



**АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»**

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»**

**А.Н. Глушков**

(подпись)

«19» 03 2020 г.

Утверждено

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол от «19» марта 2020 г. № 76)

**Экспертное заключение**

**по результатам анализа федеральных законов и иных нормативных правовых актов на предмет необходимости получения аттестата соответствия требованиям безопасности информации, предъявляемым к информационным системам персональных данных не ниже третьего уровня защищенности, саморегулируемыми организациями, осуществляющими взаимодействие с Ассоциацией «Национальное объединение строителей» при ведении национального реестра специалистов в области строительства**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) осуществил анализ Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы защиты персональных данных, на предмет соблюдения законодательства при ведении национального реестра специалистов в области строительства.

Правовая экспертиза проводилась в период с 19.02.2020 по 19.03.2020 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Федорченко М.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Денискин Н.Н.;
- 3) Дубинина Н.А.;
- 4) Елисеев С.Е. – привлечённый эксперт;
- 5) Карпов В.А. – привлечённый эксперт;
- 6) Каширин Александр Петрович, директор Департамента решений в сфере жилищно-коммунального хозяйства Департамента информационных технологий города Москвы, - привлечённый эксперт;
- 7) Кузьма И.Е.;
- 8) Макаров П.В.;
- 9) Максимов А.В.;
- 10) Малахов П.В.;
- 11) Мокринский Дмитрий Анатольевич, ведущий администратор информационной безопасности Отдела информационной безопасности Департамента решений в сфере жилищно-коммунального хозяйства Департамента информационных технологий города Москвы, - привлечённый эксперт;
- 12) Панарина В.В. – привлечённый эксперт;
- 13) Разумова Н.М.;
- 14) Ребрищев И.Н.;
- 15) Худзинская А.И.;
- 16) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: Гражданский кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных», постановление Правительства Российской Федерации от 06.07.2015 № 676

«О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации», приказ ФСТЭК России от 18.02.2013 № 21 «Об утверждении состава и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных», приказ ФСБ России от 10.07.2014 № 378 «Об утверждении состава и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных с использованием средств криптографической защиты информации, необходимых для выполнения установленных Правительством Российской Федерации требований к защите персональных данных для каждого из уровней защищенности»; приказ ФСТЭК России от 11.02.2013 № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах», приказ Минстроя России от 06.04.2017 № 688/пр «О порядке ведения национального реестра специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национального реестра специалистов в области строительства, включения в такие реестры сведений о физических лицах и исключения таких сведений, внесения изменений в сведения о физических лицах, включенные в такие реестры, а также о перечне направлений подготовки, специальностей в области строительства, получение высшего образования по которым необходимо для специалистов по организации инженерных изысканий, специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования, специалистов по организации строительства», Положение по аттестации объектов информатизации по требованиям безопасности информации (утв. председателем Государственной технической комиссии при Президенте Российской Федерации 25.11.1994), Устав Ассоциации «Национальное объединение строителей» (далее – Ассоциация) в редакции, утверждённой Всероссийским съездом саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, протокол от 02.12.2019 № 18,

Регламент о порядке ведения национального реестра специалистов в области строительства, включения в него сведений о физических лицах, их изменения или исключения (в редакции, утверждённой решением Совета Ассоциации от 19.07.2019 № 144, далее – Регламент НРС), письма Роскомнадзора, ФСТЭК России по рассматриваемым вопросам; существующая судебная практика по вопросам, рассмотренным в рамках подготовки экспертного заключения.

При проведении правовой экспертизы указанных выше нормативных правовых актов и анализа правоприменительной практики были рассмотрены нижеперечисленные вопросы и сделаны следующие выводы.

**1. Анализ правового статуса автоматизированной информационной системы «Национальный реестр специалистов» (далее - АИС «НРС») и необходимости проведения аттестации указанной информационной системы.**

Информационная система представляет собой совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих её обработку информационных технологий и технических средств (подпункт 3 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон № 149-ФЗ)). В части 1 статьи 13 Закона № 149-ФЗ установлена классификация информационных систем исходя из правового статуса субъекта, выступающего собственником соответствующей информационной системы: государственные информационные системы, муниципальные информационные системы, иные информационные системы.

