

КОНЦЕПЦІЯ
створення національної системи ідентифікації громадян України,
іноземців та осіб без громадянства
Розділ I

Загальні положення

Концепція створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства (далі – Концепція) є програмним документом, який встановлює загальні принципи та порядок створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, та розроблений на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року «Про додаткові заходи щодо запровадження безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом», уведеного в дію Указом Президента України від 18 серпня 2015 року №478/2015.

Створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства має ґрунтуватися на таких принципах:

- прозорість;
- дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- захист демократичних цінностей суспільства;
- урахування міжнародних стандартів, зокрема стандартів Європейського Союзу;
- доступність сервісів;
- відкритість для громадського контролю.

Результатом проведення цієї реформи має стати створення ефективної, прозорої, високотехнологічної, захищеної національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Розділ II

Проблеми, які потребують розв'язання

На сьогодні в Україні діє система обліку населення, успадкована переважно з радянських часів, коли не використовувалися електронні ресурси і більша частина інформації зберігалася в архівах на паперових носіях, а наявні процедури створювали додаткові перешкоди, що призводило до корупції, незаконної зміни даних, штучного затягування терміну обслуговування, його низької якості тощо. Недостатнім також залишається і рівень взаємодії між органами державної влади, які встановлюють/визначають ідентифікаційні дані.

Свого часу державними органами досить успішно здійснювалися заходи за окремими напрямками для вирішення зазначених питань, у результаті чого створено низку електронних баз даних, деякі процеси з

обміну, зберігання та повторної перевірки інформації переведено в електронну форму, дещо вдосконалено технічну інфраструктуру і т.д.

Однак ці заходи мали несистемний характер, недоліки попередньої системи обліку осіб так і не було усунуто. За умови відсутності комплексних, концептуальних рішень достовірна ідентифікація особи і надання відповідних послуг залишаються важливим питанням.

Цілком очевидно, що створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства має важливе значення для успішного здійснення таких основних державних функцій як забезпечення національної безпеки і громадського порядку, проведення вільних демократичних виборів, надання ефективних державних послуг і т.д.

Водночас, на необхідності таких перетворень акцентовано увагу Європейським Союзом і в Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України.

На сьогодні в процесі ідентифікації особи в цілому беруть участь кілька державних органів, зокрема Міністерство юстиції України, яке відповідає за реєстрацію цивільного стану (народження, укладення шлюбу, зміна прізвища, смерть) і видачу відповідних свідоцтв; Державна міграційна служба України (ДМС), яка забезпечує видачу документів, що посвідчують особу, та проїзних документів; Міністерство закордонних справ України через консульські установи України за кордоном, що виконують вищевказані функції для громадян України, які перебувають за кордоном.

Ці установи для виконання своїх функцій отримують інформацію з документів, наданих їм фізично у матеріальній формі - свідоцтво про народження, свідоцтво про смерть, паспорт і т.д., без валідації інформації, відображеної в представлених фізично документах на паперових носіях та порівняння з джерелом. Для ефективного менеджменту ідентифікації особи і превенції ризиків фальсифікації необхідно вдосконалити взаємодію між вищезазначеними трьома установами на рівні операцій.

Видача паспортів ДМС здійснюється без електронних засобів діловодства. Не існує баз даних виданих документів, об'єднаних на національному або регіональному рівні. Обмін важливою інформацією і листування між районними відділами здійснюється традиційно шляхом обміну листами на паперових носіях, при цьому механізм ефективної перевірки даних відсутній. Зокрема, в органах державної влади застосовується практика, коли суб'єкт звернення пише заяву від руки і ідентифікаційні дані із свідоцтва про народження переносяться прописом в документи з діловодства. Сам бланк внутрішнього паспорта, який являє

собою виданий на ім'я особи перший документ з фотографією, є недостатньо захищеним.

З огляду на зазначене для створення ефективної національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства необхідно забезпечити оперативний доступ ДМС до наявних державних та єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій з метою проведення ідентифікації.

Комплексна ідентифікаційна реформа, зокрема поетапне переведення в електронну форму і аналіз старих ідентифікаційних документів, зміна застарілої форми діловодства, впровадження нових стандартів і процесів, потребуватимуть також перегляду системи професійної підготовки працівників ДМС та інфраструктури служби в цілому, адже очевидно, що для процедур нового виду, записів, створених в результаті переведення в електронну форму матеріалів паперових архівів та інших нововведень необхідні певні навички і технічні засоби.

У ході процесу створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства передбачено заходи щодо боротьби з корупцією в ДМС: проведення відповідної ідентифікації корупційних ризиків, посилення механізмів внутрішнього контролю, організація антикорупційних тренінгів для працівників ДМС, мінімізація контактів осіб з державними службовцями завдяки розмежуванню технологічного процесу ідентифікації шляхом створення Центру по роботі з прийому документів у суб'єктів звернень – зазначені функції покладаються на центри надання адміністративних послуг та територіальні підрозділи ДМС та Центру з обробки даних та прийняття рішень – зазначені функції покладаються на ДМС.

