех миссий ОБСЕ на местах, предоставляющих помощь в сфере регистрации избирателей и учета населения. На этом совещании представители миссий ОБСЕ на местах обратились к БДИПЧ с призывом обобщить накопленный к настоящему времени экспертный опыт в области регистрации населения и обеспечить более действенную поддержку миссий на местах. В ответ на растущее количество обращений со стороны государств-участников с просьбой о предоставлении экспертной помощи и консультаций в области политики БДИПЧ разработало настоящие Руководящие принципы в области регистрации населения.

Настоящие Руководящие принципы основаны на примерах рекомендуемой практики, собранных БДИПЧ по всему региону ОБСЕ. Руководящие принципы не разработаны и не предназначены для того, чтобы устанавливать нормы, и их не следует толковать как подтверждение БДИПЧ преимуществ какой-либо конкретной модели регистрации населения или самой регистрации населения как таковой. Их основная цель состоит в предоставлении государствам-участникам ОБСЕ рекомендаций путем разъяснения главных принципов, в соответствии с которыми осуществляется создание и поддержание эффективных моделей регистрации населения в демократических странах. Основное внимание в Руководящих принципах уделяется описанию критериев развития эффективных систем регистрации населения, отвечающих законным потребностям государств-участников и их граждан. Здесь кратко излагаются характеристики таких систем и освещается передовой опыт в регионе ОБСЕ с учетом различных административных традиций государств-участников ОБСЕ.

Регистрация населения оказывает многомерное воздействие на общество. БДИПЧ признает, что реформирование системы регистрации населения способно создавать возможности для усиления защиты не только права на свободное передвижение, но и общих принципов верховенства закона и надлежащего правления в данном обществе.

Посол Янез Ленарчич
Директор Бюро ОБСЕ
по демократическим институтам
и правам человека (БДИПЧ)

1. Введение

1.1. Краткое содержание

У многих государств-участников ОБСЕ традиции в области регистрации населения сходны. Система регистрации населения, при условии что она функционирует эффективно, может предоставлять достоверную информацию, которую можно использовать для различных целей. Например, информация, собираемая обычными системами регистрации населения, используется для целей планирования, бюджетирования и налогообложения; выдачи документов, удостоверяющих личность; установления права на участие в выборах, образование, медицинское обслуживание, социальное страхование и пенсионное обеспечение, а также для определения воинской обязанности и годности к военной службе.

Система регистрации населения страны может также создавать рамки для соблюдения и защиты многих прав человека, закрепленных в международных декларациях и конвенциях. В зависимости от имеющихся условий, система может гарантировать осуществление гражданами широкого диапазона прав, как например, права на неприкосновенность собственности и частной жизни, на свободу передвижения и на свободный выбор местожительства, а также на получение социальных услуг, таких как образование, медицинское обслуживание и социальное обеспечение. В некоторых государствах с более развитой промышленно-технической инфраструктурой регистрацией населения создана база для внедрения ряда отвечающих потребностям граждан автоматизированных каналов взаимодействия с органами государственной власти, называемых также «электронными услугами» и «электронным правительством».

Регистрацию населения не следует путать с регистрацией актов гражданского состояния. Регистрация актов гражданского состояния в первую очередь проводится

в целях выдачи юридических документов и получения статистических данных и ограничивается сбором данных и регистрацией следующих событий: живорождение, внутриутробная смерть, заключение и расторжение брака, признание брака недействительным, судебное решение о раздельном проживании, усыновление/удочерение, перемена имени и признание внебрачного ребенка. Регистрация населения включает некоторые (или все) события, являющиеся объектом регистрации актов гражданского состояния, а также более широкий спектр событий, таких как установление местожительства и перемена местожительства.

1.2. О настоящих Руководящих принципах

Настоящие Руководящие принципы не предназначены для того, чтобы устанавливать нормы или стандарты. Вместо этого они разъясняют главные принципы, в соответствии с которыми осуществляется создание и поддержание эффективных моделей регистрации населения в демократических странах. В Руководящих принципах описываются критерии развития эффективных систем регистрации населения, отвечающих реальным потребностям государств-участников и их граждан. Здесь кратко излагаются характеристики таких систем и освещается передовой опыт в регионе ОБСЕ с учетом различных административных традиций государств-участников ОБСЕ.

Настоящие Руководящие принципы представляют собой руководство по оценке эффективности и, при необходимости, по реформированию национальных систем регистрации населения для специалистов-практиков, компетентных органов власти, а также лиц, принимающих политические решения, в государствах-участниках ОБСЕ.

В Руководящих принципах особое внимание уделяется следующим вопросам:

- справочная информация, в том числе цель настоящих Руководящих принципов, их предполагаемая аудитория, соответствующие обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты, относящиеся к регистрации населения;
- определение понятия «регистрация населения» и основные преимущества хорошо организованной системы регистрации населения;
- законодательные рамки регистрации населения;
- информация, хранящаяся в системе учета населения, и метод ее обновления;
- разработка систем регистрации населения;
- использование технологии для обмена информацией.

1.3. Подход БДИПЧ к вопросу о регистрации населения

БДИПЧ занимается вопросами регистрации населения исходя из приверженности государств-участников «[...] их общ[ей] решимост[и] строить демократические общества на основе [...] верховенства закона», выраженной в преамбуле и пункте 2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года¹. Две основные сферы деятельности Бюро — демократические выборы и свобода передвижения — имеют решающее значение для реализации этой приверженности.

Наряду с Копенгагенским документом ОБСЕ 1990 года, к регистрации населения имеют отношение и важные положения международного права. Преамбула Международного пакта ООН о гражданских и политических правах (МПГПП)² гласит, что «[...] идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами [...]».

В частности, ст. 25(b) МПГПП гарантирует право граждан «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права». Данное право подтверждено замечаниями общего порядка к МПГПП, и в частности, замечанием общего порядка № 25, которое гласит: «Независимо от того, какая в стране действует конституция или какое правительство в ней находится у власти, согласно положениям Пакта государства обязаны принять такие законодательные и другие меры, которые необходимы для эффективного осуществления гражданами прав, признаваемых в настоящем Пакте»³. И далее: «Государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы все лица, имеющие право голоса, могли это право осуществлять. При наличии требования о регистрации избирателей, эта процедура должна быть упрощена и лишена каких-либо препятствий»⁴.

¹ См. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1990 г. URL: http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_ru.pdf. СБСЕ переименовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) на Будапештской встрече на высшем уровне в 1994 году.

² Международный пакт о гражданских и политических правах принят и открыт для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г.; вступил в силу 23 марта 1976 г., в соответствии со ст. 49.

³ Замечание общего порядка к статье 25 МПГПП, п. 1, 57-ая сессия, 1996 г. URL: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

⁴ Там же.

Ни в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года, ни в МПГПП не указано, какие правовые и административные рамки должны создать государства, для того чтобы выполнять эти соглашения и обязательства⁵. Регистрация населения не предусмотрена конкретными обязательствами ОБСЕ. Однако она является средством обеспечения выполнения важнейших обязательств и международных норм в трех различных сферах: верховенство закона, избирательное право и право на свободное передвижение (в особенности в отношении права выбирать себе местожительство). Регистрация населения, кроме того, представляет собой традицию, общую для многих, но не всех 56 государств-участников ОБСЕ.

Несмотря на то что в прошлом в ряде государств-участников ОБСЕ концепция регистрации населения незаконно использовалась для ограничения свободы передвижения, ее значимость в качестве средства защиты принципа верховенства закона и основных гражданских и политических прав была четко продемонстрирована многими государствами-участниками. Кроме того, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе реализованы важнейшие программы технической помощи, в частности, в сфере создания систем регистрации населения и избирателей в странах Юго-Восточной Европы и накоплен обширный опыт в этой области.

1.3.1. Всеобщее равное избирательное право

В числе «элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей», названа гарантия «всеобще[го] и равно[го] избирательно[го] прав[а]» (Копенгагенский документ, 1990 г., п. 7.3). Технически несовершенная или ненадежная система регистрации избирателей препятствует полному осуществлению данного права. Во многих государствах-участниках ОБСЕ списки избирателей составляются на основе или выводятся непосредственно из регистра населения; таким образом, качество регистра населения имеет прямое влияние на осуществление всеобщего и равного избирательного права. БДИПЧ оказывает помощь государствам в создании надежных, точных и прозрачных систем регистрации избирателей путем модернизации систем регистрации населения сообразно международным нормам.

1.3.2. Свобода передвижения

Свобода передвижения и право свободно выбирать местожительство в пределах территории отдельного государства относятся к основным правам человека, гарантированным рядом международных юридических документов. На третьей встрече

⁵ Документ Копенгагенского совещания. Указ. соч., п. 4.

представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), состоявшейся в Вене на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания (4 ноября 1986 г. — 19 января 1989 г.), государства-участники⁶ пришли к согласию относительно следующего:

- «20. Государства-участники будут полностью уважать право каждого:
- на свободу передвижения и местожительства в пределах границ каждого государства и
 - покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

21. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление вышеупомянутых прав не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и совместимы с их обязательствами по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав.

22. В этом контексте они будут разрешать всем беженцам, которые того пожелают, возвращаться в безопасности домой.

Подписав эти соглашения, государства-участники вновь подтвердили свои обязательства по усилению защиты прав на свободное передвижение и на выбор местожительства, предусмотренных принятой ООН Всеобщей декларацией прав человека (1948 г.)⁷ и Международным пактом о гражданских и политических правах (1966 г.)⁸.

БДИПЧ предоставляет государствам-участникам экспертный опыт, с тем чтобы стимулировать разработку и введение процедур и юридических положений, регулирующих

⁶ Итоговый документ третьей Венской встречи, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания, 1989 г., «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе», пп. 20-22. URL: <http://www.osce.org/item/4210.html?lc=RU>.

⁷ Всеобщая декларация прав человека, ст. 13. URL: <http://www.un.org/russian/document/declaration/declhr.htm>.

⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 12. URL: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.

процесс регистрации населения (и в особенности регистрации местожительства), которые не нарушают право на свободу передвижения и соответствуют международным нормам в области защиты данных и неприкосновенности частной жизни».

1.4. Регистрация населения: исторический обзор

Регистры населения — не новое изобретение. Самое первое упоминание о регистре домашних хозяйств и жителей восходит к китайской династии Хань, существовавшей во втором столетии до н. э. В Европе первые регистры населения появились в семнадцатом веке.

На протяжении последних двух столетий государства постепенно начали регистрировать события в жизни своих граждан (такие как рождение, смерть, заключение брака), а также фиксировать их местожительство. Регистрация событий в жизни человека, известная теперь под названием «запись актов гражданского состояния», является обязательной во всех государствах-участниках ОБСЕ. Запись актов гражданского состояния, с одной стороны, необходима для наделения каждого индивида правоспособностью, а с другой — предоставляет государству ценные статистические данные о составе населения.

Существование систематической регистрации движения членов общества и общин можно проследить далеко назад во времени. Однако лишь сравнительно недавно значительное число государств начало систематическим образом регистрировать передвижение населения путем выписки граждан со старого местожительства и регистрации по новому. Вслед за этим власти многих государств пришли к выводу, что, прежде чем какое-либо лицо может зарегистрироваться по новому месту жительства, оно должно предъявить документы, удостоверяющие личность, а для этого оно должно сообщить информацию, касающуюся его рождения, семейного положения и т.п. На этой стадии власти решили объединить оба набора данных. Иными словами, регистрация местожительства превратилась на практике в набор данных, объединяющий сведения о (i) личности и (ii) местожительстве данного лица.