Исходя из положений действующего законодательства, представляется возможным выделить, в частности, следующие признаки государственной информационной системы:

1) создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях (часть 1 статьи 14 Закона № 149-ФЗ);

2) создаются по общему правилу с учётом требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд (часть 2 статьи 14 Закона № 149-ФЗ);

3) основанием для создания системы должно являться одно из обстоятельств, исчерпывающим образом определённых пунктом 2 Требований к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 06.07.2015 № 676, далее - Требования к порядку создания ГИС). К таким требованиям отнесены: обязанность органа исполнительной власти по созданию системы, предусмотренная нормативными правовыми актами; решение органа исполнительной власти о создании системы с целью обеспечения реализации возложенных на него полномочий; решение Правительства Российской Федерации о реализации проекта государственно-частного партнерства; решение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) если иное не установлено решением о создании государственной информационной системы функции её оператора осуществляются заказчиком, заключившим государственный контракт на создание такой информационной системы (часть 5 статьи 14 Закона № 149-ФЗ);

5) создание системы осуществляется в соответствии с техническим заданием на создание системы и модели угроз безопасности информации, утверждённым должностным лицом органа исполнительной власти, на которое возложены соответствующие полномочия (пункты 3, 4 Требований к порядку создания ГИС).

Исходя из системного толкования статьи 55<sup>5-1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), статей 13, 14 Закона № 149-ФЗ и вышеуказанных Требований к порядку создания ГИС, АИС «НРС» не является государственной информационной системой. В связи с чем к АИС «НРС» не применяются требования, предъявляемые к государственным информационным системам.

Приказом ФСТЭК России от 11.02.2013 № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» (далее -

Приказ № 17) утверждены требования к обеспечению защиты информации, которые являются обязательными при обработке информации в государственных информационных системах, функционирующих на территории Российской Федерации, а также в муниципальных информационных системах, если иное не установлено законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении (пункт 3 Приказа № 17). В качестве обязательного требования для государственных информационных систем Приказом № 17 установлена аттестация информационной системы и ввод её в действие (пункт 17 Приказа № 17).

Аттестация информационной системы организуется обладателем информации (заказчиком) или оператором и включает проведение комплекса организационных и технических мероприятий (аттестационных испытаний), в результате которых подтверждается соответствие системы защиты информации информационной системы требованиям Приказа № 17 (пункт 17 Приказа № 17). Аттестация информационной системы проводится в соответствии с программой и методиками аттестационных испытаний до начала обработки информации, подлежащей защите в информационной системе (пункт 17.2 Приказа № 17). Запрещено проведение аттестационных испытаний информационной системы должностными лицами (работниками), которые осуществляли проектирование и (или) внедрение системы защиты информации информационной системы (абзац второй пункта 17 Приказа № 17). По результатам аттестационных испытаний оформляются протоколы аттестационных испытаний, заключение о соответствии информационной системы требованиям о защите информации и аттестат соответствия в случае положительных результатов аттестационных испытаний (абзац третий пункта 17.2 Приказа № 17).

Меры по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке установлены в статье 19 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее - Закон № 152-ФЗ). Указанный закон не содержит требования обязательной аттестации для иных информационных систем, не являющихся государственными. Обеспечение безопасности персональных данных достигается, в частности, оценкой эффективности принимаемых мер по обеспечению безопасности

персональных данных до ввода в эксплуатацию информационной системы персональных данных (подпункт 4 части 2 статьи 19 Закона № 152-ФЗ).

Требования к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных и уровни защищенности таких данных установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 01.11.2012 № 1119 (далее - Постановление № 1119). Система защиты персональных данных включает в себя организационные и (или) технические меры, определённые с учётом актуальных угроз безопасности персональных данных и информационных технологий, используемых в информационных системах. Согласно пункту 17 Постановления № 1119 контроль за выполнением требований по защите персональных данных организуется и проводится оператором (уполномоченным лицом) самостоятельно и (или) с привлечением на договорной основе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на осуществление деятельности по технической защите конфиденциальной информации. Указанный контроль проводится не реже 1 раза в 3 года в сроки, определяемые оператором (уполномоченным лицом) (пункт 17 Постановления № 1119).

Приказ ФСТЭК России от 18.02.2013 № 21 «Об утверждении состава и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» (далее – Приказ № 21) определяет состав и содержание организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных для каждого из уровней защищенности персональных данных, установленных в Постановлении № 1119. В соответствии с пунктом 6 указанного приказа оценка эффективности реализованных в рамках системы защиты персональных данных мер по обеспечению безопасности персональных данных, включающая в себя в том числе и контроль (анализ) защищенности персональных данных, проводится оператором самостоятельно или с привлечением на договорной основе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию

на осуществление деятельности по технической защите конфиденциальной информации. Оценка проводится не реже одного раза в 3 года. Форма оценки эффективности принимаемых мер, а также форма и содержание документов, разрабатываемых по результатам оценки, действующим законодательством, в том числе нормативными правовыми актами ФСТЭК России не установлены.

