

**ПОСИЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ ТА СПІВПРАЦІ
З ПИТАНЬ РЕАДМІСІЇ У СХІДНІЙ ЄВРОПІ (MIGRECO)**

**БЕЗПЕКА ДОКУМЕНТІВ ТА
УПРАВЛІННЯ ІДЕНТИФІКАЦІЄЮ
В УКРАЇНІ**

Джон Стінен

Дослідження було здійснене за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст публікації є предметом відповідальності її автора і не може бути розцінений як такий, що представляє погляди Європейського Союзу, Державного департаменту США, Агентства США з міжнародного розвитку, Міністерства закордонних справ Королівства Данія, Служби імміграції та натуралізації Міністерства безпеки та юстиції Королівства Нідерландів чи Міжнародної організації з міграції.

© Міжнародна організація з міграції (МОМ), Представництво в Україні, 2015.

Усі права захищено. Жодна частина цієї публікації не може бути відтворена без письмового дозволу Європейського Союзу та Міжнародної організації з міграції.



Представництво Європейського Союзу в Україні

вул. Володимирська, 101, Київ, 01033

Тел.: +38 044 390 8010

e-mail: delegation-ukraine@eeas.europa.eu

<http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine>

Представництво МОМ в Україні

вул. Михайлівська, 8, Київ, 01001

Тел.: +38 044 568 5015

Факс: +38 044 568 50 16

e-mail: iomkiev@iom.int

<http://www.iom.org.ua>

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	5
АНОТАЦІЯ	6
1. ВСТУП.....	7
2. ЗАСТОСОВАНА МЕТОДИКА	7
2.1 Міжнародні стандарти	8
2.2 Європейські стандарти	9
2.2.1 Технічна захищеність паспортів, у тому числі біометричних.....	9
2.2.2 Повідомлення про загублені та викрадені паспорти	10
2.2.3 Достовірність первинних документів	11
2.2.4 Обмін інформацією про підроблені та справжні документи	11
2.2.5 Захищеність посвідок на проживання та віз, у тому числі біометричних.....	11
2.2.6 Захист персональних даних	12
2.2.7 Реєстрація населення	12
2.2.8 Мінімальні стандарти, очікувані від України для встановлення безвізового режиму	12
2.3 Проведені раніше дослідження і аналіз захищеності документів, висновки та рекомендації.....	13
3. ОГЛЯД ЗАХИЩЕНОСТІ ДОКУМЕНТІВ І УПРАВЛІННЯ ІДЕНТИФІКАЦІЄЮ В УКРАЇНІ.....	15
3.1 Управління ідентифікацією щодо громадян України та захищеність документів.....	15
3.1.1 Нормативно-правова база та стратегічні ініціативи	15
3.1.1.1 Нормативно-правова база для створення та функціонування централізованого демографічного реєстру	15
3.1.1.2 Нормативно-правова база для запровадження документів, що посвідчують особу, проїзних та інших документів	16
3.1.1.3 «Блакитний» паспорт, виданий відповідно до Постанови про паспорт 1992 року та Правил видачі 1995 року	17
3.1.1.4 Нове покоління біометричних проїзних документів 2015 року	18
3.1.2 Захист проїзних українських документів: шахрайство та запобігання йому.....	19
3.1.2.1 Виготовлення	19
3.1.2.2 Подання заяви.....	20
3.1.2.3 Персоналізація.....	21
3.1.2.4 Отримання.....	21
3.1.3 Захищеність внутрішніх паспортів	21
3.1.4 Свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану.....	22
3.1.5 Реєстрація населення	23
3.2 Управління ідентифікацією щодо іноземців та осіб без громадянства.....	23
3.2.1 Нормативно-правова база та стратегічні ініціативи	23
3.2.2 Безпека віз: шахрайство та запобігання йому.....	24
3.2.3 Захищеність документів, що посвідчують особу, виданих іноземцям та особам без громадянства, та посвідок на проживання: шахрайство та запобігання йому.....	25
3.3 Біометрія	25
3.4 Інформаційні бази даних і системи, обмін міжвідомчою інформацією.....	25
3.5 Обмін інформацією із зовнішніми партнерами.....	26
3.6 Бюджетні асигнування та планування	26
3.7 Захист персональних даних.....	26
4. АНАЛІЗ, РЕЗУЛЬТАТИ І ВИСНОВКИ	28
4.1 Відповідність стандартам ІКАО, міжнародним та європейським стандартам, нормам і рекомендаціям.....	28
4.1.1 Технічна захищеність паспортів, у тому числі біометричних.....	28
4.1.1.1 Безпечне виготовлення та персоналізація.....	29
4.1.1.2 Безпека «блакитного» паспорта, що видається відповідно до Постанови про паспорт 1992 року та Правил видачі 1995 року	30
4.1.1.3 Безпека біометричних паспортів нового покоління 2015 року.....	30
4.1.1.4 Біометричні документи	32
4.1.2 Повідомлення про загублені та викрадені паспорти	33
4.1.3 Достовірність первинних документів	33
4.1.4 Обмін інформацією про підроблені та справжні документи	34
4.1.5 Захищеність посвідок на проживання та віз, у тому числі біометричних.....	34
4.1.6 Захист персональних даних	34
4.1.7 Реєстрація населення	35
4.1.8 Мінімальні стандарти захищеності документів.....	36
4.2 Висновки	36

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО НАСТУПНИХ КРОКІВ	37
5.1 Технічна захищеність паспортів, у тому числі біометричних.....	37
5.1.1 Політика та правові засади	37
5.1.2 Відповідність стандартам ЄС та міжнародним стандартам	37
5.1.3 Протидія шахрайству, злочинам та незаконним перетинам кордону	38
5.1.4 Посилення потенціалу	38
5.2 Повідомлення про втрачені або викрадені паспорти	38
5.3 Достовірність первинних документів.....	39
5.4 Міжвідомчий обмін інформацією	39
5.5 Обмін інформацією про підроблені та справжні документи	39
5.6 Захищеність посвідок на проживання та віз, у тому числі біометричних	40
5.7 Захист персональних даних.....	40
5.8 Реєстрація населення.....	40
6 ДОДАТКИ	41
Додаток 1. Етапи виконання роботи	41
Додаток 2. Список осіб та інституцій, з якими були проведені консультації.....	42
Додаток 3. Європейське законодавство.....	43
Додаток 4. Транслітерація українських літер для проїзних документів	44

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

БДІПЛ	Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ
ДІС	Державна інформаційна система реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування
ДМС	Державна міграційна служба України
ДПС	Державна прикордонна служба України
ДСТУ	Державні стандарти України
ЄДДР	Єдиний державний демографічний реєстр
ЕК	Європейська Комісія
ЄС	Європейський Союз
ІКАО	Міжнародна організація цивільної авіації
Інтерпол	Міжнародна організація кримінальної поліції
ІС	інтегральна схема
КМУ	Кабінет Міністрів України
ЛСД	логічна структура даних
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
МЗЗ	машинозчитувана зона
МЗОПД	машинозчитуваний офіційний проїзний документ
МЗП	машинозчитуваний паспорт
МЗПД	машинозчитуваний проїзний документ
МЗС	Міністерство закордонних справ України
МОМ	Міжнародна організація з міграції
ОБСЄ	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ООН	Організація об'єднаних націй
ПДВЛ	План дій щодо лібералізації візового режиму для України
ANSI	Американський національний інститут стандартів
BSI	Федеральне бюро Німеччини з інформаційної безпеки
EAC-PKI	розширений контроль доступу – інфраструктура відкритих ключів
EURODAC	Європейська база даних відбитків пальців
FADO	Європейська онлайн база даних зображень справжніх та підроблених документів
ISO	Міжнародна організація зі стандартизації
ITL	Лабораторія інформаційних технологій
LASP	Втрачені та викрадені паспорти (база даних Інтерполу)
MIGRECO	проект «Посилення управління міграційними процесами та співпраці з питань реадмісії у Східній Європі»
NIST	Національний інститут стандартів і технологій, США
NTWG	Робоча група ІКАО з питань нових технологій
PKI	інфраструктура відкритих ключів
PRADO	Відкритий онлайн реєстр справжніх документів, що посвідчують особу, та проїзних документів
SIS	Шенгенська інформаційна система
SLTD	база даних Інтерполу викрадених і втрачених проїзних документів
SOG-IS	Група високопосадовців з систем інформаційної безпеки
TAG/MRTD	Технічна консультативна група з питань машинозчитуваних проїзних документів
TR	технічні настанови
VIS	візова інформаційна система

АНОТАЦІЯ

Наведений у цьому дослідженні огляд ситуації в Україні щодо управління ідентифікацією особи та захищеності документів збігся у часі з рішенням нового уряду України якнайшвидше вирішити першочергове завдання запровадження Європейським Союзом (ЄС) безвізового режиму поїздок для українців. Однією з головних передумов для цього є видача машинозчитуваних біометричних проїзних документів у повній відповідності з найвищими стандартами Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) на основі надійної системи управління ідентифікацією та з належним захистом персональних даних.

20 серпня 2014 року Кабінет Міністрів України (КМУ) затвердив новий Національний план заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації візового режиму для України (ПДВЛ¹).

Аналіз свідчить, що українська влада вже має успішний досвід використання найдосконалішого обладнання і технологій як для управління ідентифікацією, так і для видачі захищених проїзних документів, а також що запровадження нових українських проїзних документів, що відповідають стандартам ІКАО, на виконання Національного плану заходів, йде за графіком. Видача перших біометричних паспортів розпочалася у січні 2015 року.

Якщо українські паспорти довели свою технічну захищеність – як повідомили представники правоохоронних органів, не було жодного випадку підробки паспортів чи сторінок даних, – то зараз увага має бути приділена таким сферам, як безпека видачі документів та безпека їх використання. Отже, окремі рекомендації були сформульовані для етапу первинної ідентифікації заявників, коли вони подають заяву на отримання паспорта, та визначення достовірності первинних документів до того, як на їх основі будуть видані захищені паспорти. Це також відповідає вимогам другої фази імплементації ПДВЛ, до якої Україна перейшла 27 травня 2014 року.

Частина дослідження присвячена питанням захищеності українських віз і дозволів на проживання для іноземців, у процесі оцінки була виявлена необхідність посилення потенціалу в цьому сегменті. У дослідженні рекомендується розробити програми навчання з перевірки справжності іноземних паспортів для працівників консульств, які видають візи, та працівників міграційної служби, які видають дозволи на проживання. Українське прикордонне відомство вже тривалий час реалізує заходи, спрямовані на посилення потенціалу у цій галузі; їхній досвід можна ефективно використати.

¹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st17/st17883.en10.pdf> (текст англійською), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/file/text/16/f401732n5.pdf> (текст українською)

1. ВСТУП

У плані заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики України² йдеться про необхідність регулярного проведення наукових досліджень у галузі міграції. Представлена публікація є дослідженням системи управління ідентифікацією особи та захищеності ідентифікаційних документів, включаючи біометрію, в Україні, проведеним в рамках компоненту В1.1 проекту MIGRECO (Посилення управління міграційними процесами та співпраці з питань реадмісії у Східній Європі), що фінансується ЄС і впроваджується Міжнародною організацією з міграції (МОМ). Загальна мета проекту MIGRECO – вдосконалити управління міграцією та сприяти зміцненню співробітництва у питаннях реадмісії в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до стандартів ЄС.

Мета цього дослідження – надати Уряду України (та іншим заінтересованим сторонам, таким як депутати Верховної Ради України, громадянське суспільство, наукові кола, держави-члени ЄС) аналітичний продукт та рекомендації щодо істотного поліпшення рівня захищеності документів, включаючи біометрію, та системи управління ідентифікацією особи в Україні відповідно до стандартів ІКАО, міжнародних стандартів та стандартів ЄС.

Це дослідження складається з трьох основних компонентів: спершу наведено огляд відповідних міжнародних стандартів та стандартів ЄС і передової практики, потім розглянуто систему управління ідентифікацією особи та стан захищеності документів в Україні, які потім оцінюються на предмет їх відповідності стандартам ІКАО / міжнародним та європейським стандартам. Насамкінець розглядається оцінка ходу впровадження блоку 1 розділу 2.1. ПДВЛ. Завершується дослідження рекомендаціями щодо подальшого розвитку зазначених областей і їх складових.

Передбачається, що в майбутньому, коли органи виконавчої влади і Верховна Рада України розроблятимуть/прийматимуть проекти про внесення змін до законів і практики у сфері захищеності документів та управління ідентифікацією особи, такі поправки можуть бути розроблені на основі даного дослідження та сформульованих на його основі рекомендацій.

Такі зміни є ключовими для стійкого безвізового режиму для громадян України, – що є одним з головних пріоритетів нинішньої української влади, – який може бути встановлений тільки після створення відповідних умов. Згідно з ПДВЛ лібералізація візового режиму залежить, крім усього іншого, від значного вдосконалення рівня захищеності документів, у тому числі біометрії. Отже, це дослідження покликане сприяти реалізації ПДВЛ українською стороною.