Существующие в современных государствах системы регистрации населения отличаются способом распределения полномочий между различными органами государственного управления. В сущности, можно выделить три различных подхода:

- регистрация событий в жизни человека и данных о местожительстве осуществляется одним государственным органом;
- за регистрацию событий в жизни человека и данных о передвижении населения отвечают различные органы;

- регистрация событий в жизни человека полностью делегирована местным органам самоуправления, в то время как передвижение населения регистрируется центральными государственными органами.

Традиция играет решающую роль при определении подхода различных государств к модернизации своих систем регистрации населения.

С развитием информационных технологий государства стали переносить информацию, содержащуюся в бумажных регистрах, в компьютерные базы данных, а также объединять различные регистры в единую государственную сеть. Эти меры привели к двум важным позитивным результатам: (1) эффективность государственного управления значительно возросла; (2) коммуникация между гражданами и органами власти стала более оперативной и продуктивной. Хотя использование современных технологий может содействовать укреплению хорошо разработанной системы регистрации населения, оно не является гарантией правильности и точности данных, содержащихся в системе. Правильность и точность данных главным образом зависят от правовой, административной и институциональной системы, регулирующей процесс регистрации населения.

2. Регистрация населения

2.1. Определение понятия «регистрация населения»

Любое определение понятия «регистрация населения» должно учитывать как население, подлежащее регистрации, так и орган, осуществляющий регистрацию. При осуществлении регистрации населения государство заинтересовано в получении сведений о гражданах, проживающих или родившихся на определенной территории. Участие в процессе регистрации отвечает интересам граждан, потому что регистрация является необходимой предпосылкой осуществления определенных прав (например, регистрация необходима для внесения гражданина в списки избирателей).

В настоящих Руководящих принципах «регистрация населения» определяется как система, предусмотренная устойчивыми правовыми рамками, которые определяют условия непрерывной регистрации лиц, подлежащих регистрации в пределах конкретной территории, на которую распространяется компетенция органа государственной власти, в целях установления личности, гражданского состояния, в том числе событий в жизни человека, и местожительства, а также предоставления зарегистрированным гражданам соответствующих подтверждающих документов.

Задача системы регистрации населения состоит в создании и обслуживании одного или нескольких источников данных для выдачи юридических документов и ведения записей, необходимых для установления и защиты гражданских прав субъектов

данных (т.е. индивидов, о которых собираются сведения⁹). Система регистрации населения создает и поддерживает все институциональные, правовые и технические условия, необходимые для сбора данных технически устойчивым, координированным и стандартизированным образом, принимая во внимание культурные, социальные и административные особенности страны, в которой она действует.

Основные составляющие любой системы регистрации населения можно формально определить исходя из содержания, процедур, ответственности и прав субъекта данных, при этом некоторые аспекты частично совпадают:



Содержание

- Определение ответственного органа власти.
- Определение процедур, включая организационные и технические мероприятия.
- Определение конкретного замкнутого множества данных, подлежащих регистрации.
- Определение соответствующих терминов, в том числе термина «местожительство».
- Целевое использование/предназначение для определенной цели регистрационных данных (иными словами, собранные данные могут использоваться только для тех целей, для которых они предназначены).
- Точность данных и полных охват, а также обязанность включать, исправлять и обновлять данные *ex officio*.
- Права субъектов данных.

⁹ Субъект данных в этом контексте понимается как физическое лицо, чьи персональные данные обрабатываются в рамках системы регистрации населения. Обработка означает сбор, регистрацию, организацию, хранение, адаптацию или изменение, извлечение, просмотр, использование, сообщение путем пересылки, разглашения или любым другим образом, выравнивание или объединение, блокирование, удаление или уничтожение данных.

Процедуры

- Решение в пользу централизованной или децентрализованной структуры.
- Обеспечение непрерывности.
- Введение неперемного обязательства регистрировать(-ся) и выписывать(-ся) (когда это применимо), а также освобождение от этого обязательства.
- Установление конкретных норм, регулирующих использование и защиту конфиденциальных данных.
- Использование идентификатора¹⁰ для конкретных организационных целей.
- Создание конкретных норм, регулирующих сообщение и передачу регистрационных данных.
- Наложение ограничений на использование регистрационных данных.
- Введение правил, регулирующих перемещение данных, в отношении цели, процедуры, содержания и получателей этих данных.
- Регулирование автоматизированного обмена данными, в том числе в отношении цели, шифрования, аутентификации запрашивающего органа (т.е. стороны, запрашивающей информацию) и другие технических и организационных мероприятий.
- Обеспечение прозрачности процесса, в том числе предоставление субъектам данных возможности делать запросы.
- Обеспечение функциональных возможностей архивирования.

Обязанности

- Государство должно отвечать за создание государственного регистрирующего органа, независимого и отдельного от полицейских/военных властей и распорядительных органов, выполняющего, таким образом, отдельную административную задачу и регулируемого отдельной областью публичного права.
- Служащие регистрирующего органа (или любые другие лица, действующие от его имени) должны быть связаны обязательством хранить тайну, и им должно быть запрещено без должного юридического основания или разрешения собирать, сообщать, обрабатывать или использовать регистрационные данные.

Права субъектов данных

- Права субъектов данных должны быть подробным образом описаны в законе, в том числе в отношении соразмерности и необходимости обработки данных.
- Основные права субъектов данных должны включать право на получение информации, внесение исправлений, обновление и удаление данных, а также на

¹⁰ Идентификатор может представлять собой либо уникальный номер, присваиваемый каждому лицу, либо уникальный набор данных, касающихся данного лица, используемый для поиска информации об этом лице в различных регистрах.

наложение запрета на передачу и сообщение конкретной части своих регистрационных данных.

- Право на получение свидетельства о регистрации.

2.2. Преимущества

2.2.1. Правоспособность

В широком смысле правоспособность соответствует правосубъектности физического лица. На основании своей правоспособности физическое лицо может пользоваться защитой судебной системы и требовать от государственных институтов защиты своих прав. Физическое лицо доказывает свою правоспособность путем предъявления официальных документов, выданных правительством, в том числе документов, удостоверяющих возраст, гражданское состояние и/или юридическое партнерство. Без такого доказательства физическому лицу может быть затруднен доступ к защите его прав (в зависимости от гражданского состояния) или к другим услугам. Тогда как каждое государство может выдавать ряд признанных документов, удостоверяющих личность (свидетельства о рождении, заключении брака, смерти, а также паспорта), международное сообщество отдает предпочтение свидетельствам о рождении в качестве стандартного средства установления правоспособности. Это связано в первую очередь с тем, что в свидетельствах о рождении задокументирован возраст, место рождения и семейные связи в самом начале жизненного цикла. Для выдачи, хранения, регламентирования и извлечения свидетельств о рождении требуется действенная и доступная система записи актов гражданского состояния, в рамках которой регистрируется информация о событиях в жизни человека (например, рождение, заключение брака и смерть) и выдаются свидетельства, удостоверяющие подробности этих событий.

2.2.2. Экономически эффективное государственное управление

В целях выполнения своих обязанностей государство нуждается в информации о своих гражданах. Отсутствие достоверной информации о постоянном местожительстве граждан, например, затруднит и сделает менее эффективным выполнение таких важнейших задач, как городское и общегосударственное планирование, социальное обеспечение детей, развитие сферы здравоохранения или выдача проездных документов и документов, удостоверяющих личность.

Отвечающая современным требованиям система регистрации населения может являться существенным элементом планирования в рамках государственного сектора. Во многих государствах-участниках ОБСЕ данные о местном населении используются

при планировании развития государственного жилищного фонда, государственных школ, дорог и других компонентов транспортной инфраструктуры. Большое значение имеет возможность получения доступа к историческим данным с целью выявления тенденций и изменений в различных сферах.

Хорошо функционирующая система регистрации населения не является неперенным условием обеспечения экономически эффективного государственного управления, но в тех государствах-участниках ОБСЕ, где она внедрена, такая система оказывает ему поддержку и предоставляет ключевую информацию.

2.2.3. Проездные документы и документы, удостоверяющие личность

Выдача проездных документов и документов, удостоверяющих личность, таких как паспорта, обычно осуществляется на основании данных, содержащихся в системе регистрации населения. Регистр населения, содержащий новейшую информацию и свободный от множественных записей, предоставляет наиболее достоверную информацию для выдачи проездных документов, снижая тем самым угрозу безопасности, связанную с попытками получения нескольких удостоверений личности на подложные имена.

Если содержащаяся в регистре информация доступна органам, выдающим документы, через компьютерную сеть, то выдача документов может осуществляться в любом регистрационном бюро страны. Это также содействует осуществлению права на свободу передвижения, поскольку гражданам предоставляется возможность выбирать место выдачи паспорта, вместо того чтобы в обязательном порядке направляться в определенное бюро.

2.2.4. Списки избирателей

Во многих государствах данные, содержащиеся в регистре населения, используются для составления избирательных списков, установления контактов с избирателями и планирования расположения участков для голосования. Список избирателей, подаваемый органу власти, ответственному за проведение выборов, часто представляет собой стандартный набор данных, которые могут быть выведены из регистра населения.

В том случае, когда система регистрации населения функционирует эффективно, выборы могут быть запланированы и проведены в короткие сроки¹¹, если административные условия (т.е. длительный период, необходимый для создания списков избирателей) не затрудняют этот процесс.

2.2.5. Электронные услуги

Системы регистрации населения могут предоставлять определенные электронные услуги, позволяющие физическим лицам эффективным образом сноситься с государственными органами, например, подавать заявления или получать доступ к собственным регистрационным данным.

В то время как автоматизированные системы регистрации населения могут предоставлять гражданам множество преимуществ, необходимо принимать надлежащие меры безопасности в целях обеспечения неприкосновенности частной жизни и соблюдения других правовых стандартов. При наличии таких мер безопасности электронная система может также использоваться для предоставления информации частному сектору.

2.2.6. Перепись и регистрация населения

Перепись и регистрация населения — это два различных вида деятельности, осуществляемые различными институтами для разных целей. Перепись предоставляет картину демографической ситуации в данной стране в определенный момент, в том числе сведения о численности и составе населения, структуре домашних хозяйств и состоянии экономики. В ходе переписи собирается информация по более широкому кругу вопросов, которые не охватываются процессом регистрации населения. Полученные в результате переписи данные являются достоверными на момент проведения переписи; при их сравнении с результатами предыдущих переписей выявляется ценная информация, касающаяся тенденций в обществе.

В отличие от переписи, регистрация населения представляет собой непрерывный сбор персональных данных граждан для многократного использования в будущем, при условии что эти данные будут регулярно обновляться.

¹¹ В Дании, например, всеобщие выборы могут быть назначены и проведены всего за 21 день.

Система регистрации населения, в которой содержится новейшая информация, предоставляет государственным органам власти моментальный снимок конкретных данных о населении в любой момент времени.

2.3. Руководящие принципы регистрации населения

2.3.1. Обязательность и полнота

Для того чтобы система регистрации населения функционировала эффективно и непрерывно, регистрация должна быть обязательной для всего населения страны. Кроме того, рекомендуется также вести учет событий в жизни человека в отношении граждан данного государства, временно проживающих за границей.

2.3.2. Непрерывность и постоянность

Население постоянно изменяется в силу рождений, смертей и перемен местожительства; поэтому для должного функционирования системы регистрации населения необходимо, чтобы она действовала постоянно. Это значит, что орган, ответственный за работу системы регистрации, должен обладать достаточной административной стабильностью и действовать в рамках эффективного законодательства.