Розділ III

Мета, напрями, етапи і строки реалізації Концепції

Метою Концепції є визначення напрямів, етапів і строків створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, яка дасть можливість для здійснення достовірної ідентифікації та встановлення законних даних особи, видачі сучасних і захищених ідентифікаційних документів, а також надання громадянам України, іноземцям та особам без громадянства якісних державних сервісів.

Основними напрямками реформи є:

1) запровадження системи достовірної ідентифікації особи і встановлення її законних даних: створення електронних баз даних, в яких будуть зібрані

дані громадян України, іноземців та осіб без громадянства; усунення випадків дублювання і незаконної зміни даних; створення єдиного підходу до розгляду і вирішення справ; впровадження нових процесів, які забезпечать усунення штучних бар'єрів і цим мінімізують ризики незаконної зміни даних і корупційні ризики; широке використання інформаційних технологій для ще більш швидкого та ефективного обміну інформацією як між структурними підрозділами ДМС, так і між державними органами, для ідентифікації особи, перевірки даних і ефективного аналізу баз даних; впровадження сучасних технічних засобів, таких, як фотопошукова система, засоби для автоматичної перевірки якості фотографій, електронні програми діловодства та інші інструменти;

2) запровадження сучасних та захищених ідентифікаційних документів: окрім встановлення даних особи важливе значення має видача державою ідентифікаційних документів, захищених від підроблення, які відповідають сучасним вимогам. Документи нового зразка, повинні, з одного боку, забезпечувати захищеність від т. зв. «крадіжки особистості» і аналогічних небезпек, а, з іншого боку, – сприяти розвитку електронних послуг і підвищенню ефективності державного обслуговування в цілому. Тому одним з важливих питань є визначення фізичних і функціональних характеристик документа, що посвідчує особу, його значення у контексті електронного урядування, у тому числі цифрового підпису;

3) надання якісних, прозорих, безпечних та швидких послуг суб'єктам звернення. У рамках цього напряму реформи важливими є спрощення процесів і скорочення термінів надання послуг, підвищення доступності послуг шляхом усунення територіального принципу, встановлення стандартів обслуговування та проведення тренінгів для працівників Центру по роботі з прийому документів у суб'єктів звернень, різке скорочення черг, скорочення кількості обов'язкової для подання суб'єктом звернення допоміжної документації.

Національна система ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства передбачає запровадження таких нововведень:

основний документ, що посвідчує особу - внутрішній паспорт громадянина України - видаватиметься у формі картки, захисні знаки та функціональні характеристики якого зменшують ризик фальсифікації бланка до мінімуму;

діти з народження будуть ідентифікуватися через ідентифікаційні документи батьків;

буде створено надійний механізм верифікації персональних даних, які вносяться до посвідчення особи, що до мінімуму скорочує ризик видачі

паспорта громадянина України у формі картки з фальсифікованими/невірними даними;

верифікувати дані, внесені до ідентифікаційного документа, стане можливим дистанційно за допомогою відповідного електронного сервісу; Єдиний державний демографічний реєстр дасть можливість використовувати електронний сервіс ідентифікації особи уповноваженим органам у рамках, встановлених законодавством України;

будь-яка дія, пов'язана з національною системою ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що призводить до зміни ідентифікаційних даних та/або статусу виданих документів, відображається у відповідних інформаційних системах, інформація про неї буде доступною для уповноважених органів.

Ураховуючи, що протягом багатьох років в Україні сформувалося чимало форм і методів фальсифікації документів, чому сприяли застаріле та неефективне діловодство, низький рівень організаційного розвитку та корупція, важливого значення набуває процес перевірки даних до видачі паспорта громадянина України у формі картки.

Так, встановлення дійсних даних особи в Україні в процесі видачі паспорта громадянина України у формі картки передбачатиме дворівневу перевірку:

1. Встановлення даних з використанням інформаційних ресурсів усередині ідентифікаційної системи: електронна база даних закордонних паспортів ДМС, архів ДМС, які зберігаються в картотеках форми № 1, електронна база даних реєстрації актів цивільного стану і матеріальний архів.

2. Використання зовнішніх ресурсів для встановлення даних. У цьому випадку йдеться про відомчі бази даних інших державних органів, насамперед Міністерства юстиції України, що містять основні ідентифікаційні дані, деякі з них - також і фотографії. Всі необхідні перевірки та запити здійснюватиме ДМС.

Перший з представлених двох варіантів встановлення даних є стандартним, який застосовується при видачі всіх документів, другий метод розширеної перевірки застосовуватиметься в окремих випадках щодо проблемної категорії справ. У другому випадку термін оформлення паспорта громадянина України у формі картки може бути подовжений до моменту встановлення дійсних даних особи.

Після успішного проходження процедури ідентифікації та внесення даних особи до ЄДДР подальше оформлення ідентифікаційних документів

буде максимально спрощеним та відбуватися по всій Україні, незалежно від місця реєстрації особи.