Крім того, підвищення рівня захищеності проїзних документів, надійності управління ідентифікацією особи та ефективність обміну інформацією розширить можливості українських правоохоронних органів, спрямовані на боротьбу з нерегульованою міграцією, транснаціональною злочинністю і тероризмом.

У ході дослідження були виявлені потреби щодо нарощування потенціалу для працівників окремих державних органів, які є партнерами проекту, стосовно захищеності українських первинних документів, паспортів та інших проїзних документів, збору та зберігання біометричних даних, а також процедур документування для іноземних громадян.

2. ЗАСТОСОВАНА МЕТОДИКА

Захищені проїзні документи, надійне управління ідентифікацією особи та ефективний обмін інформацією дозволяють знизити ризики нерегульованої міграції, транснаціональної злочинності та тероризму. Через відсутність порівняльного наукового дослідження реалізації захисту документів та управління ідентифікацією особи в країнах-членах ЄС, країнах Західних Балкан та країнах Східного партнерства це дослідження є по своїй природі емпіричними.

Оцінка проводилася у декілька етапів, перелік яких наведено у додатку 1, шляхом здійснення аналізу відповідного чинного законодавства та існуючої практики у процесі консультацій з представниками

² Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1058-р від 12 жовтня 2011 року <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>

державних органів та установ, які здійснюють регулювання та реалізацію предмета даного дослідження. Це, зокрема, Міністерство закордонних справ України (МЗС), Міністерство внутрішніх справ України (МВС), Державна міграційна служба України (ДМС), Державна прикордонна служба України (ДПСУ), Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Державна реєстраційна служба України, Міністерство фінансів України, Державна служба України з питань захисту персональних даних (повний перелік відповідних установ наведено у додатку 2). Результати цих консультацій відображені в розділі 3.

Крім того, відповідна інформація була отримана від третіх осіб, зокрема від ІКАО, Генерального директорату міграції та внутрішніх справ Європейської Комісії (ЕК), від компетентних органів держав-членів ЄС (в основному Нідерландів) та з інтернет-ресурсів.

2.1 Міжнародні стандарти

ІКАО – єдина спеціалізована установа ООН, яка має всі повноваження і несе відповідальність за розробку міжнародних специфікацій для паспортів, віз і посвідчень особи, що використовуються для подорожей, з метою забезпечення сумісності, спрощення, зміцнення впевненості у надійності проїзних документів, а також з метою сприяння національній та міжнародній безпеці. Проїзні документи, що відповідають вимогам ІКАО, та надійний режим управління ідентифікацією особи є потужними інструментами запобігання та боротьби з тероризмом, транснаціональною злочинністю та іншими загрозами. Будь-які слабкі місця в системі управління ідентифікацією особи або недоліки захисту проїзних документів, як правило, використовуються мігрантами з нерегульованим статусом, злочинцями і терористами в усьому світі і є слабкою ланкою у глобальних зусиллях, спрямованих на забезпечення безпеки, стабільності, належного урядування та верховенства закону.

У технічних специфікаціях проїзних документів ІКАО, викладених у документі 9303 та додатках до нього³, використані останні та найбільш ефективні існуючі технології. З практичної точки зору документ ІКАО 9303 містить всю інформацію, яка описує специфікації для машинозчитуваних паспортів, віз і посвідчень особи, у тому числі біометричних проїзних документів. Сьогодні документ 9303 складається з трьох комплексних частин, у яких докладно описані найсучасніші технічні характеристики:

- Частина 1 – Машинозчитувані паспорти. Том 1 – Паспорти з машинозчитуваними даними, що зберігаються у форматі оптичного розпізнавання знаків;
- Частина 1 – Машинозчитувані паспорти. Том 2 – Специфікації на електронні паспорти із засобами біометричної ідентифікації;
- Частина 2 – Машинозчитувані візи;
- Частина 3 – Машинозчитувані офіційні проїзні документи. Том 1 – МЗОПД з машинозчитуваними даними, що зберігаються у форматі оптичного розпізнавання знаків;
- Частина 3 – Машинозчитувані офіційні проїзні документи. Том 2 – Специфікації на електронні МЗОПД із засобами біометричної ідентифікації.

Цей документ визначає два механізми зберігання: «машинозчитувані дані, що зберігаються у форматі оптичного розпізнавання символів» (також відомий під назвою «машинозчитуваний паспорт» (МЗП) або «машинозчитуваний проїзний документ» (МЗПД) відповідно) та «електронний з можливістю біометричної ідентифікації» (також відомий як «біометричний паспорт», «e-паспорт» або «електронний паспорт», «електронний машинозчитуваний проїзний документ» (e-МЗПД)).

Том 1 частини 1 документу ІКАО 9303, в якому викладено загальну інформацію про паспорти з машинозчитуваними даними, що зберігаються у форматі оптичного розпізнавання знаків, також містить рекомендації щодо безпечного виробництва таких паспортів, а також щодо загублених, викрадених і анульованих паспортів. Зокрема, в документі зазначено таке:

«Держава, яка видає МЗП, повинна гарантувати, що приміщення, в яких МЗП друкуються, зшиваються, персоналізуються та видаються, мають належний рівень захищеності, а також наявність відповідного допуску у персоналу, який працює в таких приміщеннях. Належний рівень безпеки повинен також бути передбачений

³ <http://www.icao.int/Security/mrtd/Pages/Document9303.aspx>

при перевезенні МЗП між об'єктами і від об'єкта до власника МЗП. У додатку 3 до цього розділу наведені рекомендації щодо того, як ці вимоги можуть бути виконані.

Держави повинні надавати конкретну інформацію про загублені або викрадені паспорти, таку як номер паспорта або документа, до центральної бази даних, яку веде Інтерпол, своєчасно і відповідно до узгоджених процедур. Сюди входять також відомості про будь-які неперсоналізовані МЗП, які, можливо, викрадені з об'єктів виробництва або видачі, або під час транспортування."

Том 2 частини 1 повністю присвячений внесенню біометричних даних у паспорти. В цьому томі визначено специфічні вимоги щодо видачі та перевірки проїзних документів, внаслідок яких обличчя було рекомендовано визначити основним біометричним параметром, обов'язковим для забезпечення сумісності систем перевірки паспортів у всьому світі, тоді як відбитки пальців та райдужна оболонка ока були рекомендовані як вторинні біометричні параметри, які можуть використовуватися на розсуд держав, що видають паспорти. Як ми побачимо пізніше, Європа вибрала відбитки пальців як вторинний біометричний параметр, наявність якого обов'язкова у біометричному паспорті та проїзних документах, виданих у країнах ЄС. Далі в цій частині визначено відповідне середовище для електронного зберігання даних у документі, яке має забезпечити достатньо місця для зберігання даних про обличчя і, можливо, інших біометричних параметрів. Технологією, яка відповідає всім перерахованим вимогам, є безконтактна інтегральна схема (IC), і після подальшого вивчення було вирішено, що з двох варіантів стандарту Міжнародної організації зі стандартизації (ISO) слід зазначити тип «наближеності» (ISO/IEC 14443). Це зазначено в розділі II. Далі, визначена стандартизована «логічна структура даних» для програмування мікросхеми для того, щоб мікросхеми, запрограмовані в будь-якій країні, можна було прочитати в будь-якій іншій країні. І насамкінець, оскільки дані, записані на мікросхемі, можна записати заново, необхідно мати схему інфраструктури відкритих ключів (PKI), щоб дати читачеві мікросхеми впевненість у тому, що дані на мікросхемі були записані уповноваженим органом, який видав документ, і що вони жодним чином не були змінені. Ці питання обговорюються в розділі III. Крім того, група експертів Робочої групи ІКАО з питань нових технологій (NTWG), Технічної консультативної групи з питань машинозчитуваних проїзних документів (TAG/MRTD) розробила технічні умови для спеціалізованої PKI, яка має застосовуватися при видачі та перевірці проїзних документів.

2.2 Європейські стандарти

Після подій 11 вересня 2001 року держави-члени ЄС звернулися до ЄК з проханням вжити негайних заходів щодо вдосконалення захищеності документів; отже, Комісія внесла пропозицію, яка мала сприяти підвищенню безпеки поїздок і міграції, зокрема, шляхом включення біометричних даних у європейські паспорти, але і за допомогою інших засобів.

2.2.1 Технічна захищеність паспортів, у тому числі біометричних

17 жовтня 2000 року Рада Європейського союзу ухвалила Резолюцію про запровадження мінімальних стандартів захищеності для паспортів⁴. Європейська Рада на своєму засіданні у Салоніках 19 і 20 червня 2003 року підтвердила необхідність вжиття спільних заходів щодо біометричних ідентифікаторів і даних для документів для громадян третіх країн, паспортів громадян ЄС та інформаційних систем. Беручи до уваги пропозицію Комісії та висновки Ради в Салоніках, Рада пізніше ухвалила відповідну Регламент⁵ № 2252/2004 про стандарти елементів захищеності біометричних даних в паспортах та проїзних документах, виданих державами-членами. До біометричних ідентифікаторів належать зображення обличчя і відбитки пальців, що дозволяє більш ефективно боротися з шахрайством і фальсифікацією.

Крім того, включення біометричних даних у паспорти та проїзні документи відображає необхідність для держав-членів, що беруть участь у Програмі безвізового в'їзду Сполучених Штатів, задовольняти вимоги відповідного законодавства США, щоб їхні громадяни могли в'їжджати на територію США без візи.

Регламент, який набрав чинності 18 січня 2005 року, визначає мінімальний рівень захищеності для матеріалу, сторінки (біографічних) даних, методів друку, техніки захисту від копіювання та процедур видачі. Крім того, в ній описані вимоги щодо носія, який містить зображення обличчя (через 18 місяців після

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000X1028>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004R2252>

набрання чинності) і відбитків пальців у сумісних форматах (через 36 місяців після набрання чинності). Технічні характеристики функцій безпеки можуть бути публічними, або «такими, що є таємницею, і не публікуються»⁶.

У 2009 році до Регламенту були внесені зміни⁷, а саме додано більш конкретні вимоги щодо видачі паспортів дітям і стосовно відбитки пальців.

Регламент вимагає дотримання частини 1 документа ІКАО 9303 (щодо машинозчитуваних паспортів) та Рішення Комісії С(2006) 2909 (зі змінами та доповненнями).

У Рішенні Комісії С(2006) 2909 основна увага спрямована на питання дотримання міжнародних стандартів, особливо стандартів ISO, рекомендацій ІКАО щодо машинозчитуваних проїзних документів, а також Технічних настанов Федерального бюро Німеччини з інформаційної безпеки (BSI)⁸. Рішення містить (із зазначенням відомих стандартів):

- Технічні характеристики біометричних ідентифікаторів: обличчя та відбитки пальців: ISO/IEC 19794-4 (Частина 4: Дані зображення пальця) та ISO/IEC 19794-5 (Частина 5: Дані зображення обличчя);
- Носій (мікросхема): ISO/IEC 14443 (Ідентифікаційні картки, картки з безконтактними інтегральними схемами, безконтактні картки);
- Логічна структура даних на мікросхемі: частина 1 документа ІКАО 9303 (щодо машинозчитуваних паспортів);
- Технічні вимоги до захищеності даних, які зберігаються у цифровому вигляді на мікросхемі: BSI TR-03110 Вдосконалені механізми захищеності машинозчитуваних проїзних документів: технічні настанови;
- Оцінка відповідності мікросхеми та програмного забезпечення: ISO/IEC 7816-4 (організація, безпека і команди для обміну) та ISO/IEC 7816-8 (команди для операцій із забезпечення безпеки);
- Радіочастотна сумісність з іншими електронними проїзними документами: BSI TR-03110 «Вдосконалені механізми захищеності машинозчитуваних проїзних документів: технічні настанови», профіль спільних критеріїв захисту «Машинозчитуваний проїзний документ з розширеним контролем доступу «Прикладна задача ІКАО», встановлення перевіреного паролем з'єднання».

Огляд консолідованих версій Регламенту Ради (ЄС) № 2252/2004 від 13.12.2004 та додатку до Рішення Комісії С(2006) 2909 від 28.06.2006 наведений у Додатку 3 (текст не перекладався українською, доступний англійською мовою в англійській версії дослідження).

Рішенням Комісії С(2008) 8657 запроваджується єдина політика сертифікації держав-членів ЄС щодо розширеного контролю доступу – інфраструктури відкритих ключів (ЕАС-РКІ) на підставі технічних настанов (Німеччина) BSI TR-03110⁹. Політика сертифікації визначає вимоги та правила з метою досягнення довіри та сумісності в рамках ЕАС-РКІ.