2.3.3. Релевантность данных

Система регистрации населения может быть действенной и эффективной, только если в ней хранятся данные, касающиеся личности, событий в жизни человека и местожительства субъектов данных, или данные, необходимые для того, чтобы гарантировать их гражданские права и права человека, а также социальное обеспечение. Чтобы обеспечить релевантность данных, хранящихся в системе в любой промежуток времени, необходимо постоянно добавлять, удалять или исправлять записи.

Один из ключевых элементов, о которых необходимо помнить при определении того, какую информацию регистрировать, — простота обновления этой информации. Если административный персонал должен поддерживать непосредственный контакт с каждым субъектом данных, для того чтобы обновлять информацию, касающуюся отдельных сторон его жизни (как например, уровень образования или изменение статуса занятости), будет страдать общая эффективность системы.

В целях достижения максимальной эффективности система регистрации населения должна содержать *минимум* информации, необходимый для выполнения этой системой своего назначения в обществе, которому она служит (так как, чем больше

собирается информации, тем сложнее обеспечивать обновление этой информации). Если возникает необходимость в сборе и хранении других видов данных, можно создавать подрегистры или принимать другие меры по повышению эффективности системы, такие как введение процедур для улучшения межведомственного совместного использования информации.

2.3.4. Конфиденциальность

Процесс регистрации населения подразумевает сбор данных о физических лицах, причем некоторые из этих данных могут носить личный и конфиденциальный характер. К ним могут относиться сведения об этническом происхождении и религиозной принадлежности. Передача данных, собранных в отношении какого-либо физического лица, в распоряжение третьей стороны должна регулироваться конкретными правилами и осуществляться только с согласия данного лица.

Сбор исчерпывающих и достоверных данных возможен только при наличии доверия общества к системе регистрации. В целях завоевания доверия общества необходимо обеспечить конфиденциальность собираемых персональных данных; субъекты данных должны быть уверены в том, что их персональные данные будут использоваться, будь то целиком или частично, исключительно для целей, предусмотренных законом, и препятствующим установлению их личности образом. Обязательной частью законодательства в сфере регистрации населения является положение, гарантирующее конфиденциальность информации и право на неприкосновенность частной жизни.

При некоторых обстоятельствах (например, в ситуации, когда возникает угроза жизни или безопасности физического лица в случае разглашения его персональных данных) данному лицу может предоставляться право не допускать распространения или передачи своих персональных данных.

Вопрос защиты данных прямо рассматривается в документах, принятых международными организациями. Ниже перечислены важнейшие международные правовые акты в области защиты данных, некоторые из которых имеют обязательную силу для ряда государств-участников ОБСЕ.

- Руководящие принципы Организации экономического сотрудничества и развития по вопросам сохранения тайны и трансграничных потоков персональных данных¹²;

¹² OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data. Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html.

- Директива Европейского союза о защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном перемещении таких данных¹³;
- Конвенция Совета Европы «О защите физических лиц в отношении автоматической обработки персональных данных»¹⁴.

Защита данных широко признается в качестве одного из прав человека. Если регистрация населения будет опираться на принципы защиты данных, это может способствовать повышению объема и точности собираемых данных, так как граждане будут охотнее предоставлять персональную информацию.

Если регистр ведется в электронной форме, необходимо обратить внимание и на другие вопросы, касающиеся обработки данных и безопасности информационных технологий (включая конфиденциальность, доступность содержащих исчерпывающие данные записей, а также целостность и аутентичность перемещения данных). Если государство принимает решение об использовании электронного регистра, компетентный орган должен разработать правила использования информационных технологий с описанием всех процедур, касающихся сбора, обработки и безопасности данных. К основным мерам относятся: контроль над физическим и виртуальным доступом, аутентификация и предоставление прав доступа в систему, регламентация протоколов регистрации пользователей, контроль над выполнением любых задач, делегированных сторонним организациям, и контроль над сообщением данных путем использования таких технологий как шифрование. Коротко говоря, следует уделить внимание созданию гарантий того, что

- приняты меры по защите данных;
- обработка данных осуществляется в соответствии с законом;
- обеспечена безопасность данных.

Некоторые государства, возможно, предпочитают, чтобы частная компания обрабатывала собранные данные путем использования специального программного обеспечения или более сложного набора программного обеспечения и аппаратных средств. В других государствах, возможно, государственными органами разрабатываются свои собственные системы, основанные на использовании более открытых стандартов программного обеспечения и стандартизированных аппаратных реше-

¹³ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995, «On the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data». URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:EN:NOT>.

¹⁴ ETS No. 108. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. Council of Europe, 1981. URL: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/Html/108.htm>.

ний. Независимо от того, какой вариант выбирает государство, последствия этого решения необходимо тщательно проанализировать заранее.

Жизненно важно, чтобы государство приняло все необходимые меры для защиты как самой системы регистрации населения, так и собираемых и обрабатываемых ею данных. Даже если государство является собственником системы и данных, необходимо принять тщательно разработанные юридические документы, регулирующие отношения между государством (как собственником данных) и любым учреждением или компанией, привлеченными для обработки данных от его имени. Привлечение частной организации для обработки данных не освобождает государство от ответственности в отношении защиты данных.

2.3.5. Содействие свободному передвижению населения

Гарантия свободы передвижения — одно из ключевых обязательств, принятых на себя государствами-участниками ОБСЕ. Следовательно, система регистрации населения должна способствовать осуществлению права на свободное передвижение и воздерживаться от попыток управлять передвижением населения путем ограничения свободы выбора местожительства.

2.3.6. Эффективные административные процедуры, регулирующие процесс регистрации

Для того чтобы обеспечить эффективное функционирование системы регистрации населения, необходимо разработать подробные процедуры и правила, регулирующие процесс регистрации, ориентированный на обслуживание широкого круга запросов. Это имеет еще большее значение в случаях, когда регистрация организована централизованным способом, а информация совместно используется государственными органами, не отвечающими конкретно за регистрацию населения. Правила должны быть четкими и точными и учитывать все существенные интересы, затрагиваемые процессом регистрации населения. Если собранная информация хранится в электронном формате и предназначена для совместного использования в различных системах и регистрах, следует уделять внимание не только соответствующим административным процедурам, но и стандартам данных и средствам электронной пересылки данных.

2.3.7. Один человек — одна запись

Поскольку регистрация населения может предоставлять информацию, необходимую для эффективного управления, важно, чтобы хранение и совместное использование этой информации осуществлялись эффективным образом. Государства должны ру-

ководствоваться принципом «один человек — одна запись». Это значит, что каждая порция информации о физическом лице должна регистрироваться в одном и только в одном месте. Это, однако, не означает, что различным государственным органам должно быть запрещено хранить записи, связанные с выполнением этими органами своих конкретных задач. Например, в налоговой службе может регистрироваться и обрабатываться информация о профессии и доходах данного физического лица. Но вместо того, чтобы регистрировать данные о месте жительства этого лица, налоговая служба должна получать их от компетентного органа, обслуживающего регистр населения. При ее надлежущей организации такая система может стать административным «хребтом» общества. Непременным условием этого является создание четкой структуры совместного использования информации всеми субъектами государственного управления.

2.3.8. Единовременная регистрация — многократное использование

Множественная регистрация информации является распространенной проблемой в странах, где системой государственного управления не созданы рамки совместного использования информации. В такой ситуации отдельные учреждения часто создают собственные регистры или базы данных для своих целей. В результате гражданам приходится предоставлять одни и те же сведения по многу раз и зачастую в удостоверенной форме. Потенциальные последствия очевидны. Эти требования, связанные с тратой времени и денег, чрезвычайно обременительны для граждан, а необходимость по несколько раз предоставлять одни и те же сведения повышает риск возникновения ошибок. Наконец, множественная регистрация данных значительно снижает уровень контроля, который можно осуществлять в отношении защиты данных. Необходимо принимать меры по внедрению механизмов управления сбором и совместным использованием информации в форме законодательства, регулирующего сбор и распространение данных компетентными органами.

2.3.9. Недискриминация

Процесс регистрации населения должен регулироваться специальным законодательством. Однако, в то время как эти законодательные рамки обеспечивают правовую основу процесса регистрации, часто возникают ситуации, в которых люди не могут зарегистрировать определенные события по причине не предусмотренных законом обстоятельств.

В таких обстоятельствах остается в силе всеобщее требование, согласно которому государства должны защищать основные права. Следовательно, если возникают административные или правовые препятствия для регистрации, необходимо найти решение, обеспечивающее соблюдение не только закона, но и основных прав граждан.

дан. С самого начала необходимо уяснить, что препятствия могут возникнуть, если законодательными рамками не предусматривается признание непредвиденного развития событий. В отсутствие таких положений вероятно, что некоторые данные, хранящиеся в регистре, будут неточными, а их польза для общества будет тем самым ограничена.

2.3.10. «Юридически несуществующие» лица¹⁵

Хотя цель любой системы регистрации населения заключается в учете всех жителей определенной территории, эта цель не всегда достигается. В некоторых случаях право на регистрацию имеют только лица, на законном основании постоянно проживающие в данном государстве. Существуют также случаи, когда некоторые граждане не могут зарегистрировать определенные события в связи с несоблюдением установленных законом сроков регистрации. В других случаях, однако, неспособность зарегистрироваться является результатом не зависящих от данного физического лица обстоятельств. Вследствие этого гражданам может оказаться затруднительным доказать свою правоспособность или осуществлять определенные права.

Эта проблема особенно распространена в среде рома и синти, которые во многих государствах-участниках ОБСЕ не выполняют требования по регистрации и поэтому не могут доказать свою правоспособность.

2.3.11. Местожителство и право собственности

Одной из основных задач регистрации населения является регистрация местожителства граждан. Обычно местожителство совпадает с определенным юридически признанным адресом. Факт существования адреса не зависит от наличия или отсутствия юридического признания последнего. Для целей регистрации населения не рекомендуется использовать только юридически признанные адреса. Подобное ограничение приводит к созданию неправильного представления о территориальном распределении населения, что может иметь негативные последствия для множества различных элементов государственного планирования.

В некоторых государствах целые поселения, обычно расположенные вблизи столиц или больших городов, существуют вне законодательных и административных рамок. Эти поселения возникают в большинстве случаев незаконно на принадлежащей го-

¹⁵ Лица, события в жизни которых не зарегистрированы в государственных регистрах, не могут получить юридические документы, удостоверяющие их личность, и для правовой системы они являются «несуществующими».

сударству или частным владельцам земле. Поскольку такая застройка незаконна, составляющие ее жилища, как правило, не имеют официально признанного адреса.

Во многих случаях, если регистрационное законодательство требует регистрации физических лиц по юридически действительному адресу или по местонахождению строения, юридически признанного в качестве жилого здания, неудовлетворительное обслуживание и ведение соответствующего земельного кадастра и адресной системы также порождают проблемы.

Одним из способов исправления этого положения является введение правил, позволяющих регистрировать местожительство физических лиц по месту их фактического проживания независимо от наличия юридического признания. В этом случае регистрирующиеся обязаны предоставить какой-либо адрес для связи (например, номер абонентского почтового ящика), по которому с ними могут установить контакт государственные органы власти. Затем компетентные власти могут включить данные поселения в свои регистры, присвоить названия улицам и пронумеровать здания, обеспечив тем самым юридическое признание этих адресов.

Лицо, регистрирующее свое местожительство, не обязательно является владельцем данного объекта недвижимости. В случае если регистрирующееся лицо не является собственником, часто требуется, чтобы владелец объекта недвижимости явился в бюро регистрации вместе с регистрирующимся лицом и подтвердил, что последнее имеет разрешение проживать по данному адресу. Регистрирующееся лицо может также иметь право регистрировать местожительство путем представления письменного согласия владельца объекта недвижимости. Во многих случаях этот вариант выбирают лица, неспособные зарегистрировать свое фактическое местожительство будь то ввиду отсутствия юридического признания или по любой другой причине.