Согласно информационному сообщению ФСТЭК России от 15.07.2013 № 240/22/2637 решение по форме оценки эффективности и документов, разрабатываемых по результатам (в процессе) оценки эффективности, принимается оператором самостоятельно и (или) по соглашению с лицом, привлекаемым для проведения оценки эффективности реализованных мер по обеспечению безопасности персональных данных. При этом согласно позиции ФСТЭК России (информационное сообщение от 15.07.2013 № 240/22/2637) допускается, что оценка эффективности реализованных мер в том числе может быть проведена в рамках работ по аттестации информационной системы персональных данных в соответствии с национальным стандартом ГОСТ РО 0043-003-2012 «Защита информации. Аттестация объектов информатизации. Общие положения».

В отношении государственных информационных систем, в которых обрабатываются персональные данные, оценка эффективности принимаемых мер по обеспечению безопасности персональных данных проводится в рамках обязательной аттестации государственной информационной системы по требованиям защиты информации в соответствии с Приказом № 17, национальными стандартами ГОСТ РО 0043-003-2012 и ГОСТ РО 0043-004-2013 «Защита информации. Аттестация объектов информатизации. Программа и методики аттестационных испытаний» (абзац шестой пункта 3 информационного сообщения ФСТЭК России от 15.07.2013 № 240/22/2637).

Также обязательной аттестации подлежат объекты информатизации, предназначенные для обработки информации, составляющей государственную тайну, управления экологически опасными объектами, ведения секретных переговоров. В остальных случаях аттестация носит добровольный характер (добровольная аттестация) и может осуществляться по инициативе заказчика или владельца объекта информатизации (пункт 1.5



Положения по аттестации объектов информатизации по требованиям безопасности информации (утв. председателем Государственной технической комиссии при Президенте Российской Федерации от 25.11.1994).

На основании изложенного можно сделать вывод, что для АИС «НРС», которая не является государственной информационной системой, а также не предназначена для обработки информации, составляющей государственную тайну, управления экологически опасными объектами, ведения секретных переговоров, требуется оценка эффективности реализованных мер по защите персональных данных, которые могут осуществляться Ассоциацией самостоятельно или с привлечением на договорной основе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих соответствующую лицензию, либо путём проведения в добровольном порядке работ по аттестации АИС «НРС». Отсутствуют императивные предписания действующего законодательства, а также предписания государственных органов, устанавливающие обязанность для Ассоциации провести соответствующие аттестационные испытания в обязательном порядке. Таким образом, оценка эффективности принимаемых мер по обеспечению безопасности персональных данных в виде аттестационных испытаний АИС «НРС» осуществлена Ассоциацией на добровольной основе.

**2. Анализ взаимоотношений Ассоциации с саморегулируемыми организациями по передаче персональных данных физических лиц для включения в национальный реестр специалистов в области строительства (далее также – Реестр специалистов), правовой статус саморегулируемых организаций - Операторов Реестра специалистов, полномочия и обязанности в области защиты персональных данных, необходимость получения аттестата соответствия требованиям безопасности информации, предъявляемым к информационным системам персональных данных не ниже третьего уровня защищённости в отношении рабочих мест Операторов Реестра специалистов.**

Функции Оператора Реестра специалистов в рамках принятой в Регламенте НРС терминологии необходимо разграничивать с функциями оператора АИС «НРС». Согласно пункту 12 статьи 2 Закона № 149-ФЗ

оператором информационной системы является гражданин или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по эксплуатации информационной системы, в том числе по обработке информации, содержащейся в её базах данных. Если иное не установлено федеральными законами, оператором информационной системы является собственник используемых для обработки содержащейся в базах данных информации технических средств, который правомерно пользуется такими базами данных, или лицо, с которым этот собственник заключил договор об эксплуатации информационной системы (часть 2 статьи 13 Закона № 149-ФЗ). Таким образом, оператором АИС «НРС» является Ассоциация. При этом обязанности по защите информации возлагаются именно на оператора информационной системы, т.е. обязанности по защите информации АИС «НРС» возлагаются на Ассоциацию как оператора данной информационной системы (часть 4 статьи 16 Закона № 149-ФЗ).

Действующей редакцией Регламента НРС введено понятие Оператора реестра специалистов. В пункте 4.3 Регламента НРС определены полномочия Оператора реестра специалистов, которые включают:

- приём заявлений и приложенных документов о включении сведений в Реестр специалистов, об их изменении, а также заявлений и иных обращений об исключении сведений из Реестра специалистов;
- первичная проверка предоставленных документов;
- внесение сведений из предоставленных документов в АИС «НРС» и их передача на рассмотрение в Ассоциацию.