2.2.2 Повідомлення про загублені та викрадені паспорти

Відповідно до Спільної позиції 2005/96/ІНА, держави-члени ЄС зобов'язані повідомляти інформацію про викрадені і загублені паспорти Інтерполу. Мета Спільної позиції – запобігання та боротьба проти організованої злочинності, у тому числі тероризму, здійснюваного шляхом використання злочинцями втрачених або викрадених паспортів. На практиці органи влади окремих країн, щойно їм стає відома така

⁶ Рішення Комісії С (2005) 409 від 28 лютого 2005 року, що встановлює технічні специфікації стандартів елементів безпеки та біометричних даних в паспортах та проїзних документах, виданих державами-членами (не оприлюднюється), Рішення Комісії С (2006) 2909 від 28 червня 2006 року, що встановлює технічні специфікації стандартів елементів безпеки та біометричних даних в паспортах та проїзних документах, виданих державами-членами (зі змінами, внесеними Рішенням Комісії С (2008) 8657 від 22 грудня 2008 року, Рішенням Комісії С (2011) 5499 від 4 серпня 2011 року та Рішенням Комісії С (2013) 6181 від 30 вересня 2013 року) та Рішення Комісії С (2008) 8657 від 22 грудня 2008 року, що визначає політику сертифікації, як вимагається відповідно до технічних специфікацій стандартів елементів безпеки та біометричних даних в паспортах та проїзних документах, виданих державами-членами, яке оновлює нормативно-довідкову документацію (з поправками, внесеними Рішенням Комісії С (2009) 7476 від 5 жовтня 2009 року та Впроваджувальним рішенням Комісії С (2013) 6181 від 30 вересня 2013 року).

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009R0444>

⁸ Німецькою *Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik*

⁹ https://www.bsi.bund.de/EN/Publications/TechnicalGuidelines/TR03139/index_htm.html

інформація, повинні ввести відповідні дані до своєї національної бази даних та до Шенгенської інформаційної системи (SIS), а потім передати цю інформацію до Інтерполу¹⁰.

2.2.3 Достовірність первинних документів

Для цілей даного дослідження первинні документи означають документи, які можуть бути основою для отримання паспортів або інших проїзних документів.

Було визнано, що зусилля із підвищення безпеки паспортів можуть бути послаблені, якщо паспорти видаватимуться на підставі ненадійних первинних документів¹¹. Паспорт сам по собі є лише однією з ланок у ланцюзі безпеки, починаючи з подання первинних документів, внесення біометричних даних, і закінчуючи зіставленням у пунктах пропуску на кордоні. Цей ланцюг буде настільки безпечний, наскільки сильною є його найслабша ланка.

Європейський Парламент і Рада зазначили, що існує суттєва різниця у процедурах держав-членів щодо того, які саме первинні документи, мають подаватися разом із заявою на отримання паспорта, а також що назагал ці документи мають менше засобів захисту, ніж сам паспорт, і отже з більшою вірогідністю стають об'єктом підробки.

2.2.4 Обмін інформацією про підроблені та справжні документи

Поширення справжніх і підроблених документів демонструє, наскільки важливим є часте оновлення інформації. Для виробництва як справжніх документів, так і підроблених використовуються дедалі складніші методи; «Європейський бюлетень підробок» та «Довідник з перевірки автентичності документів» вже не встигають за темпами і точністю сучасних технологій відтворення документів. FADO (False and Authentic Documents – Фальшиві та автентичні документи) – онлайн база даних підроблених та справжніх документів: Європейська система архівації зображень¹² – була створена з метою сприяти обміну інформацією між державами-членами ЄС. Система передбачає швидку перевірку, зберігання та обмін інформацією про справжні та підроблені документи за допомогою автоматизованих засобів. Частина інформації з системи FADO відкрита для широкої громадськості в системі PRADO (Відкритий онлайн реєстр справжніх документів, що посвідчують особу, та проїзних документів)¹³, ведення якої здійснює Генеральний Секретаріат Ради Європейського Союзу.

2.2.5 Захищеність посвідок на проживання та віз, у тому числі біометричних

Регламент Ради (ЄС) № 1030/2002 від 13 червня 2002 року встановлює єдиний формат дозволу на проживання для громадян третіх країн¹⁴. Єдиний формат дозволів на проживання для громадян третіх країн сприяє насамперед запобіганню нерегульованій міграції та проживанню. Використання біометричних ідентифікаторів у свою чергу захищає дозволи на проживання від шахрайського використання завдяки тому, що дозвіл та його власник пов'язані у більш надійний спосіб.

Усі держави-члени ЄС, а також Ісландія, Норвегія, Швейцарія і Ліхтенштейн також використовують єдиний формат для віз¹⁵. Тим не менш, біометричні ідентифікатори власника візи зберігаються не в самій візі, але у візовій інформаційній системі (VIS), що дозволяє Шенгенським країнам здійснювати обмін даними стосовно віз. До VIS підключені консульства в країнах, що не є членами ЄС, а також всі зовнішні прикордонні пункти країн Шенгенської угоди. Система обробляє дані і рішення, пов'язані із заявами на отримання короткострокових віз для відвідування країн Шенгенської зони або транзиту через них. Система може виконувати зіставлення біометричних даних, у першу чергу відбитків пальців, для ідентифікації та верифікації.

Якщо говорити про питання, пов'язані з наданням притулку, то Регламент Ради (ЄС) № 2725/2000 від 11 грудня 2000 року про створення системи "EURODAC" для порівняння відбитків пальців з метою

¹⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1228_en.htm

¹¹ Пропозиція для Регламенту Європейського Парламенту та Ради про внесення змін до Регламенту Ради (ЄС) № 2252/2004 про стандарти елементів безпеки та біометричних даних в паспортах та проїзних документах, виданих державами-членами <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205190%202009%20INIT>

¹² http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_1998.333.01.0004.01.ENG

¹³ <http://prado.consilium.europa.eu/>

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002R1030>

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31995R1683>

ефективного застосування Дублінської конвенції¹⁶ запроваджує єдині стандарти для розгляду прохань про надання притулку шляхом порівняння наборів даних відбитків пальців.

2.2.6 Захист персональних даних

Важливо не випускати з уваги необхідність забезпечення належного балансу між підвищенням захищеності та урахуванням індивідуальних прав відповідних осіб, зокрема, права на захист даних і недоторканність приватного життя, як це гарантується Директивою 95/46 ЄС¹⁷ і національним законодавством держав-членів, які здійснюють її імплементацію.

Україна є членом Ради Європи і підписала Конвенцію про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ETS 108) та Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, який стосується наглядових органів та транскордонних потоків даних (ETS 181), який набрав чинності в Україні з 1 січня 2011 року.

2.2.7 Реєстрація населення

Відповідна робота у сфері реєстрації населення була проведена Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), яке опублікувало Настанови з реєстрації населення¹⁸, щоб забезпечити осіб, які здійснюють практичну роботу, відповідні органи влади і політиків, які приймають рішення в державах-учасниках ОБСЄ, інструментом для оцінки ефективності їхніх національних систем реєстрації населення та, при необхідності, їх реформування.

2.2.8 Мінімальні стандарти, очікувані від України для встановлення безвізового режиму

Окремий блок ПДВЛ присвячений захищеності документів, у тому числі біометричних даних (2. Складові Плану дій / 2.1. Блок 1). Він містить такі елементи:

Перший етап (нормативно-правова та політична база):

- Ухвалення нормативно-правової бази для видачі машинозчитуваних біометричних закордонних паспортів у повній відповідності з найвищими стандартами ІКАО на основі безпечного управління ідентифікацією (документи, що засвідчують акти громадянського стану, та первинні документи) та з урахуванням належного захисту персональних даних;
- Ухвалення Плану дій, що містить часові рамки для запровадження повного процесу видачі біометричних закордонних паспортів, які відповідають вимогам ІКАО, у тому числі в українських консульствах за кордоном, та повна відмова від паспортів, які не відповідають вимогам ІКАО;
- Створення навчальних програм і прийняття етичних кодексів по боротьбі з корупцією, орієнтованих на посадових осіб будь-якого державного органу, який має справу із закордонними паспортами, а також вітчизняними паспортами та іншими первинними документами.

Другий етап (орієнтири для ефективного впровадження):

- Поступове запровадження біометричних закордонних паспортів відповідно до стандартів ІКАО, у тому числі в українських консульствах за кордоном, та поетапна відмова від паспортів, які не відповідають вимогам ІКАО;
- Високий рівень доброчесності та захищеності процесу подання заявки, ідентифікації заявника та видачі закордонних паспортів, а також внутрішніх паспортів та інших первинних документів;
- Швидке і систематичне подання інформації до бази даних Інтерполу/LASP про загублені та викрадені паспорти;
- Регулярний обмін зразками паспортів і співробітництво у сфері захищеності документів з ЄС.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000R2725> буде замінена регламентом (ЄС) No 603/2013 від 26 червня 2013 року. (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.180.01.0001.01.ENG)

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31995L0046>

¹⁸ Організація з безпеки та співробітництва в Європі. *Настанови з реєстрації населення*. Варшава: 2009

2.3 Проведені раніше дослідження і аналіз захищеності документів, висновки та рекомендації

ПДВЛ відображає системні висновки експертів ЄС, які пропонують Україні ухвалити законодавчу базу та ефективно реалізувати видачу машинозчитуваних біометричних закордонних паспортів у повній відповідності до найвищих стандартів ІКАО на основі безпечного управління системою ідентифікаційних документів (реєстрація актів цивільного стану та первинні документи) та належного захисту персональних даних.

Як наголошується у Першому проміжному звіті про хід впровадження ПДВЛ¹⁹ стосовно первинних документів, з прийняттям Положення про Державну реєстраційну службу України перший важливий крок вже зроблено.

Якщо у Другому проміжному звіті (2012 рік) було вказано, що «досягнуто обмеженого поступу», то у Третньому проміжному звіті наприкінці 2013 року²⁰ Європейська комісія відзначила, що за останні два роки було досягнуто значного прогресу, у тому числі створено нормативно-правову базу для видачі біометричних паспортів²¹. Крім того, у звіті зазначалося, що в цих двох напрямках необхідно докласти додаткових зусиль для досягнення цільових показників першого етапу: ще належить ухвалити план дій і програму повного запровадження біометричних паспортів, що відповідають вимогами ІКАО, та повної поступової відмови від паспортів, що не відповідають вказаним вимогам²². У Четвертому проміжному звіті про хід виконання робіт, опублікованому 27 травня 2014 року, було зроблено висновок, «що Україна запровадила необхідну нормативно-правову, політичну та інституційну базу та відповідає вимогам першого етапу візового діалогу»²³.

Експертні та академічні дослідження в цій сфері не є численними. У 2011 році громадська організація «Європа без бар'єрів» опублікувала дослідження «Безпека документів та міграційна політика: висновки та рекомендації міжнародних робочих груп для України»²⁴. Робота включала аналіз та оцінку рівня відповідності сучасної державної політики стандартам Європейського Союзу у сфері міграції та реадмісії, безпеки ідентифікаційних документів як основних передумов реалізації завдань і критеріїв ПДЛВР. Експерти з України, держав-членів ЄС та країн Західних Балкан виробили такі рекомендації щодо результатів, що мають бути досягнуті:

- формування належної законодавчої бази, що має забезпечити чіткі та прозорі процедури персоналізації особи, виготовлення, збереження та доставки ідентифікаційних документів, що відповідають стандартам ІКАО;
- підвищення статусу нормативно-правової бази, що регулює стандарти виробництва, збереження та використання ідентифікаційних документів з рівня підзаконних актів (постанова Кабінету Міністрів) до рівня закону, насамперед, через ухвалення Закону України «Про ідентифікаційні документи»;
- припинення випуску і поступове виведення з обігу всіх ідентифікаційних документів, технічні характеристики яких не відповідають нормам ІКАО та стандартам Європейського Союзу;
- запровадження біометричних технологій в ідентифікаційних документах на основі неухильного дотримання стандартів ЄС щодо захисту персональних даних;
- упорядкування всієї системи ідентифікаційних документів, законодавче закріплення їх вичерпного переліку, відмова від тих з них, існування яких є реліктом тоталітарних часів (насамперед, «внутрішнього паспорта» громадянина України);

¹⁹ Див. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/visa-liberalisation-moldova-ukraine-and-georgia/index_en.htm

²⁰ Оцінка Комісії впровадження Планів дій щодо лібералізації ЄС візового режиму Молдовою, Україною та Грузією – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1085_en.htm

²¹ Після публікації Другого проміжного звіту у вересні 2012 року відбулися значні зміни у нормативно-правовій базі: був прийнятий Закон про єдиний демографічний реєстр; були опубліковані, а потім відкликані нові зразки бланків документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу та її особливий статус, а також процедури обробки таких документів, їх видачі, продовження, передачі, вилучення та повернення до державних органів. Див.: http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/third_joint_report_eu_ua_association_agenda_nov2012_en.pdf

²² Стосовно поступової відмови від паспортів, що не відповідають вимогам ІКАО, Національний план дій з реалізації другого етапу ПДВЛ (Постанова Кабінету Міністрів України КМУ № 805-р від 20 серпня 2014 року) визначає термін для виведення з обігу документів, що не відповідають стандартам ІКАО, – січень 2025 року, який встановлено виходячи з того, що термін дії виданих старих паспортів 10 років, а запланований початок видачі біометричних паспортів – з січня 2015 року.