В некоторых случаях владельцы недвижимости не называют всех лиц, проживающих в определенном помещении, зачастую чтобы избежать налогов или других платежей, так как стоимость коммунальных услуг может зависеть от количества людей, официально проживающих по данному адресу. Физические лица, фактически проживающие по определенному адресу, но не имеющие возможности зарегистрироваться, могут быть лишены доступа к общественным услугам.

2.4. Записи в регистре населения

2.4.1. Введение

Учитывая, что основная задача регистрации заключается в определении численности населения, для того чтобы содействовать планированию государственных услуг и позволить государственным органам при необходимости сноситься с гражданами, основной набор данных должен включать сведения, однозначно подтверждающие личность и местожительство каждого лица. В целях релевантности каждый регистрационный орган должен следить за тем, чтобы данные были точными.

Как уже отмечалось выше, наиболее важная информация, подлежащая регистрации, касается событий в жизни человека и местожительства. Однако дополнительные данные, полезные для целей государственного управления, как например, информация, необходимая для выдачи документов, удостоверяющих личность, или паспортов, также могут регистрироваться, если выполнены эти основные требования.

2.4.2. События в жизни человека (запись актов гражданского состояния)

Информация, касающаяся событий в жизни граждан, должна собираться и храниться таким образом, который позволяет ее извлечение, если это необходимо в юридических, административных, статистических или других целях. Хотя эти события в жизни человека регистрируются, главным образом, в целях составления юридических документов, эта информация представляет собой данные о личности каждого физического лица, внесенного в регистр населения.

Регистрация событий в жизни человека иначе называется также записью актов гражданского состояния.

ООН определяет запись актов гражданского состояния как «непрерывную, постоянную, обязательную и всеобщую запись событий естественного движения населения и их характеристик в соответствии с постановлениями или правилами, принятыми согласно правовым требованиям каждой страны»¹⁶.

Ниже перечислены основные даты и события в жизни человека, которые необходимо вносить в регистр»

¹⁶ Справочник по подготовке специалистов по системам регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения. ООН, Нью-Йорк, 2002, с. 5. URL: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_84R.pdf.

- имя;
- фамилия;
- дата и место рождения;
- дата и место смерти;
- имена родителей;
- заключение брака;
- расторжение брака, судебное решение о раздельном проживании;
- признание брака недействительным;
- усыновление или удочерение.

Наиболее важными сведениями, которые должны фиксироваться в системе записи актов гражданского состояния, являются имя и фамилия, дата и место рождения и смерти, так как они удостоверяют личность физического лица и представляют собой основу для оценки роста населения и общего состояния здоровья населения.

Поскольку регистрация рождения имеет наибольшее значение для получения гражданских прав, должны быть предусмотрены процедуры на те случаи, когда регистрация рождения не производится в течение определенного срока после наступления этого события. Для стимулирования регистрации рождений можно использовать такие средства поощрения, как социальные пособия. Смерть должна также регистрироваться немедленно, будь то по сообщению органа, подтвердившего наступление этого события, или по заявлению ближайшего родственника.

Регистрация событий в жизни человека осуществляется либо по месту наступления такого события, либо по месту постоянного проживания данного лица. Регистрация более эффективна, если события регистрируются там, где они происходят. В то же время, регистрация по месту постоянного проживания создает более четкую картину изменений, касающихся местного населения. Эти два варианта не всегда исключают друг друга. Во-первых, большинство событий в жизни человека происходят по месту его постоянного проживания. Во-вторых, при регистрации актов гражданского состояния необходимо указывать как место наступления события, так и место постоянного проживания лица или лиц, событие в жизни которых регистрируется. Как правило, события в жизни человека должны вноситься в регистр в месте, где будет приниматься решение о предоставлении общественных услуг или других прав.

Для каждого типа события в жизни человека соответствующим законодательством должен устанавливаться крайний срок регистрации. Для регистрации каждого типа события могут устанавливаться разные сроки, однако, эти сроки должны быть как можно более сжатыми в целях поддержания достоверности содержащейся в регистре информации.

Процесс регистрации начинается, когда в регистрационный орган поступает уведомление, подтверждающее наступление события в жизни человека. В зависимости от типа и обстоятельств данного события подтверждением могут служить юридические документы, медицинские справки, свидетельские показания, индивидуальные сообщения или сочетание любых из вышеперечисленных документов согласно закону.

После того как наступление события в жизни человека официально подтверждено, чиновник-регистратор добавляет запись в официальную книгу записей актов гражданского состояния. Данная запись содержит сведения о событии и о лицах, связанных с ним. Эта регистрация имеет юридическую силу; в запись могут вноситься исправления и изменения на протяжении жизни данного лица.

2.4.3. Местожительство

Местожительство обычно означает место, где данное лицо фактически проживает большую часть времени. Некоторые государства регистрируют только одно место проживания, другие могут фиксировать несколько адресов, подразделяя их на «постоянное» и «временное» местожительство. В любом случае, цель регистрации местожительства состоит в предоставлении государству возможности сноситься с гражданами или предоставлять конкретные услуги отдельным лицам или общинам.

В законодательстве обычно указывается, кто имеет право и кто обязан регистрировать свое местожительство. В большинстве случаев это касается граждан данного государства. Многие государства, однако, регистрируют неграждан, которые имеют вид на жительство, позволяющий им находиться в данной стране в течение определенного периода, лиц, меняющих свое местожительство в пределах страны, и лиц, покидающих страну на определенный период (обычно на период, превышающий 6 месяцев).

Для регистрации местожительства регистрирующееся лицо сообщает адрес и дату прибытия в данное место проживания. Регистрация обязательна для всех имеющих право на регистрацию лиц, в том числе новорожденных. В некоторых странах регистрируются дата выбытия и место или предполагаемая страна назначения, если какое-либо лицо выбывает за границу, а также местожительство, если данное лицо постоянно проживает за границей.

Заявление о регистрации местожительства может быть подано либо самим регистрирующимся лицом, либо его законным представителем. Заявление о регистрации местожительства несовершеннолетнего лица подается его биологическими родителями, приемными родителями, опекуном или любым другим лицом, которое

в соответствии с законом уполномочено о нем заботиться и защищать его права и законные интересы. Что касается лиц, находящихся под опекой, заявление о регистрации их местожительства подается их опекуном или администрацией учреждения, которое выполняет функции опекуна.

Чтобы зарегистрировать местожительство или перемену местожительства, подлежащие регистрации лица обязаны представить необходимые данные на бланке установленной формы. Название данного документа может отличаться в разных государствах-участниках, но часто он называется «заявлением о регистрации местожительства». В некоторых странах используются два различных бланка: один для заявления о регистрации местожительства, когда лицо переменило местожительство в пределах страны или прибыло на жительство в данную страну из-за границы, а другой — для заявления о выбытии, когда лицо выезжает из страны на жительство за границей. В других странах для обоих типов заявлений используется один и тот же бланк.

Данное заявление может подаваться в компетентный орган по новому или по прежнему местожительству регистрирующегося лица. В некоторых странах необходимо подавать это заявление лично, а в других допускается его пересылка по почте. В отдельных странах разрешается подача заявлений через Интернет или по телефону.

2.5. Обновление записей в регистрах

Обновление информации о местожительстве граждан в системе регистрации населения может быть делом очень простым или весьма сложным, в зависимости от обстоятельств. Например, если какое-либо лицо желает внести изменения в связи с переменой местожительства в пределах зоны, обслуживаемой одним и тем же регистрационным бюро, это часто подразумевает лишь регистрацию даты переезда и нового адреса, так как в этом случае к существующей персональной записи просто добавляется новая информация. Однако в случае переезда лица в населенный пункт, подпадающий под другой регистрационный орган, часто необходимо уведомлять регистрационное бюро заранее. Тогда данному лицу выдается свидетельство, которое необходимо предъявить в регистрационный орган в течение определенного срока после прибытия на новое местожительство с целью обновления местного регистра. Часть или копия этого свидетельства пересылается выдавшему его регистрационному бюро в доказательство того, что переезд действительно имел место, с указанием нового местожительства лица. В других случаях регистрационный орган не уведомляется заранее. Вместо этого физическое лицо обязано поставить в известность о своем переезде регистрационный орган по новому местожительству; эта

информация, а также новый адрес данного лица сообщаются *ex officio* органу, обслуживающему регистр на прежнем месте проживания.

Когда наступает изменение событий в жизни человека, обновление записей в регистре обычно происходит в месте, где ведется данный регистр. Если регистр ведется в бумажной форме, лицо, предоставляющее новую информацию, должно лично явиться в регистрационный орган, обслуживающий регистр. В случае перемены места постоянного проживания могут быть предусмотрены меры по перенесению всех записей, касающихся данного лица, на новое место регистрации. Данный процесс проходит аналогично процессу регистрации перемены местожительства.

Современный опыт показывает, что федеральные государства или крупные страны, в состав которых входят территориальные единицы, обладающие высокой степенью автономии, обычно учреждают регистры для каждой федеральной единицы или региона. Даже обмен данными между этими регистрами иногда законодательно ограничен, и гражданам приходится писать большое количество писем, прошений и заявлений, для того чтобы добиться переноса своих данных из одного регистра в другой.

Внедрение автоматизированных регистров в значительной степени способствует улучшению обмена данными, поскольку большинство операций по переносу данных и уведомлению осуществляется на заднем плане, *ex officio*, снимая тем самым с граждан большую часть бремени.

3. Разработка системы регистрации населения

3.1. Происхождение данных

Регистр населения обычно не является первым регистром, создаваемым в стране в целях сбора сведений о населении. Государственные или местные органы власти, а также другие юридические лица часто собирают персональные данные существующих или потенциальных пользователей общественных услуг, создавая таким образом учрежденческие регистры. Для выдачи документов, удостоверяющих личность, компетентные органы власти также собирают информацию о физических лицах. Один или более институтов (муниципалитеты, церкви, суды, больницы и т.п.) могут также быть вовлечены в регистрацию и сбор сведений о событиях в жизни человека.

В тех случаях, когда государство не имеет системы сбора и хранения персональных данных о жителях, институты (государственные или частные), которым необходимы персональные данные граждан, сами начинают собирать информацию и, в конечном счете, создавать базы персональных данных. В таком случае государство будет в состоянии лишь в минимальной степени контролировать доступ к персональным данным и их использование или защищать неприкосновенность частной жизни. В тех случаях, когда большое количество различных государственных или частных институтов содержат свои собственные регистры, государство, в конечном счете, должно определить орган, ответственный за подтверждение конкретных персональных данных. Путем введения системы регистрации населения, содержащей самые последние данные о гражданах, и совместного использования этих данных государственными или частными институтами государство устраняет необходимость в поддержании множественных баз данных.

Если компетентными органами не принято решение о «владельцах» конкретных наборов данных, вероятно возникновение ненужного взаимного наложения процессов,

которое приводит к расточительному дублированию расходов на оборудование и технологии. Кроме того, это закончится тем, что одна и та же информация будет храниться в различных форматах в разных регистрах, приводя к путанице и затрудняя любое дальнейшее развитие системы. Различные организации будут внедрять свои собственные программы развития, и совместимость различных ИТ-архитектур будет весьма ограничена.

3.2. Планирование и разделение ответственности между органами власти

Процесс создания системы регистрации населения начинается с решения о выборе института или институтов, которые должны отвечать за регистрацию персональных данных граждан, о распределении компетенций между соответствующими институтами и о координации их деятельности.