При этом Регламент НРС не содержит соответствующих действующему законодательству оснований для передачи полномочий, указанных в пункте 4.3 Регламента НРС, Оператору реестра специалистов. Согласно пункту 4.1 Регламента НРС полномочия Оператора реестра специалистов, указанные в пункте 4.3. Регламента НРС, предоставляются членам Ассоциации на основании поданных ими заявлений при условии соблюдения ряда критериев, основанных на корпоративных отношениях, а именно - саморегулируемая организация вправе принимать заявления физических лиц о включении в реестр (с прилагаемыми документами),

осуществлять их первичную проверку, вносить сведения из документов в АИС «НРС» и их передачу на рассмотрение в Ассоциацию (пункт 4.3 Регламента НРС) на основании заявления и соблюдения указанных в пункте 4.1 Регламента НРС критериев (отсутствие задолженности по членским взносам, открытие специального счета и зачисление средств компенсационных фондов, отсутствие решения Совета Ассоциации о начале процедуры подготовки заключения об исключении из реестра саморегулируемых организаций). Таким образом, Регламент НРС основывает передачу соответствующих полномочий наличием корпоративных (членских) отношений между Ассоциацией и соответствующей саморегулируемой организацией.

Правовой статус члена некоммерческой организации, созданной в организационно-правовой форме ассоциации, урегулирован положениями действующего гражданского законодательства Российской Федерации. Права и обязанности члена ассоциации определены положениями статей 65<sup>2</sup>, 123<sup>11</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и не содержат положений, которые позволили бы возложить на члена Ассоциации выполнение полномочий по приёму, первичной проверке и передаче Ассоциации персональных данных физических лиц для их включения в национальный реестр специалистов в области строительства.

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 53 ГК РФ юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительным документом. При этом согласно пункту 2 статьи 53 ГК РФ юридическое лицо может приобретать гражданские права и принимать на себя обязанности через своих участников только в случаях, предусмотренных ГК РФ.

В частности, такие случаи установлены статьёй 72 ГК РФ, определяющей правовое положение полного товарищества, и статьёй 84 ГК РФ, определяющей правовое положение товарищества на вере. Иные нормы, предусматривающие случаи, когда юридическое лицо может

приобретать гражданские права и принимать на себя обязанности через своих участников, в ГК РФ отсутствуют.

Таким образом, наделение саморегулируемой организации статусом Оператора Реестра специалистов на основании внутренних документов Ассоциации не является основанием возникновения гражданских прав и обязанностей для Ассоциации перед третьими лицами.

На основании положений пункта 1 статьи 182 ГК РФ полномочия на совершении сделки основываются на доверенности, указании закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления. В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 8 ГК РФ в качестве оснований возникновения гражданских прав и обязанностей предусмотрены договоры и иные сделки, предусмотренные законом, а также договоры и иные сделки, хотя и не предусмотренные законом, но не противоречащие ему.

Согласно части 10 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ обязанность по ведению национального реестра специалистов в области строительства осуществляется Ассоциацией. Порядок ведения национального реестра специалистов в области строительства, порядок внесения изменений в сведения о физических лицах, включённые в указанный реестр установлены приказом Минстроя России от 06.04.2017 № 688/пр (далее – Приказ № 688/пр). При этом установленный Приказом № 688/пр порядок не предусматривает приём, первичную проверку и направление в Ассоциацию документов физических лиц для включения в национальный реестр специалистов в области строительства саморегулируемыми организациями – членами Ассоциации. Действующее законодательство также не устанавливает прав и обязанностей саморегулируемых организаций в области строительства в рамках правоотношений, связанных с ведением и внесением изменений в Национальный реестр специалистов в области строительства.

В соответствии с пунктом 7.7.6 Регламента НРС заявление о включении сведений в Реестр специалистов должно содержать сведения об отсутствии у заявителя непогашенной или неснятой судимости за

совершение умышленного преступления. Согласно пункту 7.8.5 Регламента НРС к заявлению прилагается оригинал (в том числе электронный документ, заверенный электронной подписью) или нотариальная копия справки о наличии (отсутствии) у заявителя судимости и (или) факта его уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования.

В соответствии с частью 3 статьи 10 Закона № 152-ФЗ обработка персональных данных о судимости может осуществляться государственными органами или муниципальными органами в пределах полномочий, предоставленных им в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также иными лицами в случаях и в порядке, которые определяются в соответствии с федеральными законами. Федеральным законом полномочия по ведению национального реестра специалистов в области строительства предоставлены Ассоциации (часть 10 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ). Без соответствующего полномочия от Ассоциации саморегулируемые организации не имеют права обработки персональных данных о судимости.