²³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-613_en.htm

²⁴ <http://novisa.com.ua/upload/file/SECURITY%20OF%20DOCUMENTS%20ENG.pdf>

- забезпечення прозорості та підзвітності ринку державних закупівель у сфері виготовлення ідентифікаційних документів та супутніх послуг;
- створення та забезпечення функціонування системи міжнародного обміну інформацією (насамперед з країнами ЄС) щодо викрадених, втрачених та підроблених ідентифікаційних документів.

Інші нечисленні публікації стосуються кримінологічних аспектів безпеки документів, включаючи засоби захисту, технології підробки та методи, що застосовуються для виявлення підробок²⁵,²⁶²⁷.

²⁵http://papers.univ.kiev.ua/jurydychni_nauky/articles/Basic_methods_of_defence_of_documents_from_an_imitation_and_their_technical_criminalistics_research_17684.pdf

²⁶<http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/8259/1/39.pdf>

²⁷<http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11pidvp.pdf>

3. ОГЛЯД ЗАХИЩЕНОСТІ ДОКУМЕНТІВ І УПРАВЛІННЯ ІДЕНТИФІКАЦІЄЮ В УКРАЇНІ

3.1 Управління ідентифікацією щодо громадян України та захищеність документів

При тому, що це дослідження охоплює весь ланцюжок управління ідентифікацією громадян України і осіб, що не є громадянами України, які проживають або перебувають в Україні зі своїми проїзними документами та первинними документами, виданими в Україні, при проведенні консультацій основна увага неминуче – з урахуванням політичних пріоритетів Уряду – була спрямована на проїзні документи та біометричні паспорти. Два документи, що посвідчують особу українських громадян, у цьому відношенні є паспорт громадянина України (далі «внутрішній паспорт», який станом на 2015 рік все ще є документом, що посвідчує особу, у формі книжечки, для використання всередині країни) і паспорт громадянина України для виїзду за кордон (далі «паспорт»²⁸, який є машинозчитуваним проїзним документом, що відповідає вимогам ІКАО, паспорт, призначений для поїздок за кордон).

3.1.1 Нормативно-правова база та стратегічні ініціативи

Основним правовим актом, який регулює всі процеси, які стосуються проїзних документів і управління ідентифікацією для громадян України, є Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», ухвалений 20 листопада 2012 року № 5492-VI (далі «Закон про демографічний реєстр»²⁹).

Закон про демографічний реєстр запроваджує Єдиний державний демографічний реєстр (ЄДДР) (тобто реєстр *населення*) (розділ II, статті 4-12) і 15 типів документів (розділ III, стаття 13, які докладніше описані у статтях 21-35), які, відповідно до статті 19, видаються на основі інформації, що міститься у демографічному реєстрі.

Підзаконним актом, а саме постановою КМУ від 13 березня 2013 року³⁰ затверджено зразки та правила видачі згаданих вище 15 типів документів, зазначених у Законі про демографічний реєстр. Пізніше, в червні 2013 року, дію цього підзаконного акту було призупинено у зв'язку зі змінами режиму постачання бланків документів, що посвідчують особу, і наразі замість нього були прийняті відповідні правові акти тільки стосовно українських паспортів та інших проїзних документів. Під час своєї інавгурації 7 червня 2014 року новообраний президент Петро Порошенко закликав до «якнайшвидшого впровадження безвізового режиму з ЄС для України».³¹ Ця заява була зроблена після опублікування Четвертого проміжного звіту про хід реалізації ПДВЛ³², за яким Україна перейшла від першого етапу до другого. Ці події дали новий імпульс прагненню України виконати вимоги, що висувуються ЄС для запровадження безвізового режиму для громадян України. 20 серпня 2014 року КМУ затвердив новий Національний план заходів з виконання другої фази ПДВЛ (розпорядження КМУ № 805-р). У 2014 році були прийняті відповідні постанови КМУ, які визначають зразки українських паспортів та інших проїзних документів та процедури їх видачі. В результаті були внесені численні зміни у правову базу, зафіксовані (технічні) вимоги до проїзних документів й організовані випробування виробничих потужностей для виготовлення біометричних документів. У січні 2015 року розпочато видачу біометричних паспортів, що відповідають вимогами ІКАО. У даний час поступово вносяться зміни до інших типів біометричних проїзних документів.

3.1.1.1 Нормативно-правова база для створення та функціонування централізованого демографічного реєстру

Основи для створення демографічного реєстру закладені в статтях 4-6 Закону про демографічний реєстр, у яких наведено визначення реєстру та окреслено його структуру та принципи роботи. У статті 7 наведено перелік даних, які зберігатимуться в реєстрі:

²⁸ У деяких українських джерелах цей документ іноді називають «закордонний» або «міжнародний» паспорт.

²⁹ У цьому параграфі не розглядаються закони про подальші зміни до цього Закону, скажімо, прийняті 13 травня 2014 року Закон № 1262-VII та 22 липня 2014 року № 1601-VII.

³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» № 185 від 13 березня 2013 року.

³¹ <http://www.president.gov.ua/en/news/30488.html>

³² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-613_en.htm

- 1) ім'я особи;
- 2) дата народження/смерті;
- 3) місце народження;
- 4) стать;
- 5) дата внесення інформації про особу до Реєстру;
- 6) відомості про батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників та інших представників;
- 7) відомості про громадянство або його відсутність та підстави набуття громадянства України;
- 8) реквізити документів, виданих особі (тип, назва документу, серія, номер, дата видачі та уповноважений суб'єкт, що видав документ, строк дії документа);
- 9) відомості про документи, що підтверджують смерть особи або визнання особи померлою чи безвісно відсутньою;
- 10) відцифрований зразок підпису особи;
- 11) відцифрований образ обличчя особи;
- 12) додаткова змінна інформація (про місце реєстрації, про сімейний стан, про відмову від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, про видачу приватизаційних паперів, додаткові (факультативні) біометричні дані, параметри³³);
- 13) дані з відомчих інформаційних систем.

У статті 8 викладено вимоги щодо захисту персональних даних та інформаційної безпеки. Права громадян/резидентів, чії дані вводяться, наведені у статті 9. Стаття 10 містить опис порядку роботи реєстру, статті 11 і 12 визначають, як і ким інформація може бути отримана з реєстру або внесена до нього. На час проведення цього дослідження запровадження демографічного реєстру все ще було на початковій стадії.

3.1.1.2 Нормативно-правова база для запровадження документів, що посвідчують особу, проїзних та інших документів

У Законі про демографічний реєстр (стаття 13) 15 документів поділено на дві групи, які докладніше описані в статтях 21-35:

- 1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України: (таблиця 1);
- 2) документи, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус/повноваження (таблиця 2).

	Внутрішній паспорт	Паспорт	Дипломатичний паспорт	Службовий паспорт	Посвідчення особи моряка	Посвідчення члена екіпажу	Посвідчення особи на повернення до України	Тимчасове посвідчення громадянина України
Стаття	21	22	23	24	25	26	27	28
Мікросхема	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Ні	Так
Відбитки пальців ³⁴	Ні	Так	Так	Так	Так	Так	Ні	Ні
Проїзний документ	Ні	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Ні

Таблиця 1: Документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України

	Посвідчення водія	Посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон	Посвідка на постійне проживання	Посвідка на тимчасове проживання	Посвідчення біженця	Проїзний документ біженця	Картка мігранта
Стаття	29	30	31	32	33	34	35
Мікросхема	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так
Відбитки пальців	Ні	Так	Ні	Ні	Ні	Так	Ні
Проїзний документ	Ні	Так	Ні	Ні	Ні	Так	Ні

Таблиця 2: Документи, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус (або повноваження)

³³ До статті 7 було (пізніше) внесено зміну Законом № 1601-VII від 22 липня 2014 року: вилучено «додаткові (факультативні) біометричні дані» з пункту 12 і додано новий пункт 11-1 «за згодою особи – оцифровані відбитки пальців (у разі видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичного паспорта, службового паспорта, посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон або проїзний документ біженця)».

³⁴ Як запроваджено Законом № 1601-VII від 22 липня 2014 року.

Документи в групі 1) видаються громадянам України, у той час як документи в групі 2) видаватимуться різними категоріями населення України, про що свідчать відповідні назви. Відповідно до Закону всі, крім одного документа, містять (повинні містити) мікросхему, яка може бути використана для зберігання інформації про власника документу.

3.1.1.3 «Блакитний» паспорт, виданий відповідно до Постанови про паспорт 1992 року та Правил видачі 1995 року

За виключенням паспорта, видачу нових документів, встановлених Законом про демографічний реєстр, – особливо тих, які містять безконтактну інтегральну схему, – станом на весну 2015 року ще не розпочато. Паспорти старого зразка видавалися до 31 грудня 2014 року з терміном дії 10 років. Це породжує гібридну ситуацію: до січня 2025 року в Україні окрім нещодавно запроваджених біометричних паспортів в обігу будуть небіометричні паспорти старого зразка. Вони видавалися на підставі Постанови Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 26 червня 1992 року № 2503-XII (далі «Постанова про паспорт 1992 року», востаннє змінена 18 вересня 2012 року, № 5294-VI) та Постановою КМУ «Про затвердження Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення» від 31 березня 1995 року № 231 (далі «Правила видачі паспортів 1995 року»).

У пунктах 5, 6, 8 і 10 відповідного положення, затвердженого Постановою про паспорт 1992 року, описані деякі елементи захисту паспорта високого рівня:

- Пункт 5: «книжечка розміром 88 x 125 міліметрів, що складається з обкладинки, 32 (або 64) паперових сторінок та сторінки, виготовленої з багатошарового полімерного матеріалу (сторінки даних), ушитої між внутрішнім лівим боком обкладинки та першою сторінкою паспорта.» (...) «
- Угорі сторінки даних з боку, що прилягає до першої сторінки паспорта, надруковано впоперек слово «Україна», нижче ліворуч – слово «Паспорт», під яким відведено місце для відцифрованого зображення обличчя пред'явника паспорта (розмір зображення – не більш як 35 x 45 міліметрів), праворуч – назви полів для внесення відомостей: тип, код держави, номер паспорта, а також прізвище, ім'я, громадянство, дата народження, персональний номер, стать і місце народження пред'явника паспорта, дата видачі та найменування органу, що видав паспорт, а також дата закінчення строку дії паспорта. Нижня частина містить смужку завширшки усієї сторінки для внесення машинозчитуваної інформації. Написи і відомості про пред'явника паспорта розміщуються згідно з рекомендаціями Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО, Doc. N 9303). До сторінки даних паспорта відомості вносяться шляхом лазерного гравірування та лазерної перфорації.» (...) «
- Додаткова інформація (зокрема біометрична) про пред'явника паспорта, зміст якої визначається відповідно до законодавства, може відтворюватися на безконтактному електронному носіїві, вмонтованому в паспорт».
- Пункт 6: «Усі друковані написи в паспорті, а також відомості, що вносяться на сторінку даних, виконуються українською і англійською мовами, за винятком друкованої українською мовою на внутрішньому правому боці інформації про митні, валютні, медичні та консульські вимоги, текст якої визначається Кабінетом Міністрів України. Прізвище та ім'я зазначаються українською мовою і через скісну лінію латинськими літерами відповідно до українського алфавіту згідно із статтею 28 Закону України «Про засади державної мовної політики», з рекомендаціями Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО, Doc. N 9303)».
- Пункт 8: «Бланки паспортів виготовляються на замовлення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, та Міністерства закордонних справ України. Порядок зберігання бланків паспортів і знищення паспортів, строк дії яких закінчився, визначається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства».

- Пункт 10: «Громадянин повинен надійно зберігати паспорт. У разі втрати паспорта громадянин зобов'язаний невідкладно повідомити про це орган, який його видав, чи найближчу закордонну дипломатичну установу України».

Відповідна нормативно-правова база стосовно проїзних документів старого типу включає, серед іншого, такі нормативні документи:

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повернення державного контролю та виробництва державними підприємствами документів та бланків, які потребують використання спеціальних елементів захисту», прийнятий 4 липня 2013 року № 399-VII;
- Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», прийнятий 1 липня 2010 року, № 2398-VI, останні зміни внесені 16 жовтня 2012 року, № 5461-VI. (Стосується, головним чином, реєстрації актів цивільного стану та видачі первинних документів);
- Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», прийнятий 21 січня 1994 року, № 3857-XII;
- Закон України «Про громадянство України», прийнятий 18 січня 2001 року № 2235-III (остання редакція 20 листопада 2012 року, № 5492-VI);
- Указ Президента України «Про виконання Закону України «Про громадянство України» від 27 березня 2001 року № 215/2001 (остання редакція 30 травня 2012 року, № 367/2012);
- Закон України «Про адміністративні послуги», прийнятий 6 вересня 2012 року, № 5203-IV;
- Постанова КМУ № 1111 від 17 липня 2003 року «Про затвердження Правил оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України»;
- Постанова КМУ № 465 від 7 квітня 1998 року «Про порядок вилучення недійсних дипломатичних та службових паспортів України у пунктах пропуску через державний кордон»;
- Постанова КМУ № 1873 від 27 листопада 1998 року «Про затвердження Порядку оформлення, видачі, повернення, зберігання і знищення дипломатичних та службових паспортів України»;
- Постанова КМУ № 1531 від 17 листопада 2004 року «Про затвердження порядку оформлення і видачі посвідчення закордонного українця»;
- Постанова КМУ № 1079 від 25 серпня 2004 року «Про затвердження Положення про посвідчення особи на повернення в Україну»;
- Спільний наказ № 284/287/214/150/64/175/266/75 від 3 квітня 2008 року «Про затвердження комплексної міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи для контролю осіб, транспортних засобів і товарів, які перетинають державний кордон».