В каждом государстве-участнике ОБСЕ существует своя собственная административная традиция и методы регистрации событий в жизни человека. Административной традицией определяется то, какие органы (и на каком уровне) наилучшим образом подходят для регистрации конкретных персональных данных. Эта традиция включает ценный опыт, накопленный учреждениями, которые отвечали за регистрацию определенной информации в прошлом, и существующую сеть контактов на местном уровне, а также персонал, обладающий опытом обслуживания данных в регистрах. И наконец, распределение полномочий в отношении процесса регистрации между центральным правительством и местными органами власти определяет степень централизации процесса.

Местные органы участвуют в процессе регистрации независимо от степени централизации системы. В целях обеспечения эффективности системы регистрации важно определить подходящее количество и расположение местных регистрационных бюро. Для того чтобы эти местные бюро функционировали эффективно, необходимо обеспечить их интеграцию в более широкие рамки системы регистрации населения и координацию их деятельности со стороны органов, ответственных за систему регистрации в целом. Координация и интегрированность играют жизненно важную роль независимо от уровня централизации регистрационной системы.

Независимо от того, насколько централизованной является система, совместное использование информации различными ее частями должно быть эффективным. Каналы связи должны действовать в обоих направлениях: от местных органов к центральному и наоборот. Для того чтобы этот тип связи был эффективным и продуктивным,

необходимо использовать современные средства телекоммуникации. В целях совместного использования информации и обеспечения межведомственного сотрудничества определенным представителям других государственных органов, не входящих в систему, может также предоставляться доступ к коммуникационной сети.

3.3. Модели регистрации населения

Системы регистрации населения могут принимать различные формы, однако, эффективные модели таких систем объединяет их способность обновлять информацию в регистре и обеспечивать меры безопасности, предотвращающие дублирование записей и субъектов данных, несанкционированное распространение персональных данных и другие незаконные действия. Различные государства разработали модели, соответствующие их собственным административным традициям. Отличительным признаком этих моделей может служить то, каким образом ими решаются следующие вопросы:

- распределение полномочий между центральным и местным уровнями управления;
- степень централизации данных;
- методы передачи данных с одного уровня управления на другой;
- формат, в котором хранятся данные.

3.3.1. Распределение полномочий

Централизованная система предполагает назначение одного центрального государственного органа, отвечающего за координацию, управление и надзор за всей деятельностью по регистрации населения в государстве. Данный орган власти несет ответственность за соблюдение административных процедур и техническое управление всей сетью, включая филиалы. В сферу его ответственности входят: создание и координация работы отделений на местном уровне, предоставление регистраторам на местах письменных указаний в отношении порядка их повседневной работы, координация регистрационных процедур в рамках всей системы и надзор за работой местных регистрационных бюро. Центральный орган отвечает также за согласование деятельности, касающейся регистрации населения, с другими государственными органами.

В децентрализованной системе надзор за регистрацией обычно осуществляется на уровне крупных административно-территориальных единиц. Децентрализованные системы встречаются во многих странах с федеративным политическим устройством, обширной территорией и многочисленным населением. Но даже в этих системах, однако, на общегосударственном уровне существует орган, ответственный за соб-

людение минимальных стандартов и осуществление надзора за совместной работой с децентрализованными отделениями, с тем чтобы гарантировать единообразие практики и процедур. Такая модель регистрации населения встречается в странах, где разные органы государственной власти отвечают за регистрацию различных определенных типов персональных данных.

3.3.2. Хранение данных

Хранение данных осуществляет орган, определенный в соответствии с законом. Если регистры ведутся на бумажных носителях, они хранятся в местных канцеляриях органов местного самоуправления или в местном отделении общегосударственного органа.

Введение автоматизированной регистрации населения создает условия для централизованного хранения данных. В государствах, где за сбор всех данных, имеющих отношение к регистрации населения, отвечает один государственный орган, автоматизация делает возможным хранение данных в центральном государственном регистре. Кроме того, автоматизация обеспечивает централизованное хранение данных и в тех случаях, когда регистрация конкретных наборов данных поручена нескольким государственным органам. В целях обеспечения эффективного совместного использования информации соответствующими органами назначается существующий или создается новый орган, ответственный за обеспечение непрерывного хранения данных. В рамках данной модели орган, ответственный за хранение данных, не обладает полномочиями по сбору и обновлению данных, но только предоставляет доступ к данным в регистре органам, ответственным за регистрацию.

3.3.3. Формат, в котором хранятся данные

Регистр населения состоит из многочисленных записей, каждая из которых содержит информацию об одном физическом лице, или субъекте данных. Как правило, каждому регистрируемому событию должна соответствовать только одна запись.

Регистры могут вестись в бумажной или электронной форме. Ниже приведены некоторые из наиболее распространенных моделей.

Регистрационная книга

Регистрационная книга состоит из регистрационных бланков, переплетенных в книгу. Официальные записи вносятся в книгу вручную в порядке даты их регистрации. В других случаях существующие записи обновляются путем добавления новейшей информации.

Регистрационная книга со свободно скрепленными листами и картотека

Каждый этап в жизни человека регистрируется на отдельном бланке. Регистрационная книга со свободно скрепленными листами и картотека состоят из отдельных страниц или систематизированных карточек, которые могут быть организованы различными способами, а именно: по номерам, по алфавиту или в хронологическом порядке.

Автоматизированный регистр (цифровая база данных)

В автоматизированном регистре записи хранятся в цифровом формате. Одно из основных правил разработки базы данных заключается в том, что, даже если записи можно использовать для множественных целей, каждая из этих записей должна вводиться только один раз. В то время как практическая модель базы данных зависит от лежащего в ее основе программного обеспечения, ее вид на мониторе компьютера напоминает конечному пользователю записи, обычно встречающиеся в бумажных регистрах.

3.3.4. Передача данных с одного уровня управления на другой

Непрерывная миграция населения и изменение гражданского состояния требуют наличия системы регистрации населения, позволяющей эффективным образом совместно использовать информацию в рамках этой системы в целях сбора новых статистических данных или обновления существующих записей в регистрах. Например, когда какое-либо лицо переезжает из одного места в другое, необходимо, чтобы регистрационные органы в обоих населенных пунктах могли совместно использовать информацию, для того чтобы аннулировать регистрацию по прежнему месту жительства в момент регистрации по новому месту жительства.

Если регистры ведутся на бумажных носителях, совместное использование такой информации может осуществляться либо *ex officio*, либо путем выдачи гражданам свидетельств. В тех случаях, когда совместное использование данных основывается на свидетельствах, физические лица должны получать свидетельство о выписке со старого места жительства и предъявлять его регистрационным органам по новому месту проживания для регистрации. Согласно модели *ex officio* данные лица обязаны лишь зарегистрировать свое новое место жительства. Сведения о новом месте жительства сообщаются автоматически в регистрационные органы по прежнему месту проживания, которые аннулируют регистрационную запись.

В автоматизированных системах совместное использование регистрационных данных происходит полностью *ex officio*, причем все изменения в регистре становятся немедленно видимыми для полномочных пользователей.

3.4. Многократное и совместное использование данных

Регистрация населения представляет собой результат непрерывного процесса, в ходе которого информация о событиях в жизни человека и о местожительстве, первоначально, возможно, зарегистрированная в различных административных системах, автоматически связывается вместе на постоянной основе.

Управление столь сложной системой требует создания эффективных механизмов совместного использования данных, а также четкой согласованности действий органов, ответственных за регистрацию. Каждый орган, отвечающий за регистрацию определенной информации, должен следить за регулярным и своевременным обновлением данных, а также за обеспечением правильности и полноты зарегистрированных данных.

Каждая страна, создающая систему регистрации населения, делает это в соответствии с национальными административными традициями и процедурами, а также законодательством, техническими возможностями и человеческими и финансовыми ресурсами, выделенными на решение этой задачи. Поэтому могут создаваться различные механизмы совместного использования информации ответственными органами. Вот несколько примеров:

- пересылка документов (или их копий), подтверждающих регистрацию конкретной информации (например, событий в жизни человека или перемены местожительства), по почте или с курьером. В большинстве случаев обязанность по пересылке документов возлагается на гражданина, обратившегося с соответствующей просьбой;
- пересылка регистрационных данных через цифровую сеть;
- обновление регистра населения в режиме онлайн регистрационными органами путем введения информации непосредственно в базу данных;
- периодическая пересылка данных (пересылка пакетов данных), осуществляемая либо в онлайн-режиме, либо при помощи перемещаемых носителей (т.е. компакт-дисков, флэш-дисков), из учрежденческих регистров в регистр населения.

4. Правовые рамки

4.1. Обзор

Одна из целей правовых рамок, регулирующих регистрацию населения, — достижение единообразия. Они разрабатываются для того, чтобы обеспечить непосредственно применимые правила, которые касаются обязанностей как граждан, так и административных органов в процессе регистрации. Правовые рамки направлены на устранение существующих противоречий в порядке регистрации, принятом в различных административных органах, и на создание в конечном счете единообразной системы регистрации населения. С введением такой системы в полном объеме она может развиваться далее, чтобы превратиться в «информационное сердце», обслуживающее все уровни государственного управления. Внедрение современной системы регистрации населения можно рассматривать в качестве первого и весьма важного шага на пути к созданию современной информационно-коммуникационной системы, поддерживающей функционирование государственного управления.

Систему регистрации населения можно с успехом внедрять независимо от того, какое количество административных органов отвечает за регистрацию определенных типов персональных данных граждан. Решение о том, одному или нескольким органам поручить сбор информации, — это политическое решение. Основные принципы законодательства в области регистрации населения остаются неизменными независимо от делегирования полномочий. Гораздо более важно учитывать при разработке системы регистрации существующий порядок регистрации населения и соответствующие административные процедуры. Существующую систему и процедуры следует, однако, пересмотреть, с тем чтобы выявить возможные недостатки.

4.2. Общие принципы законодательства в области регистрации населения

С течением времени во многих странах регистрация населения развилась до уровня независимой административной задачи, регулируемой отдельной областью публичного права. Правовые рамки, создающие фундамент для реальной и эффективной регистрации населения, основываются преимущественно на административных процедурах, а не на регулятивном законодательстве.

Правовые рамки регулируют сбор, обработку и распространение информации о населении при соблюдении прав личности и поддержании баланса между ними и интересами общества. Четко определенные процедуры и доверие субъектов данных имеют решающее значение для обеспечения правильности информации, хранящейся в системе.

Два главных законодательных принципа создания и поддержания эффективной и единообразной системы регистрации населения — это принципы соразмерности и ограничения доступа административных органов к информации установленными законом целями. Приверженность этим принципам обеспечит сбор исключительно необходимых данных и их использование только для выполнения заранее определенных задач.

Одно из предварительных условий состоит в том, что законодательный орган должен определить цели регистрации населения. При этом важно соблюдать принцип разделения властей. Регистрация населения входит в систему государственного управления и часто составляет свою собственную ветвь государственного управления. Должны быть определены доступ к информации или права на ее получение, предоставляемые другим ветвям власти, причем общий доступ в рамках всей системы должен быть ограничен основными данными, такими как имя и фамилия, адрес и дата рождения. Более узкая, конкретная информация, как например, данные о состоянии здоровья или финансовом положении, не должна быть доступной для всех пользователей системы. Каждая ветвь государственного управления может иметь доступ к системе регистрации населения, но ни одна из этих ветвей власти не должна получать доступ к информации, не связанной с ее задачами.

Надлежащее соблюдение этих принципов значительно повысит доверие общества к системе регистрации и, соответственно, будет способствовать росту достоверности и полноты собираемых данных.