Согласно пункту 8.5 Регламента НРС лицо, осуществляющее принятие заявления о включении в НРС, формирует с использованием АИС «НРС» и выдаёт заявителю расписку о принятии заявления (Приложение № 6 к Регламенту НРС). В случае подачи заявления через Оператора Реестра специалистов такую расписку выдает Оператор Реестра специалистов – саморегулируемая организация, на что имеется указание в Приложении № 6 к Регламенту НРС. Однако в отсутствие оформленных полномочий саморегулируемой организации – Оператора Реестра специалистов указанная расписка в принятии документов не является документом, подтверждающим представление заявительных документов в Ассоциацию и основанием начала течения срока по рассмотрению таких заявительных документов.

В связи с изложенным необходимо определение правовой основы деятельности саморегулируемых организаций при предоставлении в Ассоциацию сведений в отношении физических лиц для включения сведений о них в национальный реестр специалистов в области строительства. В рамках указанной правовой основы подлежат определению обязанности

саморегулируемых организаций при обработке ими персональных данных физических лиц при их передаче (предоставлении) в Ассоциацию.

В соответствии с частью 3 статьи 6 Закона № 152-ФЗ оператор вправе поручить обработку персональных данных другому лицу с согласия субъекта персональных данных на основании заключаемого с этим лицом договора. В случае, если оператор поручает обработку персональных данных другому лицу, ответственность перед субъектом персональных данных за действия указанного лица несёт оператор. Лицо, осуществляющее обработку персональных данных по поручению оператора, несёт ответственность перед оператором (часть 5 статьи 6 Закона № 152-ФЗ). В данном случае основой правового механизма взаимодействия Ассоциации и саморегулируемых организаций может выступать гражданско-правовой договор, в котором наряду с прочим подлежат урегулированию отношения, связанные с защитой персональных данных. При этом обязанность по соблюдению требований о защите персональных данных при их обработке Приказ № 688/пр возлагает именно на Ассоциацию (пункт 15 Приказа № 688/пр).

Кроме того, полномочия по приёму заявлений и приложенных документов о включении сведений в Реестр специалистов, об их изменении, а также заявлений и иных обращений об исключении сведений из Реестра специалистов, первичная проверка предоставленных документов, внесение сведений из представленных документов в АИС «НРС» и их передача на рассмотрение в Ассоциацию, предусмотренные Регламентом НРС, могут быть предоставлены саморегулируемым организациям на основании доверенности от Ассоциации в соответствии со статьёй 185 ГК РФ. В этом случае саморегулируемые организации будут представлять интересы Ассоциации и выступать в правоотношениях с физическими лицами – заявителями от имени Ассоциации.

Следует отметить, что ранее в 2017 году в рамках указанной договорной конструкции применялись агентские договоры, которые были заключены Ассоциацией с саморегулируемыми организациями – Операторами Реестра специалистов. Данные агентские договоры заключены

на неопределённый срок, не были расторгнуты, однако на текущий момент не исполняются.

Таким образом, Регламентом НРС не урегулированы вопросы, определяющие соответствующие требованиям действующего законодательства основания предоставления полномочий Оператору Реестра специалистов по приёму документов от физических лиц, их первичной проверке, направлению в Ассоциацию. В связи с этим требуется внесение изменений в действующую редакцию Регламента НРС в части установления основания предоставления полномочий Оператору НРС и урегулирования взаимоотношений между Оператором Реестра специалистов и Ассоциацией в соответствии с положениями действующего гражданского законодательства. В частности, в качестве механизма предоставления соответствующих полномочий возможно применять договорную конструкцию, позволяющую Оператору Реестра специалистов совершать от имени Ассоциации юридические и иные действия, определяющие обязанности Оператора Реестра специалистов в части защиты персональных данных физических лиц, а также основания и порядок прекращения полномочий Оператора Реестра специалистов.

При анализе по исследуемому вопросу положений законодательства в совокупности с Регламентом НРС были выявлены следующие проблемы взаимодействия Операторов Реестра специалистов с Ассоциацией в части регулирования порядка ведения национального реестра специалистов в области строительства, включения в него сведений:

1) Согласно пункту 19 приказа № 688/пр заявление физического лица о включении сведений о нём в национальный реестр в области строительства и прилагаемые к нему документы по выбору физического лица могут быть поданы в письменной форме или в форме электронных документов. В Регламенте НРС установлена предусмотренная Приказом № 688/пр возможность направления заявления о включении в национальный реестр специалистов в области строительства и прилагаемых документов в электронном виде (пункт 7.5 Регламента НРС). Однако существует неопределённость в вопросе о том, является ли процедура подачи

заявительных документов через Оператора Реестра специалистов реализацией права заявителя на подачу документов в электронном виде. В связи с чем, по мнению Экспертного совета, актуально рассмотрение вопроса внесения изменений в Регламент НРС в части регламентации процедуры подачи документов в электронном виде.