3.1.1.4 Нове покоління біометричних проїзних документів 2015 року

Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 27 червня 2014 року Кабінет Міністрів України 20 серпня прийняв розпорядження № 780-р «Про затвердження плану заходів із запровадження документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, у які імплантовано безконтактний електронний носій, і створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства на 2014-2017 роки».

Пункт 13 плану є основою для запровадження протягом 2015-2017 років паспортів, дипломатичних паспортів, службових паспортів, посвідчень особи моряка, посвідчень члена екіпажу, посвідчень особи без громадянства для виїзду за кордон, а також проїзних документів біженця. У другій частині цього ж пункту передбачається запровадження реєстру місця проживання або фактичного перебування осіб.

Вказані далі підзаконні акти (стосовно зразків та процедур оформлення, випуску, обміну, передачі, вилучення, повернення державі та знищення) були прийняті стосовно таких проїзних документів:

- Паспорт: постанова КМУ від № 152 від 7 травня 2014 року;
- Проїзні документи для осіб без громадянства та біженців: постанови КМУ від 7 травня 2014 року № 153 та № 154 відповідно;
- Службовий паспорт: постанова КМУ № 486 від 23 вересня 2014 року;

- Дипломатичний паспорт: постанова КМУ № 487 від 23 вересня 2014 року;
- Посвідчення члена екіпажу: постанова КМУ № 622 від 12 листопада 2014 року.

Аналогічну постанову КМУ стосовно посвідчення особи моряка було представлено на засідання Уряду³⁵ 19 листопада 2014 року, але її ще не було прийнято через необхідність повторного узгодження у зв'язку зі зміною Уряду.

У листопаді 2014 року були прийняті ще дві постанови: 5 листопада 2014 року (постанова КМУ № 613) було виділено 150 млн. грн. зокрема для доукомплектування територіальних органів і підрозділів ДМС робочими станціями для оформлення та видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм, а 26 листопада (Постанова № 669) КМУ схвалив порядок отримання, вилучення з Єдиного демографічного реєстру та знищення відцифрованих відбитків пальців рук особи, який набув чинності 1 січня 2015 року.

3.1.2 Захист проїзних українських документів: шахрайство та запобігання йому

Існує декілька чітко визначених етапів: від виробництва бланків, подання заяви, персоналізації і видачі до утилізації відходів та обліку анульованих та інших недійсних проїзних документів. Далі наведено опис для паспортів (проїзних документів), які видаються під егідою ДМС України. Загальний процес (станом на 2014 рік) однаковий для двох інших типів українських проїзних документів, що видаються громадянам України: службових паспортів та дипломатичних паспортів, обидва з яких видаються Міністерством закордонних справ.

Українські посвідчення особи моряка, посвідчення члена екіпажу та посвідчення особи на повернення в Україну не описуються так само докладно, як ці проїзні документи. Посвідчення особи на повернення до України надають громадянам України право лише повернутися в Україну.

3.1.2.1 Виготовлення

Державне підприємство «Поліграфічний комбінат «Україна», що входить до сфери управління Національного банку України³⁶, є єдиним виробником бланків паспортів, єдиним замовником яких є Державна міграційна служба України (разом із МЗС, яке є замовником бланків службових паспортів і дипломатичних паспортів). Ці документи виготовляються на закритому виробничому об'єкті в Києві. Завод спеціалізується на друці захищеної продукції, пройшов декілька сертифікацій³⁷. Весь виробничий процес сертифікований: від замовлення до поставки і знищення. Після прийняття 4 липня 2013 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо повернення державного контролю та виробництва державними підприємствами документів та бланків, які потребують використання спеціальних елементів захисту» № 399-VII на підприємстві вироблялися українські проїзні документи (як визначено в Постанові про паспорт 1992 року) та український внутрішній паспорт. Також на комбінаті виробляються всі документи, бланки та захищений папір, що є предметом даного дослідження. Кожний чистий паспорт обліковується окремо і надійно передається до центру персоналізації (див розділ 3.1.2.3).

Підприємство має контакти з німецьким *FograForschungsgesellschaftDrucke.V.* та іншими партнерами у ЄС щодо питань тестування. Поліграфічний комбінат «Україна» також бере участь у тендерах у різних країнах світу і має стратегічні партнерські відносини з іноземними компаніями, наприклад, HID Global, PWPW SA і Gemalto³⁸.

³⁵ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247767254&cat_id=244274160

³⁶ Своїм рішенням від 2 жовтня 2014 року Конституційний суд України відмовив у порушенні конституційного розгляду за клопотанням 51 народного депутата України щодо конституційності (серед іншого) пункту 8 статті 15 Закону про демографічний реєстр, який встановлює закупівлю бланків у державних підприємств, що працюють при Національному банку України [справа № 2-75 / 2014].

³⁷ ISO 9001:2008 система менеджменту якості, ISO 14001:2004 система менеджменту охорони навколишнього середовища, BS OHSAS 18001:2007/2004 система менеджменту охорони професійного здоров'я та безпеки праці, ISO 27001:2005 система менеджменту інформаційної безпеки, CWA 14641:2009 щодо відповідності європейським вимогам до безпеки виробництва захищеної продукції.

³⁸ До кінця 2013 року підприємство "Україна" заявило про свою готовність перейти на нові зразки документів, які містять безконтактні інтегральні схеми, відповідно до вимог по Державній міграційній службі України. З різними постачальниками, у тому числі MaskTech і MTCOS, проводилися перемовини про безконтактні інтегральні схеми, такі як Infineon (v7) або NXP (v5).

3.1.2.2 Подання заяви

Як правило, громадянин України, який проживає в Україні, подає заяву на отримання паспорта до одного з відділень ДМС України. Заяву про отримання паспорта можна подати у будь-яке відділення ДМС, на відміну від внутрішніх паспортів, які зазвичай видаються за місцем проживання. Загалом етапи процесу подачі заяви на отримання паспорта такі:

- громадянин самостійно або у супроводі законного представника, або його законний представник, приходить з документом, який посвідчує особу, та іншими документами, передбаченими відповідними правилами;
- коли приходить черга громадянина, він/вона сідає за стіл працівника паспортного відділу, який перевіряє особу людини відповідно до документа;
- якщо це можливо, на прохання громадянина мати другий паспорт, у момент подачі заяви працівник паспортного відділу перевіряє стан всіх паспортів, що належать цьому громадянину. Частково ця інформація вже внесена в автоматизовану систему (якщо паспорти були випущені з використанням цієї системи, тобто після 2008 року), частково це може бути зроблено шляхом перевірки штампів (штампів) у внутрішньому паспорті, які проставляються при видачі закордонних паспортів;
- працівник паспортного відділу вносить потрібні дані в систему:
 - транслітерація українських прізвищ та імен здійснюється автоматично системою відповідно до статті 28 Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI та Постанови КМУ «Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею» № 55 від 27 січня 2010 року;
 - система здійснює різні загальні перевірки на несуперечність внесених даних;
- на місці робиться кілька цифрових зображень (обличчя заявника), з яких громадянин обирає одне;
- цифрове зображення обличчя та підпис громадянина вводяться у систему;
- скануються відбитки пальців (за згоди громадянина);
- всі дані друкуються на формі, яку громадянин підписує;
- громадянин отримує квитанцію на суму, яку необхідно сплатити, залежно від процедури (звичайна процедура – 20 робочих днів, або прискорена процедура – 7 робочих днів);
- громадянин може оплатити належну суму (як правило, через платіжний термінал);
- у службовому приміщенні дані з внутрішнього паспорта звіряються з оригіналом. Це, як і раніше, паперовий процес, який вимагає взаємодії на рівні некомп'ютеризованих засобів;
- всі дані, зібрані працівником паспортного відділу, передаються в електронному вигляді через захищену систему до центру персоналізації (див розділ 3.1.2.3).

Крім описаної тут процедури, ДМС пропонує більш комфортний процес видачі паспортів через афілійоване державне підприємство «Документ». За додаткову плату в 250 грн. громадянин може звернутися до цього підприємства, де майже немає черги і яке працює за подовженим графіком, а також у вихідні дні.

Подання заяви в посольствах України за кордоном здійснюється так само, як описано вище, з деякими помітними відмінностями:

- громадяни можуть подати заяву, використовуючи свій паспорт, національний паспорт або свідоцтво про народження. Ці документи, якщо вони були видані у тому самому представництві України за кордоном, можуть бути перевірені на місці;
- для того, щоб мати можливість подати заяву на отримання (повного) паспорта, громадяни мають довести, що вони проживають у тій країні, у якій вони подають заяву;
- [нерезидентам видаються лише посвідчення на повернення в Україну;]
- дані вводяться у систему не відразу, а громадянин заповнює форму³⁹ і сплачує (консульський) збір;

³⁹ http://mfa.gov.ua/mediafiles/01_anketa_hi.pdf

- дані з форми-заяви вводяться в онлайн-систему, підключену через захищену мережу, разом із зісканованими підтверджуючими документами (у тому числі первинні документи);
- фотографії та підписи не знімаються напряму, а скануються;
- транслітерацію латиницею, яку пропонує система, можна змінити, наприклад, у випадку, якщо особа проживає в країні, де використовується інша, специфічна для даної країни, транслітерація його/її українського імені;
- усі дані передаються в МЗС, де їх перевіряють, перш ніж дані відправляються в центр персоналізації.

На час публікації цього звіту оформлення паспортів нового зразка вже було запроваджене в посольствах України за кордоном⁴⁰. Спочатку це будуть паспорти нового зразка, але без електронного носія. Паспорти нового зразка з електронним носієм будуть поступово запроваджуватися по мірі закупки та передачі посольствам сканерів відбитків пальців. Це також змінить процес, описаний вище. Найбільше це вплине на необхідність внесення даних у реальному часі у присутності громадянина, що раніше робилося у службовому приміщенні після прийому відвідувачів на основі даних, внесених у форму-заяву. МЗС готує консульства до виконання цих нових функцій.

3.1.2.3 Персоналізація

Державний центр персоналізації документів, який входив до сфери управління ДМС і було передано до сфери управління Національного банку України 27 травня 2014 року (розпорядження Кабінету Міністрів України № 525-р), був відкритий у 2004 році, а у 2007 році почав використовувати лазерні технології. Центр оснащений повністю автоматизованими системами персоналізації паспортів та посвідчень особи серії BookMaster виробництва IAI (Нідерланди). Наприкінці 2013 року персоналізація здійснювалася щодо документів, зазначених у Постанові про паспорт 1992 року, а саме документів, які не містять біометричних даних. Технічно персоналізація біометричних проїзних документів стала можливою з 2008 року.

Підприємство може здійснювати персоналізацію до 9 000 паспортів на день, (у той час як поточний попит, як правило, становить 5 000 паспортів на день).

Приміщення Центру має різні елементи фізичної безпеки для доступу в будівлю, включаючи перевірку ваги, відеоспостереження, використання біометричних даних контролю фізичного доступу. Станом на грудень 2013 року ще не було зареєстровано жодного викрадення. У центрі використовується фізично відокремлена мережа і він має сертифікацію «Bureau Veritas Україна».

Усі документи, що посвідчують особу, та проїзні документи з біометричними даними планується персоналізувати на цьому підприємстві, а персоналізацію водійських посвідчень та реєстраційних документів на транспортні засоби буде децентралізовано.

Етапи процесу персоналізації такі: після отримання заяви через захищену мережу центр персоналізації перевіряє її відповідність (наприклад, якість), персоналізує паспорт на підставі даних, реєструє його і відправляє у паспортний відділ, куди заявник звернувся з проханням видати документ, кур'єрською поштою. Усі дефектні паспорти знищуються у шредері, а потім спалюються.

Працівники підприємства дуже досвідчені у виконанні поточних операцій. Потреба більшої кількості працівників та додаткового навчання виявлена на ділянці виробництва нових документів.

3.1.2.4 Отримання

Паспорти розвозять з центру персоналізації за допомогою надійного транспорту до паспортних відділень та МЗС, яке посилає видані паспорти до представництв України за кордоном дипломатичною поштою. Після того, як паспорт доставлений в офіс, де було подано заяву, він видається громадянину. Після видачі у внутрішньому паспорті громадянина ставлять штамп або вносять відповідний запис.