Даже в государстве с федеральной системой, в которой полномочия и ответственность в значительной степени децентрализованы, федеральное правительство должно, тем не менее, рассмотреть вопрос о создании базовых правовых рамок. Эти рамки необходимы для обеспечения элементарной совместимости регистрационных систем в различных федеральных единицах.

Базовым законодательством должны четко определяться компетентные органы, их задачи и полномочия, соответствующие термины и используемые категории, цели регистрации населения и права субъектов данных. К основным характеристикам такого базового законодательства относятся:

- общие положения;
- организация регистров (централизованная или децентрализованная);
- общее и конкретное обязательство регистрировать(-ся);
- совместное использование данных государственными органами;
- защита прав, в том числе защита данных;
- нарушения и санкции.

4.3. Общие положения

Базовым юридическим актом всегда должны определяться один или несколько ответственных за регистрацию административных органов. Основные задачи, обязанности и права этих административных органов должны быть сформулированы четко и просто. В правилах, регулирующих сбор, обработку и хранение данных, должны указываться все элементы данных, подлежащих внесению в регистр. Компетентные органы, однако, должны быть обязаны по закону использовать данные исключительно в соответствии с целью, для которой они предназначены и которая определена законодательно. В целях обеспечения эффективного обслуживания регистра может вводиться идентификатор, присваиваемый каждому субъекту данных.

Регистр населения является полезным инструментом, только если он содержит самые последние данные. Поэтому в законе должно быть оговорено, что регистрация является обязательной и что соответствующий орган отвечает за непрерывное обновление регистра. Если наряду с регистрационным органом доступ к данным предоставляется и другим институтам, на последние должна налагаться обязанность по информированию регистрационного органа обо всех обнаруженных ими противоречивых, неполных и неточных данных.

В законодательстве должен быть оговорен каждый тип подлежащих регистрации персональных данных. Персональные данные, собранные на основании закона о регистрации населения, всегда должны храниться в секрете и не должны распро-

страняться в отсутствие специального юридического акта, предусматривающего их распространение. В юридическом акте должны быть подробно изложены конкретные, четко очерченные обстоятельства, при которых возможно распространение каждого конкретного типа данных, и определены органы, которым эти данные могут предоставляться. Правилами должны быть определены специальные категории данных, в частности, конфиденциальные данные¹⁷. Процедуры и права, касающиеся пересылки или распространения информации, связанной со специальными категориями данных, должны быть четко регламентированы, а для защиты данных должны быть приняты специальные меры безопасности.

Основные аспекты:

- определение административных органов, ответственных за регистрацию населения, и четкое разграничение обязанностей;
 - описание административных задач;
 - определение регистров;
 - положение о том, что сбор, обработка, хранение, обновление и распространение персональных данных могут допускаться только в соответствии с законом;
 - описание характеристик хранящихся в регистрах данных;
 - требование об использовании данных только для тех целей, для которых они предназначены;
 - положение о том, что данные должны быть полными и точными;
 - подробное описание мер по обеспечению конфиденциальности данных.
-

4.4. Централизованная или децентрализованная регистрация

Решение о том, входит ли регистрация населения в обязанности центрального государственного органа или поручается частично или полностью местным органам власти, — это политическое решение. В обоих случаях применяются правовые при-

¹⁷ В Европейском союзе понятие «директивы в области защиты данных» обычно относится к «специальным категориям данных». Однако термин «конфиденциальные данные» более понятен, даже несмотря на то что он относится только к подгруппе данных, рассматриваемых в настоящей публикации. К конфиденциальным данным относятся: этническое или расовое происхождение, политические убеждения, религиозные верования или философские представления, членство в профсоюзе, а также сведения, касающиеся здоровья или половой жизни (исчерпывающий список). Данные, касающиеся правонарушений, судимостей или мер безопасности, а также национальный идентификационный номер рассматриваются в качестве специальных категорий согласно ст. 8 директивы 95/46/ЕС.

нцпы регистрации населения и должны быть четко регламентированы обязанности всех органов, ответственных за регистрацию.

В зависимости от размеров данной страны регистрационные бюро на местном уровне могут играть важную роль в повышении признания и эффективности регистрационной системы. В связи с этим следует уделить внимание передаче некоторых обязанностей в области регистрации местным органам власти, особенно в отношении проверки собранной информации. Участие местных органов власти обеспечивает причастность к процессу различных политических партий, стоящих у власти на местном уровне. Этот подход снимает также опасения относительно того, что правящая политическая сила на общегосударственном уровне способна контролировать весь процесс регистрации.

Местные бюро могут быть частью централизованной системы (в которой они собирают данные по поручению федерального органа, ответственного за процесс регистрации в целом) или децентрализованной системы (в которой местные бюро собирают и хранят данные по своей территории, которые они, возможно, совместно используют в централизованной системе, в особенности если эта система автоматизирована). В децентрализованной системе компетентный регистрационный орган обрабатывает местные данные от имени местных органов власти, исходя из предположения, что данные в регистре населения хранятся отдельно от других местных данных и не используются совместно в иных, чем предписанные законом, целях.

Обязанности всех компетентных органов, вовлеченных в процесс регистрации и обслуживания данных, должны быть четко определены и должны отражать децентрализованную или централизованную организацию системы регистрации и хранения данных. Например, если центральный орган власти обрабатывает данные от лица местного органа, такое положение должно быть предусмотрено и регламентировано законодательством.

4.5. Общее обязательство регистрировать(-ся)

Обновление регистра осуществлять гораздо проще, если общее обязательство регистрировать(-ся) закреплено в законе. Это обязательство может налагаться либо на субъекты данных, которые в таком случае обязаны зарегистрироваться в определенном органе или управлении, либо на государственные власти, которые обязаны собирать необходимые данные. Часто наиболее эффективным является сочетание обоих вариантов. Например, в случае рождения ребенка вполне логично обязать роддом уведомлять соответствующий административный орган о рождении. В случае

перемены местожительства часто наибольший результат достигается, если обязанность зарегистрироваться возлагается на переехавшее лицо.

В качестве «хребта» администрирования и эффективного государственного управления, регистр населения должен быть полезен как федеральным административным органам, так и местным органам управления. Как указывалось выше, чтобы эффективно и своевременно предоставлять общественные услуги гражданам, важно знать, где они живут. Обязательство регистрироваться и выписываться с места постоянного жительства служит многим административным целям. Например, благодаря этому обязательству муниципалитет может с легкостью сосчитать своих жителей, что помогает составлять списки избирателей и предоставлять определенные общественные услуги, включая школьное образование и медицинское обслуживание. Кроме того, это означает, что планирование и предоставление общественных услуг могут осуществляться в соответствии с фактическими потребностями, а не приблизительными оценками.

Если граждане согласно закону обязаны предъявлять доказательство местожительства или регистрации для осуществления определенных прав или получения услуг, компетентные органы должны выдавать свидетельства всем зарегистрированным лицам. Законодательством должно быть установлено, какая информация включается в свидетельства.

Данные свидетельства становятся ненужными во многих странах, где системы регистрации населения автоматизированы. Если граждане в прошлом были обязаны предъявлять свидетельство о местожительстве, для того чтобы осуществлять права или пользоваться услугами, то теперь административный орган, требующий данную информацию, должен получать ее непосредственно из регистра населения. Такая система может быть внедрена лишь в тех случаях, когда доступ к компьютеризированным данным предоставляется не только органам, ответственным за регистрацию населения. Любой обмен информацией между регистрационными органами и другими государственными или частными институтами должен, однако, регулироваться законом. Одно из важных условий должно состоять в требовании о получении согласия субъекта данных, прежде чем какие-либо персональные данные могут быть предоставлены в совместное пользование. Кроме того, принцип распределения полномочий имеет здесь огромное значение, и обмен информацией должен разрешаться лишь в той мере, в какой это необходимо для выполнения административных задач, установленных законом.

Во многих странах местожительство является ключевым аспектом регистрации населения, в связи с тем что судебные повестки и приказы вручаются по месту проживания, а не адресату лично в руки. Законодательство в области регистрации населения

должно содержать определение приемлемого местожительства, жилья или обита-
лица. Данное определение должно охватывать традиционное понимание «дома»,
включающее традиционные жилища. Допускаются ссылки на географическую или
кадастровую системы, а также использование близлежащих заметных объектов для
описания и определения адреса.

Законодательство должно предусматривать случаи, когда используется не одно,
а несколько местожительств, и устанавливать порядок определения основного место-
жительства данного лица. Это достигается путем введения специального определения
термина «основное местожительство» или предоставления заинтересованному лицу
возможности самому официально указать свое основное местожительство.

Каждое лицо, обязанное зарегистрироваться, должно предоставить все необходимые
данные (будь то письменно или устно) компетентному государственному органу. Если
обслуживание регистра населения автоматизировано, должна допускаться регист-
рация в регистрационном бюро или по прежнему, или по новому месту проживания
данного лица. Если система не автоматизирована, необходимо введение правил,
регулирующих обмен информацией *ex officio* в отношении регистрации и выписки
с местожительства между соответствующими регистрационными бюро.

В законодательстве должны быть по пунктам перечислены все основания для осво-
бождения от обязательной регистрации. К лицам, освобожденным от обязанности
регистрации, могут относиться: работники зарубежных дипломатических мис-
сий или консульских учреждений и, в определенных обстоятельствах, члены их семей;
лица, освобождаемые от регистрации на основании определенных международных
конвенций; лица, пребывающие в данной стране кратковременно или в связи с про-
хождением военной службы или получением образования.

Принципы, касающиеся регистрации:

- общее обязательство зарегистрировать(-ся);
 - регистрация и выписка;
 - свидетельство о регистрации;
 - определение местожительства/жилья/обиталища;
 - только один основной адрес;
 - сбор данных *ex officio*;
 - обязательство оказывать содействие регистрационному органу;
 - освобождение от обязательства регистрироваться.
-

4.6. Особые обстоятельства

Многими системами не предусматривается регистрация особых категорий населения, таких как бездомные лица, пациенты, долгое время пребывающие в больнице, обитатели домов престарелых или лица, чья работа связана с путешествиями (например, моряки). Если на данных регистра населения основывается предоставление общественных услуг, пособий и прав, важно гарантировать регистрацию всех лиц, имеющих на них право, и предоставление доступа к указанным услугам, пособиям и правам. Это имеет особое значение, если в регистре учитываются только юридически признанные адреса, так как в стране, возможно, проживают лица, которые не могут добиться юридического признания своего местожительства. Любые правовые рамки должны включать правила, предусматривающие регистрацию лиц, не имеющих места постоянного жительства или юридически признанного адреса.

К особым обстоятельствам относятся:

- особые правила для постоянно перемещающихся лиц;
- бездомные лица;
- больницы, гостиницы, приюты, дома престарелых.

4.7. Совместное использование данных государственными органами

Эффективная система регистрации основывается на предоставлении точных данных, которое зависит от доверия общественности к системе. Для того чтобы завоевать доверие общественности, данные должны использоваться исключительно в соответствии с целью, для которой они впервые были собраны. Этот основополагающий принцип должен применяться также в том случае, когда персональные данные пересылаются или совместно используются государственными органами. Следовательно, перемещение данных должно быть регламентировано в соответствии с отраслевыми полномочиями и принципом разделения обязанностей. Каждое перемещение данных из регистра населения в другую сферу (например, медицинского обслуживания или налогообложения) должно регламентироваться в отношении цели перемещения, получателя и категорий перемещаемых данных. В системе записи актов гражданского состояния перемещаемые данные могут включать имя и фамилию лица и/или адрес без специальных ограничений. Другие специальные категории данных, включая национальный идентификационный номер и место работы, должны перемещаться только тогда, когда цель сбора объясняет предполагаемое использование данных получателем, а перемещение предусмотрено законом.