2) Пунктом 17 Приказа № 688/пр предусмотрено, что в случае несоответствия заявления и прилагаемых к нему документов и материалов требованиям, указанным в пунктах 13, 14 Приказа № 688/пр, Ассоциация возвращает указанные заявление, документы и материалы направившему их физическому лицу в течение пяти рабочих дней со дня их поступления с указанием причин возврата. Пунктами 13, 14 Приказа № 688/пр установлены требования к заявлению и приложениям к нему.

Аналогичное положение предусмотрено и Регламентом НРС (пункты 8.3, 9.5 и 9.6). Однако процедура принятия решения о возврате заявления, документов и материалов заявителю урегулирована идентично с процедурой принятия решения о включении заявителя в НРС или об отказе во включении, в то время как сроки для принятия этих решений установлены разные: в первом случае – 5 рабочих дней, во втором – 14 рабочих дней. Более того, пунктом 9.2 Регламента НРС установлен срок в 5 рабочих дней для формальной экспертизы работником Ассоциации заявления и документов, а пунктом 8.8 Регламента НРС установлен срок в семь рабочих дней для отправки Оператором Реестра специалистов в Ассоциацию заявления и документов на бумажном носителе, что уже не позволяет в рамках Регламента НРС уложиться в установленный Приказом № 688/пр срок для возврата заявления, документов и материалов направившему их физическому лицу с учётом соблюдения остальных процедур.

Регламентом НРС установлены следующие этапы прохождения заявления о включении в НРС и приложенных к нему документов для принятия решения об их возврате:

формальная экспертиза (5 рабочих дней), по результатам которой готовится заключение;



рассмотрение Комиссией заключения, заявления и приложенных к нему документов;

принятие Уполномоченным лицом с учётом мнения Комиссии решения о возврате (в течение 5 рабочих дней со дня их поступления – пункт 9.5 Регламента НРС).

Аналогичная процедура установлена и для принятия решения о включении либо об отказе во включении заявителя в НРС, но с установлением срока в 14 дней.

Процедура принятия решения о возврате заявителю заявления и документов должна быть отличной от процедуры принятия решения о включении либо об отказе во включении заявителя в НРС в целях соблюдения установленного Приказом № 688/пр пятидневного срока. В тех же целях требуется сокращение предусмотренного Регламентом НРС срока для формальной экспертизы заявления и документов.

Экспертный совет полагает, что несоответствие установленной Регламентом НРС процедуры принятия решения о возврате заявления, документов и материалов направившему их физическому лицу, закреплённому в Приказе № 688/пр пятидневному сроку для возврата послужили негативным фактором сложившейся практики Ассоциации по отказу во включении сведений в НРС по причинам, которые согласно как Приказу № 688/пр, так и Регламенту НРС являются основанием для принятия решения о возврате заявления, документов и материалов направившему их физическому лицу. На сегодняшний день в Ассоциации до конца не сформирована практика принятия решений о возврате документов заявителю.

По мнению Экспертного совета, в целях упрощения процедуры возврата заявления и приложенных документов направившему их физическому лицу, а также с целью оперативного устранения замечаний заявителем оправдано закрепить в Регламенте НРС возможность возврата заявителю указанных документов Оператором Реестра специалистов, если документы были поданы заявителем через Оператора. В этом случае требуется внесение соответствующих изменений в Регламент НРС, в том числе в части закрепления нормы об отсутствии необходимости направления

Оператором Реестра специалистов заявления и приложенных документов в Ассоциацию до проведения Ассоциацией формальной экспертизы документов и принятия промежуточного решения о наличии или об отсутствии оснований для возврата заявления, документов и материалов направившему их физическому лицу.

3) Пункт 11.1 Регламента НРС предусматривает, что углубленная проверка заявлений о включении сведений в Реестр специалистов проводится после поступления в Ассоциацию оригиналов заявления и приложенных к нему документов.

Пунктом 11.4 Регламента НРС установлены случаи, в которых проводится углубленная проверка:

11.4.1. по видам документов или сведений, содержащихся в Базе данных реестра – в плановом порядке, по поручению Президента Ассоциации или Совета;

11.4.2. в отношении конкретного Специалиста или группы Специалистов, привлечённых к выполнению трудовых обязанностей у одного лица или группы лиц в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», либо подавших заявления о включении сведений в Реестр специалистов через одного Оператора – на основании информации о недостоверности данных реестра, предоставленной органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также по поручению Президента или Совета.

При этом под специалистами понимаются физические лица, сведения о которых уже включены в национальный реестр специалистов в области строительства (пункт 1.3 Регламента НРС).

Таким образом, формулировка пункта 11.1 Регламента НРС противоречит пункту 11.4 Регламента НРС поскольку допускает проведение углубленной проверки заявлений до включения сведений о заявителе в национальный реестр специалистов в области строительства.