3.1.3 Захищеність внутрішніх паспортів

Внутрішні паспорти видаються відповідно до Постанови про паспорт 1992 року та наказу МВС від 13 квітня 2012 року № 320 «Про затвердження Положення про порядок оформлення та видачі паспорта

⁴⁰ <http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/consular-news-feed/34739-shhodo-dokumentuvannya-gromadyan-ukrajini-zakordonnimi-pasportami>

громадянина України». Внутрішні паспорти вперше видаються на підставі свідоцтва про народження при досягненні громадянином України 16-річного віку, як підтвердження його громадянства, якщо заявник проживає в Україні. Громадянин може подати заяву лише до відділення ДМС за місцем проживання. При поданні заяви слід надати дві однакові фотографії для паспорту: одна вклеюється у паспорт, а друга – у форму Ф1 (паперова картка, яка зберігається у відділенні, де паспорт видано). Бланки для внутрішнього паспорта виготовляються на державним підприємством «Поліграфічний комбінат «Україна». Сторінка даних внутрішнього паспорта друкується механічно, після чого вклеюється фотографія. На сьогодні паспортні фотографії вклеюються у паспорт при досягненні особою віку 25 і 45 років.

Відповідно до Закону про демографічний реєстр замість внутрішніх паспортів (у формі книжечки розміром ID-3) будуть видаватись внутрішні паспорти у формі картки розміром ID-1, виготовленої з багатошарового полімерного матеріалу, персоналізація якої здійснюватиметься централізовано⁴¹. Дані на сторінці даних будуть вводитися за лазерною технологією. На прес-конференції 31 березня 2015 року заступник Глави Адміністрації Президента України Дмитро Шимків наголосив на необхідності підвищити захищеність внутрішнього паспорта та повідомив, що 25 березня 2015 року Урядом України прийнято постанову «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України», якою передбачено запровадити з 1 січня 2016 року оформлення і видачу паспорта громадянина України у формі картки⁴².

Через відсутність тексту цього нового нормативно-правового акту неможливо було оцінити, як ті додаткові дані, які містяться на сторінках внутрішнього паспорту (про громадянський стан, як-от шлюб, розлучення, наявність дітей, про видачу паспорта(ів) для виїзду за кордон, про реєстрацію місця проживання) будуть фіксуватися в інших джерелах, можливо, в автоматизованих системах, і як громадянам буде повідомлено про ці зміни.

3.1.4 Свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану

Державна реєстраційна служба координує та контролює діяльність відділів державної реєстрації актів цивільного стану, які проводять державну реєстрацію народження, шлюбу, розірвання шлюбу, зміну імені та смерті в Україні. Державну реєстрацію актів цивільного стану громадян України, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, проводять дипломатичні представництва і консульські установи України.

Відділами державної реєстрації актів цивільного стану з 2009 року ведеться Державний реєстр актів цивільного стану громадян, що є державною електронною інформаційною системою, яка містить відомості про акти цивільного стану, зміни, що вносяться до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання та відомості про видачу свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану і витягів з нього.

Внесення відомостей про народження фізичної особи та її походження, шлюб, розірвання шлюбу, зміну імені та смерть здійснюється відділами державної реєстрації актів цивільного стану шляхом складання актового запису цивільного стану в електронному вигляді у Державному реєстрі актів цивільного стану громадян та на паперових носіях. Видача відповідних свідоцтв здійснюється за допомогою Реєстру.

При державній реєстрації актів цивільного стану подається, зокрема, паспорт громадянина України (внутрішній паспорт).

Захищені бланки свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану виготовляються на державному підприємстві «Поліграфічний комбінат «Україна».

Фізична особа може змінити прізвище при державній реєстрації шлюбу або розірванні шлюбу.

Громадянин України на власний розсуд також може змінити прізвище та власне ім'я. Про державну реєстрацію зміни імені (прізвища, власного імені, по батькові) відділом державної реєстрації актів цивільного стану на першій сторінці паспорта громадянина України (внутрішньому паспорті) заявника робиться відмітка

⁴¹ ID-1 (85,60 × 53,98 мм) та ID-3 (125 × 88 мм) є міжнародними форматами прозорих документів відповідно до ISO/IEC 7810

⁴² <http://www.president.gov.ua/news/32587.html> та http://www.ukrinform.ua/ukr/news/vnutrishni_pasporti_v_ukraini_zaminyat_na_kartki_2038250

про те, що паспорт підлягає обміну протягом місяця, а також до органу внутрішніх справ за місцем проживання заявника направляється відповідне повідомлення.

У Державному реєстрі актів цивільного стану громадян здійснюється пошук за однією з таких категорій відомостей про фізичну особу: прізвище, ім'я, по батькові, дата та місце народження особи або серія і номер свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану, дата його видачі або реєстраційний номер, за яким зареєстровано внесення відомостей про акт цивільного стану.

Наразі провадиться робота щодо наповнення Державного реєстру актів цивільного стану громадян відомостями актових записів цивільного стану, які були складені до його запровадження лише в паперових носіях.

3.1.5 Реєстрація населення

Закон про демографічний реєстр запроваджує ЄДДР. На практиці цей ЄДДР замінить процеси, які досі були (переважно) паперовими. До запровадження ЄДДР в Україні не було електронної національної системи обліку населення загального призначення.

Центральна виборча комісія України веде Державний реєстр виборців, який був запроваджений у 2007 році Законом України «Про Державний реєстр виборців», прийнятим 22 лютого 2007 року № 698-V і введеним в дію 29 вересня 2009 року. Реєстр містить дані про виборців і їхнє право на голосування і включає всю інформацію, необхідну для цього, наприклад, персональні дані виборця, місце голосування, адреса, за якою він зареєстрований і різні поля з адміністративними даними, які визначають право голосу (наприклад, тут має бути зареєстрована смерть громадянина або судові рішення, які ведуть до втрати права голосу).

Центральна виборча комісія запровадила децентралізовану систему на трьох рівнях: рівень району, області та загальнонаціональний. Це двоступенева система, яка об'єднує дані по 754 районах, 27 областях / регіонах у єдину загальнонаціональну систему, в якій є ще і функціональний розподіл. База даних була побудована на основі інформації, отриманої від 11 інституцій, як в електронній формі, так і на паперових носіях. Основними донорами є ДМС та Міністерство юстиції. Програмне забезпечення, побудоване на архітектурі Oracle, використовує 19 перевірок даних, наприклад, для перевірки загальних друкарських помилок в іменах.

3.2 Управління ідентифікацією щодо іноземців та осіб без громадянства

Крім проїзних документів іноземним громадянам та особам без громадянства видаються інші види документів: посвідки на проживання двох типів (постійне та тимчасове) і посвідчення біженця.

3.2.1 Нормативно-правова база та стратегічні ініціативи

Станом на грудень 2014 року нормативно-правова база включала такі документи:

- Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року № 3671-VI;
- Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI;
- постанова КМУ «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» від 1 червня 2011 року № 567;
- постанова КМУ «Про затвердження Положення про посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон» від 7 серпня 1995 року № 610;
- постанова КМУ «Про затвердження Положення про посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту» від 14 березня 2012 року № 196;
- постанова КМУ «Про затвердження Положення про проїзний документ особи, якій надано додатковий захист» від 14 березня 2012 року № 197;
- постанова «Про затвердження Положення про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист» від 14 березня 2012 року № 199;

- постанова КМУ «Про затвердження Положення про посвідчення біженця» від 14 березня 2012 року № 202;
- постанова КМУ «Про затвердження Положення про проїзний документ біженця» від 14 березня 2012 року № 203;
- постанова КМУ «Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства» від 27 травня 2013 року № 437;
- постанова КМУ «Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983» від 28 березня 2012 року № 251;
- спільний наказ «Про затвердження Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон» від 3 квітня 2008 року № 284/287/214/150/64/175/266/75;
- наказ МЗС «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» від 26 липня 2011 року № 196.

Відповідні блоки з цієї нормативно-правової бази описані нижче.

3.2.2 Безпека віз: шахрайство та запобігання йому

Офіційні дані про кількість підроблених або отриманих методом шахрайства віз вельми скромні: лише 7 в 2013 році. Водночас 1000-2000 особам, які мали візи, було відмовлено у перетині кордону з інших причин.

За стандартами ЄС довгострокове перебування визначається як перебування, що перевищує 90 днів, а короткострокове перебування визначається як перебування тривалістю до 90 днів протягом кожних 180 днів. Раніше був практично лише один тип довгострокової візи (дозвіл на роботу), який був замінений на 9 категорій, які можуть мати більшу тривалість (студенти, шлюб, іноземні компанії, банки, зарубіжні експерти і т.д.). Для країн з високим ризиком запроваджені додаткові вимоги щодо страхування та підтвердження фінансової спроможності. Заявник отримує рішення у письмовій формі та може оскаржити його та отримати результат розгляду оскарження протягом одного місяця. Візи реєструються в електронній візовій системі, новій системі, яка зараз працює у пілотній (тестовій) версії і яка буде розгорнута на другому етапі з онлайн додатками і включенням біометричних даних на третьому етапі (не раніше 2015 року). Візові етикетки – наклейки європейського формату з елементами захисту.

Станом на грудень 2013 року інформація про візи зберігалася в окремих системах. У майбутньому візова система буде підключена до системи Аркан, центральної системи, введеної в дію згідно зі спільним наказом «Про затвердження Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон» від 3 квітня 2008 року № 284/287/214/150/64/175/266/75. У даний час система Аркан, однак, тільки реєструє осіб, які в'їжджають і виїжджають з України, на основі паспорта, який вони надають, і перевіряє чи є дана особа у списку іноземців, яким заборонено в'їзд в Україну, або чи перебуває особа в розшуку.

У додатку 2 до наказу «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» від 26 липня 2011 року № 196 наведено перелік країн, громадянам яких та особам без громадянства, які проживають на їх території, необхідні візи для в'їзду в Україну. Цей перелік – це фактично загальний список, що використовується країнами Шенгенської зони, з деякими змінами. У додатку 3 до наказу перераховані можливі підстави для відмови в оформленні візи:

- необхідність забезпечення національної безпеки або охорони громадського порядку;
- необхідність охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;
- наявність відомостей про заявника у базі даних осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну, або тимчасово обмежено право виїзду з України;

- пред'явлення заявником паспортного документа, що є підробленим, зіпсованим або не відповідає встановленому зразку чи належить іншій особі;
- подання заявником завідомо неправдивих відомостей або підроблених документів;
- відсутність у заявника дійсного полісу медичного страхування;
- відсутність у заявника достатнього фінансового забезпечення на період запланованого перебування в Україні;
- не підтвердження заявником мети запланованого перебування;
- відсутність документів, що дають змогу встановити намір заявника залишити територію України до закінчення строку дії візи;
- прохання заявника про припинення розгляду клопотання щодо оформлення візи.

Строк дії візи не може бути продовжений. У разі форс-мажорних обставин, визначених Порядком, затвердженим постановою КМУ від 15 лютого 2012 року № 150 перебування на території України може бути продовжене територіальними органами або підрозділами ДМС. У таких випадках продовження строку перебування здійснюється у формі штампа в паспорті іноземця (без нової візової етикетки).

3.2.3 Захищеність документів, що посвідчують особу, виданих іноземцям та особам без громадянства, та посвідок на проживання: шахрайство та запобігання йому

Закон про демографічний реєстр визначає 5 документів, що посвідчують особу, для негромадян України:

- посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон (стаття 30);
- посвідка на постійне проживання (стаття 31);
- посвідка на тимчасове проживання (стаття 32);
- посвідчення біженця (стаття 33);
- проїзний документ біженця (стаття 34);
- картка мігранта (стаття 35).

Нормативно-правові акти (стосовно зразків документів та порядку їх оформлення, видачі, обміну, передачі, повернення державі, вилучення та знищення) були запроваджені щодо таких проїзних документів:

- посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон: постанова КМУ від 7 травня 2014 року № 153;
- проїзний документ біженця: постанова КМУ від 7 травня 2014 року № 154.

Технічна захищеність цих документів є такою самою, як у паспортів громадян України.

Зразки та порядок видачі решти документів досі не прийняті. Передбачається, що технічна захищеність цих документів буде аналогічною рівню захищеності відповідних документів, що видаються громадянам України.

3.3 Біометрія

26 листопада 2014 року КМУ затвердив Порядок отримання, вилучення з Єдиного державного демографічного реєстру та знищення відцифрованих відбитків пальців рук особи, який набрав чинності 1 січня 2015 року (постанова № 669). Постанова встановлює вимоги високого рівня.