В принципе, каждое перемещение данных между государственными органами должно основываться на юридической норме, в явной форме определяющей категорию и элементы данных, которые могут пересылаться. Внутренний идентификатор не должен пересылаться или сообщаться. Если, однако, данные пересылаются из регистра населения государственным учреждениям вне правительственного сектора (например, органам здравоохранения, налогообложения или охраны порядка), такое перемещение должно быть надлежащим образом объяснено и должно составлять исключение из стандартной процедуры. В частности, любое перемещение данных между регистром населения и полицией должно быть подробно регламентировано законом (в соответствии с принципом разделения обязанностей). Это же справедливо и для передачи данных частному сектору, которая должна ограничиваться определенными элементами данных, такими как имя, фамилия и адрес, но ни в коем случае не может включать конфиденциальные данные. Система регистрации населения обычно пользуется более широким общественным признанием, если в ней соблюдается принцип разделения обязанностей и применяются процедуры, обеспечивающие достаточную прозрачность.

Перемещение компьютеризированных регистрационных данных создает многочисленные возможности в рамках автоматизированной системы государственного управления. В то время как то, что называется «электронным правительством», может повысить управленческую эффективность и улучшить предоставление общественных услуг, административные решения, ограничивающие или отнимающие права граждан, такие как решение об отказе в предоставлении информации, не должны быть автоматизированы. Автоматизированное перемещение данных между государственными органами должно регулироваться правилами, в которых оговаривается цель перемещения данных, наименование органа-получателя данных, обязанности государственных органов и подлежащие пересылке элементы данных. Конфиденциальные данные вообще не должны пересылаться. Крайне важно, чтобы получатель данных был однозначным образом аутентифицирован в регистре населения и чтобы пересылаемые данные были зашифрованы, в особенности если пересылка происходит через Интернет-связь. Информация о субъекте, который запрашивает какой-либо конкретный набор данных, и дата запроса должны регистрироваться и храниться в течение установленного периода. Эти данные должны использоваться и анализироваться исключительно в целях защиты данных и должны быть доступны лишь узкому кругу сотрудников.

Государственные органы — получатели данных — должны быть согласно закону обязаны использовать, обрабатывать, хранить или распространять данные исключительно в соответствии с целью, для которой они были первоначально собраны. Законные интересы субъектов данных всегда должны соблюдаться получателем, а также соответствующим государственным или административным органом.

В рамках частного сектора может существовать законный интерес в отношении получения регистрационной информации, ограничивающейся обычно данными об имени, фамилии и адресе. Вопрос о предоставлении конфиденциальных данных может рассматриваться только при наличии ясно выраженного согласия субъекта данных. Опыт некоторых государств-участников ОБСЕ четко показал, что предоставление информации частному сектору хорошо организованным и регламентированным образом помогает сократить количество случаев сбора и обработки такой информации частным сектором без какого-либо контроля со стороны государства. Подавляющее большинство субъектов данных обычно признает прозрачную систему регистрационной информации, отвечающую общественным нормам и положениям. Предоставление субъектам данных права выбирать вариант, при котором их персональные данные не будут предоставляться частному сектору, повышает уровень этого признания и является необходимым в целях соблюдения норм в области неприкосновенности частной жизни.

Регистрация должна быть всегда бесплатной, с тем чтобы обеспечивать обновление регистра; в противном случае некоторые люди, возможно, не будут регистрироваться. За другие услуги, предоставляемые регистрационным органом, могут взиматься пошлины. Размеры пошлин должны покрывать фактические затраты, но не превышать их.

4.8. Защита прав

Сбор, обработка или использование данных в иных целях, кроме тех, для которых они предназначены, не должны ущемлять интересы субъекта данных. Персональные данные должны пользоваться всесторонней защитой¹⁸. Отраслевые правила, касающиеся защиты данных, могут включаться в законодательство в области регистрации населения с целью разъяснения конкретных прав.

Субъекты данных должны иметь право безвозмездно получать информацию о своих данных, которые собраны или сообщены кому-либо, а также об исправлении неправильных или восполнении недостающих данных. Кроме того, они должны иметь возможность убедиться в том, что ненужные или незаконно полученные данные удалены.

¹⁸ Закон о защите данных предусматривает защиту права личности решать, какая информация о физическом лице может сообщаться. Отраслевые правила в рамках законодательства в области регистрации населения, касающиеся защиты права физического лица на такое информационное самоопределение, могут дополнять или ограничивать общие права, закрепленные в законе о защите данных.

Если данные неправильны или обрывочны, на компетентные органы должна возлагаться обязанность по исправлению и дополнению данных после получения соответствующего заявления от субъекта данных. Если в регистре хранятся данные, не являющиеся больше необходимыми для цели, в которой они первоначально были собраны, или полученные незаконным путем, они должны быть удалены. Регистр может быть эффективным лишь тогда, когда в нем хранятся только данные, необходимые для выполнения его законных задач.

Информация об умерших лицах должна помечаться внутри основного регистра, удаляться из него или переноситься в архивный регистр. Если существует архивный регистр, он должен регламентироваться правовыми нормами, определяющими ответственные органы и процедуру сообщения и использования данных.

Защитительные права:

- интересы и права субъектов данных;
 - свобода информации;
 - исправление данных;
 - удаление и хранение данных.
-

4.9. Правонарушения, находящиеся в юрисдикции регулятивных органов

Нарушения законодательства в области регистрации населения могут караться штрафами. В любом случае элементы любого действия, которое может составлять преступление, должны быть установлены и четко изложены в законе.

5. Общегосударственный регистр: регистрация населения и информационные технологии

Использование информационных технологий в системе регистрации населения может облегчать создание общегосударственного регистра и интеграцию всех данных, хранящихся в отдельных регистрах. На практике общегосударственный регистр представляет собой систему электронных регистров (баз данных), хранящих регистрационные данные населения в одном центральном месте. В зависимости от модели регистрации населения, орган, ответственный за ведение общегосударственного регистра, должен предоставлять доступ к данным в регистре для первоначального ввода и последующего обновления данных только органам, определенным для этой цели в соответствии с законом.

Информационные технологии следует рассматривать как средство интеграции существующих регистров и повышения эффективности совместного использования данных. Тем не менее, общая эффективность всей системы в первую очередь зависит от законодательных и административных рамок, регулирующих процесс регистрации. В случаях, когда существующие рамки предусматривают непрерывную регистрацию событий в жизни человека, информационные технологии значительно повышают эффективность совместного использования данных внутри системы. Но использование информационных технологий не решит проблем коммуникации и совместного использования данных между компетентными органами, если отсутствуют законодательные и административные рамки, устанавливающие четкие и адекватные процедуры.

5.1. Роль информационных технологий в регистрации населения

Информационные технологии предоставляют инструменты совершенствования управления и совместного пользования информацией, содержащейся в регистрах. При условии их надлежащего применения, эти инструменты могут предоставлять немедленный доступ к любым данным, содержащимся в любом из регистров. Таким образом, одновременно обновленная информация становится немедленно доступной всем пользователям системы. Применение информационных технологий дает и другие преимущества, например:

- регистрацию в базе данных регистра населения можно осуществлять непосредственно с удаленных мест через цифровую сеть, и можно создавать отдельную базу данных для каждого типа записываемых событий и для каждого регистрационного органа. Свидетельства при необходимости можно распечатывать прямо из регистра населения в произвольном регистрационном бюро;
- электронная система может использовать дополнительные меры безопасности для защиты от возможных множественных записей в различных административных сообществах и предоставлять широкий диапазон вариантов для опознавания и устранения двойных записей;
- информационные технологии предоставляют возможность для немедленного перемещения данных и обмена между отдельными регистрами или ответственными органами;
- электронная система может гарантировать различным органам доступ к информации в соответствии с законом. Однако только органы, на основании закона отвечающие за обслуживание конкретных персональных данных, могут быть уполномочены добавлять новые или изменять существующие данные;
- электронная система позволяет идентифицировать каждое рабочее место (и даже каждого сотрудника, если несколько человек попеременно работают на одном и том же рабочем месте), где осуществляется регистрация, и, кроме того, она позволяет вести учет всех производимых в регистре операций на каждом конкретном рабочем месте, занятом чиновником-регистратором;
- электронная система может вести учет всех обращений к персональным данным, хранящимся в системе, и предоставлять эту информацию субъектам данных по требованию.

5.2. Административная структура

В тех случаях, когда согласно закону один орган отвечает за регистрацию персональных данных, общегосударственный регистр может создаваться через введение системы баз данных, обслуживаемых централизованно этим органом. Местные подразделения этого органа получают прямой доступ к центральной базе данных в целях

добавления, обновления, архивирования и удаления данных. Доступ предоставляется через прямую межсетевую онлайнную зашифрованную связь между головным офисом и его местными отделениями.

Во многих государствах-участниках обязанности в области регистрации делегированы нескольким государственным органам, каждый из которых отвечает за регистрацию конкретного набора персональных данных. В установившейся практике можно выделить два общих подхода к агрегированию данных, собранных различными регистрационными органами, в единый регистр населения:

- существующему регистрационному органу поручается управление регистром населения; этот орган хранит и обслуживает данные, собранные другими регистрационными органами. Он предоставляет доступ к данным в регистре органам, ответственным за регистрацию, в целях сбора, обновления и удаления информации. Каждый орган может добавлять, обновлять и удалять только ту информацию, за которую он отвечает согласно закону;
- учреждается новый орган специально для целей хранения и обслуживания данных в регистре населения. Ответственность данного органа ограничивается хранением данных и предоставлением доступа к информации другим органам, ответственным за регистрацию отдельных событий. Однако право добавлять, обновлять, архивировать и удалять персональные данные предоставляется только тем органам, которым в соответствии с законом поручена регистрация конкретных данных.

5.3. Технические средства

Функционирование автоматизированного общегосударственного регистра предполагает использование интегрированной информационной системы, опирающейся на соответствующую техническую инфраструктуру. Эта информационная система предназначена для поддержки существующего процесса регистрации населения, основанного на имеющейся административной и правовой базе; ее следует рассматривать как средство, которое облегчает сложившийся процесс регистрации, а не как инструмент, диктующий способ проведения регистрации.

Любая информационная система, поддерживающая систему регистрации населения, должна основываться на следующих компонентах:

- вычислительная сеть, состоящая из сервера, рабочих станций пользователя, кабельной структуры или беспроводной системы передачи информации, включенного оборудования для построения сети и дополнительного оборудования для пользователей (сетевые принтеры, сканеры и другое оборудование), которая

обеспечивает взаимодействие компонентов и отдельных баз данных, входящих в систему;

- сервисное программное обеспечение и программное обеспечение рабочих станций (операционные системы, системы управления базами данных, основная и дополнительные системы резервного копирования), которые гарантируют ввод, хранение, редактирование, обработку и извлечение данных требуемых форм и типов;
- система телекоммуникации, обеспечивающая создание каналов связи и передачи данных между удаленными вычислительными сетями, к которым относятся центральный регистр, все местные регистры, поставщики информации и пользователи, входящие в общую систему регистрации населения;
- соответствующие источники питания, обеспечивающие непрерывную работу даже самых удаленных регистрационных бюро. Это требование имеет решающее значение в случаях, когда бесперебойное электроснабжение не может быть гарантировано и требует обеспечения надежности источников электроэнергии, а также достаточного для их работы топливоснабжения.

Такая информационная система может быть эффективной и действующей, только если все компоненты установлены и тщательно протестированы. Она должна разрабатываться таким образом, чтобы допускать модернизацию как программного обеспечения, так и аппаратных средств.