Согласно пункту 11.3 Регламента НРС углубленная проверка осуществляется, в частности, в отношении поступивших в Ассоциацию оригиналов документов на предмет наличия внешних признаков

поддельности. В пункте 18 Приказа № 688/пр установлен исчерпывающий перечень оснований отказа Ассоциации во включении сведений о физическом лице в НРС. Согласно подпункту «б» пункта 18 Приказа № 688/пр основанием для отказа во включении сведений о физическом лице в НРС является установление факта представления документов, содержащих недостоверные сведения. Установление недостоверных сведений не тождественно установлению внешних признаков поддельности. При этом Регламент НРС не содержит определения понятия «внешние признаки поддельности», не определяет алгоритм действий при наличии признаков поддельности и последствия их обнаружения. Заключение о подлинности или поддельности документа может быть сделано только лицом, отвечающим необходимым профессиональным и квалификационным требованиям, проводящем свои исследования на строго научной и практической основе. Регламент НРС не содержит каких-либо квалификационных требований к сотруднику Ассоциации либо сотруднику Оператора Реестра специалистов, которое должно установить факт отсутствия или наличия внешних признаков поддельности документа.

Таким образом, саморегулируемая организация, выступая Оператором Реестра специалистов, осуществляет внесение сведений из заявительных документов в АИС «НРС», вносит в АИС «НРС» сведения о заявителе из заявления о включении сведений в НРС и представленных документов, формирует с использованием АИС «НРС» расписку о принятии заявления, со своих рабочих мест имея доступ в АИС «НРС» для выполнения указанных функций.

Требований об аттестации автоматизированных рабочих мест для работы с АИС «НРС» действующим законодательством не установлено, не удалось выявить соответствующие предписания государственных органов либо требования со стороны специализированной организации, проводившей аттестацию АИС «НРС». Однако обязанности по защите информации возлагаются именно на оператора информационной системы, в случае АИС «НРС» на собственника - Ассоциацию (часть 4 статьи 16 Закона № 149-ФЗ) и Ассоциация при обработке персональных данных обязана принимать

необходимые правовые, организационные и технические меры для защиты персональных данных (часть 1 статьи 19 Закона № 152-ФЗ). В связи с этим Ассоциация как собственник (законный владелец) АИС «НРС» вправе самостоятельно предъявить требования об аттестации автоматизированных рабочих мест, с которых осуществляется доступ в АИС «НРС».

**3. Возможность передачи персональных данных Оператором Реестра специалистов в электронном виде с автоматизированного рабочего места, не имеющего аттестата на соответствие требованиям безопасности информации, предъявляемым к информационным системам персональных данных не ниже третьего уровня защищённости, за контуром АИС «НРС».**

Требования о наличии аттестата на соответствие требованиям по безопасности информации для ИСПДн не ниже 3 (третьего) уровня предъявляется Ассоциацией для АИС «НРС» и автоматизированных рабочих мест, в отношении которых обеспечен доступ в АИС «НРС». В случае, если передача данных осуществляется с автоматизированного рабочего места без доступа в АИС «НРС», данное автоматизированное рабочее место не связано с АИС «НРС», не входит в соответствующую информационную систему. В связи с чем определенные для АИС «НРС» актуальные угрозы и необходимые для обеспечения безопасности персональных данных меры не распространяются на автоматизированное рабочее место, с которого не осуществляется доступ в АИС «НРС».

Одной из технических мер, применяемых для обеспечения безопасности персональных данных при их обработке, в частности, для обеспечения 3 (третьего) уровня защищенности, является использование средств защиты информации (средств криптографической защиты информации необходимого класса), прошедших процедуру оценки соответствия требованиям законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности информации, в случае, когда применение таких средств необходимо для нейтрализации актуальных угроз (подпункт «г» пункта 5, пункт 16 приказа ФСБ России от 10.07.2014 № 378). В связи с чем предъявление требования об использовании средств криптографической

защиты информации при передаче персональных данных также обусловлено актуальными угрозами, определёнными для АИС «НРС». Указанное требование не будет распространяться в отношении автоматизированного рабочего места, с которого не осуществляется доступ в АИС «НРС».

Требование по обеспечению защиты персональных данных от раскрытия, модификации и навязывания (ввода ложной информации) при её передаче (подготовке к передаче) по каналам связи, имеющим выход за пределы контролируемой зоны, в том числе беспроводным каналам связи (ЗИС 3, приложения к приказу ФСТЭК России от 18.02.2013 № 21), установлено в отношении всех четырёх уровней защищённости персональных данных. При этом прямого указания на необходимость передачи персональных данных субъектом персональных данных, а также его доверенными лицами исключительно с применением криптографических каналов связи действующее законодательство не содержит.