Процес реалізації Концепції передбачено на період до 2017 року та складається з двох основних етапів:

Перший етап (січень 2016 року – квітень 2016 року) передбачає:

аналіз і оптимізацію існуючих процедур ідентифікації особи;

розроблення нової моделі ідентифікації особи і перевірки даних та запровадження нового, надійного процесу менеджмента встановлення ідентичності (починаючи з відбору даних до первинної ідентифікації і видачі документів);

забезпечення ДМС оперативного доступу до наявних державних та єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій, з метою проведення ідентифікації;

реалізацію пілотних проектів із запровадження практики використання ДМС нових електронних інструментів ідентифікації особи (фотопошукова система, система ідентифікації за відбитками пальців тощо), аналіз і контроль якості та виявлення випадків фальсифікації;

розроблення програми навчання і проходження тренінгів для працівників ДМС, задіяних у роботі з новою системою ідентифікації, у т.ч. організація нових механізмів комунікації з громадянами України та іноземними громадянами;

запровадження нового інструмента електронної ідентифікації особи – паспорта громадянина України у формі картки;

ознайомлення громадськості з перевагами нової системи електронної ідентифікації особи;

придбання та встановлення обладнання, необхідного для прийому заяв на виготовлення паспорта громадянина України у формі картки;

підвищення стандартів обслуговування (скорочення строків обслуговування, ліквідація територіальних обмежень);

надання державним органам доступу до електронного ідентифікаційного сервісу;

виявлення корупційних ризиків, які виникають у зв'язку з впровадженням системи ідентифікації, реорганізація служби внутрішнього

контролю в ДМС, організація антикорупційних тренінгів для працівників ДМС;

виключення контактів суб'єкта звернення з працівниками ДМС, які ухвалюють рішення, завдяки розмежуванню технологічного процесу ідентифікації шляхом створення Центру по роботі з прийому документів у суб'єктів звернень – зазначені функції покладаються на центри надання адміністративних послуг та територіальні підрозділи ДМС та Центру з обробки даних та прийняття рішень – зазначені функції покладаються на ДМС;

проведення першого етапу реорганізації та оптимізації структури ДМС, перегляд функціонального навантаження на підрозділи ДМС відповідно до розробленого плану організаційного розвитку та нових завдань.

Другий етап (червень 2016 року – грудень 2017 року) передбачає:

скорочення обігу старих внутрішніх паспортів шляхом поетапного впровадження спеціальних програм обміну паперових внутрішніх паспортів громадян України на паспорт громадянина України у формі картки;

оптимізацію порядку надання існуючих та розроблення нових сервісів, а також інтеграція паспорта громадянина України у формі картки з іншими ініціативами електронного управління;

розвиток каналів доступу до нових сервісів та способів електронної ідентифікації;

розроблення довгострокового плану організаційного розвитку, перегляд функціонального навантаження на підрозділи ДМС та проведення другого етапу реорганізації ДМС.

Розділ IV

Шляхи реалізації Концепції

Реалізація Концепції передбачає здійснення таких заходів:

1) імплементацію кращого світового досвіду запровадження електронних ідентифікаційних систем;

2) удосконалення функціональної структури ДМС за рахунок перегляду функцій та оптимальної чисельності працівників ДМС для здійснення аналізу та переведення в електронну форму старих ідентифікаційних документів, зміни застарілої практики паперового діловодства на електронне, впровадження нових стандартів і процесів,

створення та підтримання функціонування національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства;

3) нарощування зусиль для боротьби з корупцією в ДМС, посилення механізмів внутрішнього контролю, побудови сервісного обслуговування суб'єктів звернення за принципом уникнення контактів суб'єктів звернення з працівниками ДМС, які ухвалюють рішення;

4) створення єдиної захищеної системи електронного документообігу із уніфікованими базами даних;

5) максимальна стандартизація та регламентація дій посадових осіб ДМС, задіяних у створенні та підтриманні функціонування національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства;

б) впровадження нових механізмів комунікації з громадянами України, іноземцями та особами без громадянства (створення колцентру, сервісу «служби підтримки» за допомогою «гарячої лінії», спілкування за допомогою програми «Скайп», соціальних мереж тощо), що сприятиме прихильному ставленню громадськості до національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, а також нових послуг ДМС.

Розділ V

Очікувані результати реалізації Концепції

Реалізація Концепції сприятиме:

утвердженню принципів дотримання прав і свобод людини і громадянина, неупередженості, відкритості та доброчесності в діяльності ДМС;

покращенню якості надання послуг громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, а також підвищенню стандартів діяльності ДМС відповідно до європейських вимог;

розвитку інформаційного суспільства в Україні та електронного урядування;

формуванню якісно нового підходу до професійної підготовки працівників ДМС, спрямованої на розвиток нових спроможностей та зниження корупційних ризиків;

підзвітності, прозорості, доступності та підконтрольності рішень і дій посадових осіб ДМС громадянському суспільству в рамках створення та

функціонування національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства;

підвищенню рівня довіри суспільства до діяльності ДМС.

Розділ VI

Обсяги фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів

Для визначення обсягів фінансових ресурсів, необхідних для реалізації заходів Концепції у 2016-2017 роках, буде проведено стратегічне планування, за результатами якого визначатимуться витрати, покриття яких здійснюватиметься в межах поточних обсягів фінансування, а також за рахунок додаткових бюджетних коштів та інших не заборонених законодавством джерел.