5.4. Сбор и обновление данных

5.4.1. Первоначальный сбор данных

Обслуживание общегосударственного регистра, широко использующего информационные технологии, предполагает существование всех необходимых данных в электронном (т.е. цифровом) формате. Однако в процессе создания национального регистра населения может оказаться, что не вся имеющаяся информация переведена в цифровую форму. Более того, если уже имеющаяся информация собрана несколькими органами, возможно, что каждый из них использует иной метод хранения данных¹⁹. В целях обеспечения эффективной обработки данных в общегосударственном регистре основные заинтересованные стороны, хранящие персональные данные граждан, должны участвовать в процессе планирования переноса существующей информа-

¹⁹ Например, некоторые органы могут вписывать имя и фамилию в одно поле базы данных, а другие могут использовать отдельные поля для имени и фамилии.

ции в формат, совместимый с архитектурой национального регистра населения. В результате этого процесса должно быть достигнуто следующее:

- единообразный общегосударственный стандарт записи основных персональных данных и формат преобразования данных в цифровую форму, нацеленные на создание действенной системы регистрации и содействие плавному обмену данными и их совместному использованию в различных системах;
- общее решение о том, как идентифицировать различных лиц в различных системах. Наиболее удобным решением является разработка системы однозначной идентификации с использованием личных кодов, присваиваемых национальной системой регистрации населения.

В ходе первоначального сбора данных их можно получить из существующих записей на бумажных носителях или в цифровом формате.

Преобразование записей на бумажных носителях в цифровой формат — трудоемкая и дорогостоящая операция, требующая четкой координации и надлежащего планирования с самого начала. Кроме того, она связана с большим риском возникновения ошибок. Преобразование исторических данных в цифровой формат может осуществляться одним из двух нижеизложенных способов, в зависимости от типа данных:

- *активные данные*: необходимые для повседневного ведения дел, т.е. для выдачи удостоверений личности или для принятия решений ответственными лицами. В ходе преобразования каждая отдельная запись из оригинального бумажного документа переносится в регистр и классифицируется;
- *пассивные данные*: исторические данные или редко используемые данные, необходимые для принятия решения или для других целей. Оригинальный бумажный документ сканируется, причем четко выделяются заглавные слова, для того чтобы сделать возможным последующее извлечение нужной цифровой копии из цифрового архива и, при необходимости, поиск оригинального документа;
- в случаях, когда данные уже существуют в цифровом формате, следует определить, какими правилами регулировался перенос этой информации с бумажных носителей в цифровой формат. Это важно для того, чтобы определить, что нужно сделать для преобразования данных в формат, совместимый с архитектурой базы данных национального регистра населения. Примером подобного рода может служить следующий вопрос: зарегистрированы ли имя и фамилия субъекта данных в одном или в двух разных полях и, в первом случае, в каком порядке.

5.4.2. Обновление и совместное использование данных

Обновление информации в любом конкретном регистре должно осуществляться в соответствии с существующими административными процедурами. Для целей обновления записей в общегосударственном регистре национальный орган получает

доступ только к той информации в регистре населения, за которую он отвечает согласно закону.

Кроме основного набора персональных данных, во многих автоматизированных системах регистрации населения используется личный идентификационный номер (PIN)²⁰, присваиваемый каждому субъекту данных. Этот номер не только обеспечивает точную идентификацию физического лица в регистре, но и облегчает обработку данных.

Любая обновленная информация, после ее введения в национальный регистр, становится немедленно доступной всем пользователям системы, которые имеют право на просмотр данных. В этом состоит одно из главных преимуществ электронной общегосударственной системы: обмен документами, будь то *ex officio* или по инициативе лица, от имени которого обновляется информация, больше не требуется для изменения персональных записей. Далее, электронная система может использовать множество автоматических мер безопасности для предотвращения ввода неверных записей или других потенциальных ошибок со стороны персонала, работающего с регистром.

Наиболее распространенная модель системы цифровой регистрации подразумевает наличие единого органа-хранителя, ответственного исключительно за хранение данных и предоставляющего доступ к системе органам, ответственным за регистрацию конкретных персональных данных. Должны существовать правила, определяющие, какой орган имеет доступ к каким данным и какого типа доступ — «только для чтения» или с правом внесения изменений.

5.5. Вспомогательные базы данных

Управление цифровыми данными значительно отличается от управления информацией на бумажных носителях. Общегосударственный электронный регистр состоит из различных электронных регистров (баз данных), персональные данные в которых связаны при помощи общего идентификатора.

²⁰ Введение однозначного личного идентификационного номера в качестве идентификатора физических лиц в системе регистрации населения заслуживает особого внимания. Необходимо обсудить допустимость использования личных идентификационных номеров в качестве единственного элемента, необходимого для получения доступа к записям, касающимся физического лица (это рассматривается некоторыми странами как попытка сведения личности к номеру), а выполнение имеющих юридические последствия операций не должно разрешаться при простом введении личного идентификационного номера.

Функционирование основного регистра может опираться на ряд вспомогательных баз данных, предоставляющих соответствующую информацию. К вспомогательным базам данных можно отнести:

- регистр существующих адресов (для предупреждения ввода в регистр населения несуществующих или неправильных адресов);
- регистр наиболее распространенных имен, который после его составления может стать полезным инструментом для предотвращения орфографических ошибок, которые могут приводить к возникновению множественных записей, или для анализа «сомнительных» записей;
- регистр административных единиц государства.

5.5.1. Адресная система

Качество системы регистрации населения в большой мере зависит от достоверности сведений об адресах в регистре. Это, в свою очередь, зависит от существующей адресной системы.

В деле предоставления достоверной информации о местожительстве современные регистры населения зависят от адресной системы, существующей в данном государстве. Лица, принимающие решения, зачастую исходят из предположения, что отвечающая требованиям система регистрации адресов устоялась, раз почта работает и письма доходят до адресатов. Однако письмо может быть доставлено, даже если указанный на нем адрес представляет собой не более чем описание здания, куда нужно отнести письмо. Это нельзя назвать функционирующей адресной системой, когда речь идет о других задачах.

Один общий принцип, которому необходимо следовать, заключается в том, что каждый адрес должен быть уникальным. Кроме того, он должен поддаваться выражению в виде стандартного набора адресных компонентов и кодов. Кодификация адресных компонентов необходима для регистрации в адресном регистре, если таковой имеется, и для регистрации местожительства в регистре населения.

Независимо от того, существует ли адресный регистр, должно быть создано учреждение, ответственное за управление адресными компонентами и их кодификацией. Кроме того, государствам следует назначить один орган для определения и внедрения функционирующей адресной системы с учетом назначения земельных участков и зонирования. Этот орган должен установить правила нумерации зданий и жилищ, а также форму и порядок написания адреса. Данный орган должен также разработать процедуры информирования населения о принятых решениях. Любые новые данные, касающиеся любого адресного компонента, должны передаваться в со-

ответствующее учреждение, которое производит их кодировку, и фиксироваться в адресной системе.

Существует четкая связь между адресной системой и почтовыми адресами, включая почтовые индексы. Поскольку при регистрации местожительства граждане, вероятнее всего, подают почтовый адрес, важно прояснить эту связь, перед тем как собирать данные граждан.

5.6. Сообщение данных и доступ к ним для сторонних институтов

Определенные данные, собранные и хранящиеся для целей регистрации населения, могут предоставляться в распоряжение других государственных органов или коммерческих организаций. Государственные органы, ответственные за предоставление услуг в области здравоохранения, образования, социального обеспечения, крайне заинтересованы в содержащей самые последние данные информации о лицах, пользующихся этими услугами. Некоторыми органами для этой цели создаются собственные регистры. Это, однако, излишне и экономически неэффективно, если данная информация доступна также и в регистре населения. Коммерческие организации могут быть заинтересованы в получении доступа к информации в регистре населения по сходным причинам.

Законодательными и административными рамками определяется, какие органы могут иметь доступ к данным в регистре и кому они могут сообщать эти данные²¹. Предоставление доступа к данным или сообщение данных какой-либо организации могут разрешаться, только если имеются юридические положения, регулирующие такой доступ или сообщение. Если организация (государственная или частная) получает доступ к данным, необходимо принять технические меры для того, чтобы позволить этой организации просмотр исключительно той информации, просмотр которой разрешается законом. Законом может быть установлено, что с целью доступа к любой дополнительной информации, просмотр которой в обычном порядке не разрешен законом, организация должна получить согласие физического лица, чьих сведений касается запрос.

²¹ Для государств-членов ЕС Европейским парламентом принята директива о повторном использовании информации государственных учреждений (Directive No. 2003/98EC on the re-use of public sector information). URL: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf.

Выражение признательности

БДИПЧ выражает признательность за участие в разработке проекта следующим экспертам/консультантам, представившим большую часть материалов, использованных в настоящих Руководящих принципах.

Дан Бьёрнебу (Дания)

Г-н Бьёрнебу отвечает за интеграцию и развитие центральных баз данных в Дании в области пространственных и географических данных/кадастрового управления на уровне местных органов власти. Кроме того, в качестве независимого эксперта ОБСЕ/БДИПЧ он работал над проектами, касающимися регистрации актов гражданского состояния и защиты данных в Армении, Кыргызстане, Грузии, Казахстане, Украине и Беларуси.

Гриша Хачатрян (Армения)

Г-н Хачатрян является президентом армянской НПО «Центр переподготовки и развития информационных систем». Кроме того, он участвовал в проекте ОБСЕ/БДИПЧ под названием «Реформирование системы регистрации населения в Республике Армении», а в настоящее время осуществляет проект «Разработка и внедрение интегрированной муниципальной информационной системы (включая программное обеспечение для регистрации актов гражданского состояния)».

Кестутис Бучинкас (Литва)

Г-н Бучинкас является директором департамента миграционной политики Министерства внутренних дел и отвечает за выполнение национального законодательства в области регистрации населения. Он также участвовал в разработке и внедрении в Литве регистра населения. Ранее он возглавлял отдел миграции/свободы передвижения в департаменте по демократизации ОБСЕ/БДИПЧ.

Кирстен Бок (Германия)

Г-жа Бок — международный координатор и начальник отдела немецкого Национального независимого центра по защите данных (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz, ULD). Она отвечает за проекты европейской программы «eTEN» под названием «Служба регистрационной информации о европейских жителях» (RISERid) и «Европейский знак конфиденциальности» (EuroPriSe).

Николай Вулчанов (Болгария)

Г-н Вулчанов является экспертом в области выборов и регистрации населения. Он был членом Центральной избирательной комиссии Болгарии и возглавлял департамент регистрации актов гражданского состояния и административных служб Министерства регионального развития и строительства Болгарии. Г-н Вулчанов возглавлял около

25 международных миссий по наблюдению за выборами и занимался непосредственно вопросами записи актов гражданского состояния и регистрации избирателей в 10 странах.

Ролф Альфорс (Финляндия)

Г-н Альфорс — начальник отдела по регистрации актов гражданского состояния Миссии Евросоюза в области обеспечения верховенства закона в Косово (EULEX). В Финляндии он руководил отделением Центра регистрации населения, а также работал в качестве начальника регистра, ответственного за сбор данных (персональных данных), и начальника регистра, ответственного за сбор данных для отдела регистра зданий. Г-н Альфорс является инициатором международной конференции «Скандинавский регистр» (REGNO).

Синиша Мацан (Босния и Герцеговина)

Г-н Мацан является директором Агентства по удостоверениям личности, регистрам и обмену данными Боснии и Герцеговины. Кроме того, он участвовал в разработке и внедрении регистра населения Боснии и Герцеговины с самого начала этого процесса в 1999 г.