Полномочия, осуществляемые согласно пункту 4.3 Регламента НРС Оператором реестра специалистов (приём документов, их первичная проверка, передача в Ассоциацию), могут осуществляться Операторами Реестра специалистов без доступа в АИС «НРС». Отсутствие у Операторов Реестра специалистов доступа в АИС «НРС» исключает возможность нарушения со стороны Оператора Реестра специалистов безопасности персональных данных, содержащихся в базах АИС «НРС». Таким образом, в случае вывода Оператора Реестра специалистов за контур АИС «НРС» нивелируются риски информационной угрозы безопасности персональных данных, при этом Ассоциация как законный владелец АИС «НРС» не сможет предъявить требования к аттестации рабочих мест Оператора Реестра специалистов, поскольку доступ в АИС «НРС» с этих рабочих мест не осуществляется, необходимость накопления и хранения персональных данных отсутствует.

Необходимо отметить, что Операторами Реестра специалистов за контуром АИС «НРС» и в этом случае должны обеспечиваться меры по защите персональных данных, установленные Законом № 152-ФЗ, поскольку в соответствии с подпунктом 3 статьи 3 Закона № 152-ФЗ под обработкой

персональных данных понимается любое действие (операция) или совокупность действий (операций), совершаемых с использованием средств автоматизации или без использования таких средств с персональными данными, включая сбор, запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение, использование, передачу (распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение персональных данных. К персональным данным пункт 1 статьи 3 Закона № 152-ФЗ относит любую информацию, относящуюся прямо или косвенно к определённому или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных).

Оператор при обработке персональных данных обязан принимать необходимые правовые, организационные и технические меры или обеспечивать их принятие для защиты персональных данных от неправомерного или случайного доступа к ним, уничтожения, изменения, блокирования, копирования, предоставления, распространения персональных данных, а также от иных неправомерных действий в отношении персональных данных (часть 1 статьи 19 Закона № 152-ФЗ).

Требования к мерам по защите персональных данных установлены Законом № 152-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных», приказом ФСТЭК России от 18.02.2013 № 21 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных», в случае применения средств криптографической защиты информации также приказом ФСБ России от 10.07.2014 № 378 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных с использованием средств криптографической защиты информации, необходимых для выполнения установленных Правительством Российской Федерации

Федерации требований к защите персональных данных для каждого из уровней защищенности».

Меры по защите персональных данных подразделяются на правовые (в том числе, формирование политики в отношении обработки персональных данных или иного локального нормативного акта и размещение его на сайте, назначение лица, ответственного за организацию обработки персональных данных и др.), организационные меры (в том числе организация режима обеспечения безопасности помещений, обеспечение сохранности носителей персональных данных и др.), технические меры (в том числе установка антивирусной защиты, управление физическим доступом к техническим средствам, средствам защиты информации и др.).

При обработке персональных данных Оператором Реестра специалистов по поручению Ассоциации в договоре подлежат указанию, в частности, требования к защите обрабатываемых персональных данных в соответствии со статьёй 19 Закона № 152-ФЗ (часть 3 статьи 6 Закона № 152-ФЗ).

Административная ответственность за нарушение требований к защите персональных данных Оператором Реестра специалистов в случае заключения договора в соответствии с частью 3 статьи 6 Закона № 152-ФЗ, будет возлагаться на Оператора Реестра специалистов, основания для привлечения Ассоциации к административной ответственности за нарушение Оператором реестра специалистов, осуществляющим свои полномочия за пределами контура АИС «НРС» на основании договора, отсутствуют (статья 2.10 КоАП РФ).

В отношении положений части 5 статьи 6 Закона № 152-ФЗ, необходимо отметить, что при поручении обработки персональных данных оператором персональных данных иному лицу на оператора персональных данных возлагается именно ответственность перед субъектом персональных данных, а не административная ответственность за лицо, осуществляющее обработку по поручению оператора.

Таким образом, в целях обеспечения защищенности АИС «НРС» и сохранения возможности направления саморегулируемыми организациями

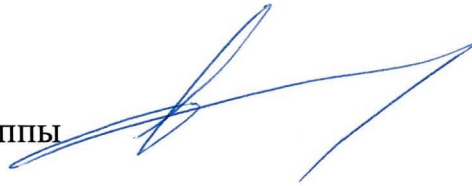
данных физических лиц для включения в национальный реестр специалистов в области строительства допустимо предусмотреть техническую возможность передачи (предоставления) соответствующих сведений в электронном виде без доступа в АИС «НРС» и (или) с использованием иной информационной системы, позволяющей внешним пользователям осуществлять только предоставление соответствующих сведений.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



М.В. Федорченко