3.4 Інформаційні бази даних і системи, обмін міжвідомчою інформацією

Постанова КМУ «Про затвердження Концепції створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи» від 20 січня 1997 року № 40, яка була реалізована лише частково через відсутність фінансування з державного бюджету, запровадила Державну інформаційну систему реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування (ДІС), яку було введено в дію тільки для видачі українських паспортів. До неї також вноситься інформація про втрачені, викрадені та визнані недійсними паспорти. Передбачається, що ця система буде інтегрована у Єдиний державний демографічний реєстр, але декілька спроб із закупівлі послуг з модернізації та інтегрування системи не увінчалися успіхом⁴³. Отже, модернізація відстає від графіка. Крім того, стара

⁴³ http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247779896

система була створена і підтримувалася МВС, а функції з видачі паспортів були передані ДМС. Якщо МВС здійснювало обмін інформацією в електронному вигляді між підрозділами в рамках своєї власної структури, незважаючи на необхідність модернізації застарілої системи, станом на кінець 2013 року обмін інформацією про паспорти був істотно обмежений через неможливість обміну інформацією між відомствами через обмеження у сфері захисту персональних даних. Частково обмін інформацією знову повернувся до формату паперових запитів.

Внутрішньовідомча перевірка інформації про стан і автентичність внутрішніх паспортів, так званих форм Ф1, що існують ще з радянських часів і зберігаються у картотеках по всій країні, – це, як і раніше, асинхронний офф-лайн процес, у якому використовується факс, або – у кращому випадку – електронна пошта. Те ж саме справедливо і для інформації щодо реєстрації місця проживання громадян, ведення якої на час проведення дослідження все ще частково здійснювалося працівниками паспортних відділів житлово-експлуатаційних контор.

Повідомлення про рішення про заборону в'їзду на територію України – це також паперовий процес. Обмін інформацією не здійснюється в електронному вигляді. Рішення суду, МВС і Служби безпеки України передаються на папері, що не сприяє ефективності цього процесу.

Що стосується системи Аркан, то відповідно до пункту 6 спільного наказу «Про затвердження Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон» від 3 квітня 2008 року № 284/287/214/150/64/175/266/75 крім її розпорядника – ДПС – доступ до системи надається таким органам: Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Міністерство закордонних справ України та Міністерство праці та соціальної політики⁴⁴.

3.5 Обмін інформацією із зовнішніми партнерами

Проблеми, описані в розділі 3.4 стосовно ДІС, також зачепили і процес обміну інформацією із зовнішніми партнерами.

Станом на січень 2014 року Україна не мала оперативної угоди з Інтерполом щодо обміну інформацією, і Інтерпол розглядав питання про можливість підписання Меморандуму про взаєморозуміння (через закон про захист даних, який все ще не був прийнятий). Є проблемні питання щодо сумісності національних систем обміну інформацією із зовнішніми партнерами (ЄС тощо). Проводиться робота щодо покращення сумісності національних систем зі стандартами, які використовує Інтерпол.

Обмін інформацією щодо зразків документів наразі здійснюється з ІКАО, а з моменту запровадження біометричних паспортів у січні 2015 року – з ЄС.

Станом на січень 2014 року у пунктах пропуску на кордоні України не було онлайн-доступу до бази даних Інтерполу викрадених і втрачених проїзних документах (SLTD).

3.6 Бюджетні асигнування та планування

Як і у випадку з Єдиною державною автоматизованою паспортною системою, запропонованою у 1997 році, яка була введена в дію лише частково через бюджетні обмеження, бюджетні асигнування на реалізацію Закону про демографічний реєстр були проблематичними з самого початку і до 2014 році.

3.7 Захист персональних даних

Конвенція Ради Європи про захист фізичних осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, а також Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних стосовно органів нагляду та транскордонних потоків даних набрали чинності в Україні 1 січня 2011 року. Захист даних в Україні регулюється Законом України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року № 2297-VI. Законом було визначено, що наглядовим органом у сфері захисту персональних даних є Державна служба України з питань захисту персональних даних.

⁴⁴ З 2008 року назви деяких міністерств та інших урядових установ змінилися, але в Наказ не був змінений відповідно.

У липні 2013 року відповідно до рекомендацій Ради Європи Верховна Рада України прийняла зміни до законодавства щодо захисту персональних даних (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення системи захисту персональних даних» від 3 липня 2013 року № 383-VII). Зміни набрали чинності 1 січня 2014 року, зокрема, орган нагляду (уповноважений державний орган із захисту персональних даних) був замінений через те, що «державна служба», як-от Державна служба України з питань захисту персональних даних не може бути незалежною за визначенням. Тому функція нагляду була передана Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини.

Хоча мінімальні гарантії щодо захисту даних визначені у статтях 9 і 10 Закону про демографічний реєстр, деякі співрозмовники, з якими довелося спілкуватися в ході дослідження, висловили деякі сумніви з приводу захисту даних, зокрема, щодо ролей «контролера» і «розпорядника», які частково стали несумісними зі старими системами (наприклад, ДІС), і з приводу передачі повноважень з видачі паспортів від МВС до ДМС.

4. АНАЛІЗ, РЕЗУЛЬТАТИ І ВИСНОВКИ

У цьому розділі ситуація, описана у розділі 3, буде порівнюватися з європейськими та міжнародними стандартами, описаними у розділі 2. Повна оцінка не могла бути здійснена у строки підготовки цього дослідження. Тому поглиблений аналіз проїзних та інших документів, що видавалися станом на 2014 рік і які обговорювалися з українськими експертами, задіяними у дослідженні, буде надано разом з правовим «чисто кабінетним» аналізом нових біометричних проїзних документів, які видаються з 2015 року.

4.1 Відповідність стандартам ІКАО, міжнародним та європейським стандартам, нормам і рекомендаціям

4.1.1 Технічна захищеність паспортів, у тому числі біометричних

Дехто із співрозмовників, з якими ми спілкувалися при проведенні даного дослідження, висловили сумніви з приводу запланованого використання декількох біометричних параметрів однієї особи та їх централізованого зберігання. Інші були б зацікавлені у більш широкому використанні відбитків пальців, наприклад, у пункті 5 частини першої статті 3 Закону про демографічний реєстр передбачено пошук за принципом «один до багатьох», але немає жодних положень стосовно такого типу пошуку. Цей рівень відносної невизначеності був спричинений відсутністю підзаконних актів протягом більшої частини 2013 року і початку 2014 року.

Постанова Ради ЄС № 2252/2004 не встановлює правової бази для зберігання даних, а Європейський Суд ухвалив, що «постанова не передбачає будь-якої іншої форми або способу зберігання таких відбитків пальців, і вона не може сама по собі трактуватися як така, що надає правові підстави для централізованого зберігання зібраних даних, або для використання таких даних для цілей інших, ніж запобігання незаконному в'їзду в ЄС.»⁴⁵ Водночас централізоване зберігання відбитки пальців не є несумісним з європейськими стандартами, якщо правова база для зберігання даних передбачена в іншому законодавчому акті, наприклад, в законі, який регулює проїзні документи. Як правило, і відповідно до рішення Суду, відбитки пальців можна тимчасово зберігати для виготовлення проїзного документа, а потім видаляти.

Якщо одній і тій самій особі видаються кілька біометричних документів, це збільшує ризик похибок другого роду. У цьому зв'язку слід зазначити, що останні зміни в законодавстві України (зміни до статті 7 Закону про демографічний реєстр і постанова КМУ від 26 листопада 2014 року № 669) передбачають, що взяті відбитки пальців після їх внесення у безконтактну інтегральну схему повинні бути вилучені з демографічного реєстру та знищені.

Пошук за принципом «один до багатьох» біометричних даних, що зберігаються стосовно власного населення, не є загальною практикою в ЄС, ні для зображень обличчя, ні для відбитків пальців, і це питання дуже спірне, якщо йдеться про відбитки пальців. Щоб така практика була можливою, необхідно мати серйозну правову базу з механізмом стримувань і противаг, як того вимагає Закон про захист персональних даних. Відповідні плани дій, затверджені постановою КМУ від 20 серпня 2014 року № 780-р та постановою КМУ від 20 серпня 2014 року № 805-р, передбачають створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Тим не менше, немає ніяких концептуальних документів чи правових актів, у яких були б визначені цілі, коло завдань, експлуатаційні аспекти системи, яку передбачається створити.

Частиною вимог щодо дотримання європейських стандартів є зведення до мінімуму можливості для корупції. У своїй постанові від 3 грудня 2013 року № 21-416a13 колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України залишила у силі рішення суду касаційної інстанції про те, що плата за паспорт має бути 170 грн., як передбачено законом, а не 170 грн., плата за обслуговування

⁴⁵ Справа C-291/12 Michael Schwarz проти Stadt Bochum, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0291>

87.15 грн. та плата за бланк паспорта 120 грн., як зазначено на сайті ДМС⁴⁶. ДМС також запропонувала КМУ об'єднати всі вказані вище збори в один⁴⁷.

4.1.1.1 Безпечне виготовлення та персоналізація

Окрім вимог високого рівня, зазначених у пункті 2.2.1, ІКАО пропонує більш докладні вказівки у галузі безпечного виробництва. У проекті документу, розробленому Робочою групою ІКАО з нових технологій, розглядаються такі елементи, які мають бути враховані при створенні виробничих потужностей та пунктів видачі документів:

- 1) стійкість:
 - використання різних об'єктів для виготовлення та видачі документів;
 - альтернативні місця виробництва, якщо виробництво централізоване;
 - пункти видачі документів у надзвичайних ситуаціях;
 - швидкий доступ до запасних частин і технічного обслуговування;
 - запасний варіант отримання всіх компонентів МЗПД;
- 2) фізична безпека і контроль доступу:
 - дротова огорожа або міцні стіни для відокремлення зон виробництва;
 - добре захищені приміщення для зберігання готових неперсоналізованих МЗПД та ключових компонентів захисту для виробництва МЗПД;
 - розмежований контроль доступу між зонами;
 - відеоспостереження всередині і ззовні об'єкта;
 - безпека по периметру;
 - персонал охорони, який працює цілодобово;
- 3) виробничі матеріали та облік МЗПД:
 - держави мають забезпечити суворий облік усіх матеріалів, що використовуються у виробництві МЗПД, та виготовлення МЗПД у строгій відповідності із замовленнями, так щоб можна було пересвідчитися у тому, що жоден МЗПД і жоден компонент МЗПД не зник;
- 4) транспортування:
 - державам рекомендується використовувати безпечні методи транспортування МЗПД та їх компонентів;
- 5) персонал:
 - держави мають забезпечити, щоб усі працівники проходили процес перевірки, у ході якого підтверджується їхня особа і придатність для роботи на об'єкті, де виготовляється продукція високої вартості. Працівники мають забезпечуватися посвідченнями, щоб вони могли ідентифікувати себе і отримати доступ до охоронюваних зон, куди вони мають право доступу у зв'язку з виконуваними функціями;
- 6) кібербезпека. Об'єкти виготовлення та видачі паспортів можуть піддаватися кібер-атакам:
 - віруси та інші шкідливі програми, які поширюються серед звичайних обчислювальних засобів та виробничих машин;
 - атаки «відмова від надання послуги» при використанні програмного забезпечення виготовлення МЗПД, які працюють онлайн, та веб-сервісів, на які виходять системи виготовлення та видачі МЗПД;
 - послаблення систем видачі документів, що дозволяє зловмисникам видати паспорти або викрасти персональні дані або дані криптографічної бази (такі як приватні ключі для виготовлення МЗПД);
- 7) шахрайство при поданні заяви.

(Захищений) ланцюг етапів виробництва українських документів в цілому відповідає вимогам щодо фізичної безпеки і контролю доступу, виробничих матеріалів та обліку МЗПД, транспортування і персоналу. Обидва виробничі об'єкти (ДП «Поліграфічний комбінат «Україна» та «Державний центр персоналізації

⁴⁶ <http://dmsu.gov.ua/posluhy/dokumenti-dlya-vijizdu-za-kordon/710-vydacha-pasporta-hromadianyna-ukrainy-dlia-vyizdu-za-kordon>

⁴⁷ <http://dmsu.gov.ua/novyny/novyny-dms-ukrainy/2477-persha-tysiacha-ukraintsiv-staly-vlasnykami-biometrychnykh-pasportiv1>

документів») мають декілька сертифікатів якості. Деякі ризики, можливо, існують стосовно стійкості (зокрема, відсутність альтернативних виробничих місць) та кібернетичної безпеки, яка вимагатиме подальшого аналізу.

4.1.1.2 Безпека «блакитного» паспорта, що видається відповідно до Постанови про паспорт 1992 року та Правил видачі 1995 року

До 2014 року український паспорт (так званий «блакитний паспорт») виготовлявся відповідно до Постанови про паспорт 1992 року. Замість реалізації вимог ІКАО, зокрема тих, що викладені в частині 1 документа 9303, українська правова база декілька разів просто стверджує, що документ виготовляється «відповідно до рекомендацій Міжнародної організації цивільної авіації (Документ ІКАО 9303)» (наприклад, пункти 5 та 6 Постанови про паспорт 1992 року).

Така сама логіка спостерігається і в документах, які були прийняті, починаючи з весни 2014 року і далі. У Законі є одне лише посилання на рекомендації ІКАО, які далі не прописуються докладно і не є достатньо точними. Посилання мають бути на конкретні документи ІКАО, такі як, наприклад, «ІКАО DOC 9303 Частина 1 Том 1» для паспортів, або навіть і на стандарти, що лежать в основі цих документів⁴⁸. Таке посилання необхідне для подальшої оцінки технічної відповідності документів. Доцільно було б або посилатися на основоположні стандарти, на які посилається документ ІКАО 9303, або описувати, у який спосіб ці стандарти дійсно реалізуються.

Розглянемо для прикладу положення пункту 6 Постанови про паспорт 1992 року. Стосовно транслітерації у пункті 6 говориться: «Прізвище та ім'я зазначаються українською мовою і через скісну лінію латинськими літерами відповідно до українського алфавіту згідно із статтею 28 Закону України «Про засади державної мовної політики» і рекомендаціями Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО, Doc N 9303)». Якщо ми подивимося, що відбувається насправді у питаннях транслітерації, то побачимо, що Правила видачі 1995 року у додатку 2, до якого були внесені зміни постановою КМУ «Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею» від 27 січня 2010 року № 55, насправді відходить від рекомендацій ІКАО за 6 пунктами, як показано в додатку 4. Отже, якщо законодавство вищого рівня, а саме Постанова, вимагає, щоб документи видавалися з транслітерацією, «що відповідає (...) рекомендаціям Міжнародної організації цивільної авіації (Документ ІКАО 9303)», то нормативно-правовий акт нижчого рівня реалізує український «стандарт2, який відрізняється від рекомендації ІКАО. Це дуже ускладнює перевірку відповідності.

Українські паспорти в цілому відповідають основним принципам та елементам і методам захисту, викладеним у Додатку 1 до розділу III Документа ІКАО 9303, Частина 1 Том 1. Це підтверджується і думкою, висловленою співрозмовниками, про те, що «блакитний паспорт практично неможливо підробити». У більшості виявлених випадків шахрайства були задіяні паспорти попереднього покоління з ламінованою (а не полікарбонатною) сторінкою даних. Очевидно, злочинцям лишається єдина можливість – спробувати отримати справжні документи на підставі підроблених первинних документів (див пункт 4.1.3).

4.1.1.3 Безпека біометричних паспортів нового покоління 2015 року

Згідно з ПДВЛ включення відбитків пальців вимагається тільки для українських машинозчитуваних проїзних документів, які відповідають вимогам ІКАО, тобто, як зазначено в Законі про демографічний реєстр, це паспорт (стаття 22), дипломатичний паспорт (стаття 23), службовий паспорт (стаття 24), посвідчення особи моряка (стаття 25), посвідчення члена екіпажу (стаття 26), посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон (стаття 30) та проїзний документ біженця (стаття 34). У прийнятому у 2014 році законодавстві, у якому визначено машинозчитувані проїзні документи з можливістю ідентифікації особи за біометричними даними, дійсно йдеться про ці сім документів.

⁴⁸ Наприклад, документ 9303 посилається на ISO 1073 / II: 1976 Набори літеро-цифрових символів для оптичного розпізнавання символів – Частина 2: Набір символів OCR-B – Форми і розміри друкованого зображення; ISO 1831: 1980 Характеристики друку для оптичного розпізнавання символів; ISO 3166-1: 1997 Коды для зазначення назв країн та їх підрозділів – Частина 1: Коды країн; ISO / IEC 7810: 1995 Ідентифікаційні картки – Фізичні характеристики; ISO 8601: 2001 Елементи даних і формати обміну – Обмін інформацією – Представлення дат і часу. Крім того, серед інших, Рішення Комісії від 28 червня 2006 року, що передбачає технічні специфікації на основі стандартів щодо елементів безпеки та біометричних даних в паспортах та проїзних документів, виданих державами-членами [С (2006) 2909 Остаточний варіант] визначає обов'язковими для використання такі стандарти, які не є документами ІКАО: ISO / IEC 19794-5: 2005 Формати обміну біометричними даними – Частина 5: Дані зображення обличчя; ISO / IEC 19794-4: 2005 Формати обміну біометричними даними – Частина 4: Дані зображення відбитків пальців; ANSI / NIST-ITL 1-2000 Стандарт «Формат даних для обміну даних про відбитки пальців, обличчя, SMT-інформацію (шрами і татування)»; ФБР: Wavelet Scalar Quantization (WSQ); ISO / IEC 14443, Посвідчення особи – картки з безконтактною інтегральною схемою (схемами) – Безконтактні картки.

Важко, але не абсолютно неможливо оцінити реальну ситуацію стосовно біометричних даних, включених у ці сім документів, та дотримання вимог документу ІКАО 9303, частина 1 Том 2 та Рішення Комісії С(2006) 2909, оскільки до моменту розповсюдження проекту цього дослідження в Україні біометричні документи не видавалися і, отже, їх відповідність вимогам не можна довести. Тому деякі моменти будуть висвітлені на основі порівняння законодавства про біометричний паспорт, запропонованого у 2014 році, і документу ІКАО 9303, частина 1 та 2 і рішення Комісії С (2006) 2909.

Постанова КМУ № 152 від 7 травня 2014 року дає визначення нового українського біометричного паспорта. Документ містить майже всі ознаки, описані для блакитного паспорта, що видається відповідно до Постанови про паспорт 1992 року і Постанови про паспорт 1995 року. У постанові КМУ № 152 навіть закріплено деякі практики, описані в пункті 4.1.1.1, які до того часу не були відображені у законодавстві. Загалом – як і з нинішнім паспортом – описані процедури і характеристики відповідають вимогам документу ІКАО Doc 9303 Частина 1, Том 1.

Стосовно додатків до Постанови № 152 були виявлені такі проблеми:

- пункти 1-12 Додатків 2 і 4 визначають розміри, матеріали, папір, елементи безпеки, більшість з яких такі самі, як і для блакитного машинозчитуваного паспорта; вони загалом, відповідають параграфу 5 «Характеристики та методи забезпечення безпеки» інформативного додатка 1 до Розділу III Документа 9303, частина 1, том 1, але:
 - у пункті 1 розміри книжечки паспорта (88x125 мм) вказані не точно (88,0 мм ± 0,75 мм × 125,0 мм ± 0,75 мм, як зазначено в Документі 9303, частина 1, том 1 на основі ISO/IEC 7810);
 - у пункті 2 потрібно зазначити правильне посилання на відповідну частину (-и) стандарту (-ів): Має бути вказано ISO/IEC14443 Тип А та Документ ІКАО 9303 Частина 1, Том 2, відповідно;
 - схематичні діаграми в кінці додатків 2 і 4 мають бути виконані з більшою точністю та із зазначенням радіусу, як це передбачено Додатком 2 до розділу IV Документа 9303, частина 1, том 1, як пояснюється у примітках («При виготовленні машинозчитуваного паспорта допускається відхилення: ± 1,0 мм (± 0,04 дюйма) дозволяється для розміру 23,2 мм (0,91 дюйма) машинозчитуваної зони (МЗЗ) і в межах цього загального відхилення межа між зоною візуального контролю (ЗВК) і МЗЗ не повинна бути меншою або більшою ніж 0,5 мм (0,02 дюйма) протягом усього відрізка довжиною 125,0 мм (4,92 дюйма).»);

Стосовно «порядку», передбаченого Постановою № 152, можна відзначити таке:

- пункти 1-19: Загальна частина:
 - пункт 11 загальної частини посилається на Документ ІКАО 9303 (очевидно, Частина 1, Том 2) стосовно безконтактних інтегральних схем;
 - пункт 14 передбачає можливість подати заявку на другий паспорт;;
 - пункт 19: громадянин зобов'язаний надійно зберігати паспорт;
- пункти 20-41: подання заявки на отримання паспорта, обмін та видача паспорта для виїзду за кордон, зі статтями 34-40 порядку дій при втраті, крадіжці і заміні;
- пункти 42-46: підстави для відмови;
- пункти 47-61: повернення державі, припинення дії документу, знищення або тимчасове вилучення;
- пункти 62-64: оскарження і перегляд відмови, видачі, припинення дії або тимчасового вилучення;
- пункти 65-84: Введення даних:
 - пункт 66 посилається на «правила транслітерації». Водночас тут вилучено вимогу відповідності ІКАО, що, звичайно, не означає, що більше немає проблеми відсутності відповідності додатку 9 до розділу IV частини 1 документа 9303;
 - пункт 67 «На письмове прохання особи її прізвище та імена можуть бути вказані латинськими літерами так, як зазначено в документі, виданому іноземною державою.»;
 - пункт 70 «Сторінка даних паспорта для виїзду за кордон, заповнена відповідно до рекомендацій Документу ІКАО 9303» (очевидно, Розділ IV, частина 1, том 1);

- пункт 72, очевидно, відповідно розділу IV Частини 1, Том 1, за винятком того, що він має «Запис №», тоді як в документі 9303 використовується «Особистий номер»;
- пункт 77 та пункт 78 посилаються на «ДСТУ ISO 3166-1-2000» та «ДСТУ ISO 3166-95», відповідно, хоча в обох випадках має бути «ДСТУ ISO 3166-1-2000 альфа 3»;
- пункт 80 встановлює, що зображення (власника документу та його підпису) наносяться на сторінку відповідно до Документу 9303 ІКАО та українського стандарту 1303-94 (Чорно-білий та кольоровий фотодрук. Загальні технічні умови.);
- пункт 83 вказує, що МЗЗ створюється і заповнюється відповідно до рекомендацій документу ІКАО 9303. Тобто відповідно до пункту 9 розділу IV частини 1, том 1, і таке повне посилання необхідне, щоб запобігти будь-якому неправильному тлумаченню.

4.1.1.4 Біометричні документи

Постанова КМУ від 26 листопада 2014 року № 669 визначає порядок отримання, вилучення з Єдиного демографічного реєстру та знищення відцифрованих відбитків пальців рук особи, який набув чинності 1 січня 2015 року. Цей порядок менш детальний, ніж європейський еквівалент, Регламент Ради (ЄС) № 2252/2004 від 13 грудня 2004 року (з поправками, внесеними Регламентом (ЄС) № 444/2009 від 28 травня 2009 року). Зокрема, Регламент 2252/2004 є більш конкретним/чітким щодо осіб, які звільняються від надання відбитків пальців (стаття 1 (2а) – діти віком до попередньо встановленої вікової межі у 12 років та особи, чиї відбитки пальців взяти фізично неможливо). Український закон неявно передбачає те саме.

Крім того, у цій самій статті 1 (2а) передбачається можливість видачі паспортів з обмеженим терміном дії до 12 місяців особам, відбитки пальців яких фізично неможливо отримати. Український закон не передбачає такої другої можливості.

Закон про демографічний реєстр передбачає (тимчасове) зберігання відбитків пальців у демографічному реєстрі (стаття 7).

На відміну від ситуації в Європі (відповідно до Регламенту Ради 2252/2004), українське законодавство передбачає можливість видачі українських проїзних документів без внесення інформації у безконтактну інтегральну схему або без безконтактної інтегральної схеми громадянину України, «який через свої релігійні переконання відмовляється реєструвати інформацію (у тому числі відцифровані відбитки пальців)» (зміна, внесена 26 листопада 2014 року до постанови КМУ № 152 від 7 травня 2014 року). 22 липня 2014 року до Закону про демографічний реєстр, до статті 7, було внесено пункт «11¹», який вимагає «згоди особи» на зберігання відбитків пальців. Крім того, постанова № 152 вводить специфікації для двох різних видів бланків (пункт 2 загальної частини): один з безконтактною інтегральною схемою (додатки 1 і 2 до постанови), і один без безконтактної інтегральної схеми (додатки 3 та 4).

Для громадян ЄС не передбачено можливості отримати паспорт без відбитків пальців, що зберігаються на безконтактній інтегральній схемі, оскільки стаття 1 (2) Регламенту Ради (ЄС) № 2252/2004 визначає, що «паспорти та проїзні документи містять носій інформації з високим рівнем захисту, на якому записано зображення обличчя [та] два відбитки пальців». Суд ЄС постановив⁴⁹, що «розгляд згаданого питання не виявив нічого, здатного вплинути на дію статті 1 (2) Регламенту Ради (ЄС) № 2252/2004».

Пункт 73 порядку, викладеного у Постанові № 152, передбачає, що збереження інформації на інтегральній схемі має здійснюватися «відповідно до правил технічного та криптографічного захисту інформації в Україні» та «відповідно до рекомендацій ІКАО»:

- 1) інформація, що міститься на сторінці даних паспорта;
- 2) додаткова змінна інформація (місце реєстрації, сімейний стан, відмова від отримання реєстраційного номера платника податків, видача приватизаційних сертифікатів);
- 3) біометричні параметри (відцифровані зображення обличчя, відцифрований підпис особи, та, за згодою особи, – відцифровані відбитки пальців);
- 4) безпека даних, відповідно до рекомендацій Документу ІКАО 9303.

⁴⁹ Справа C-291/12 Michael Schwarz проти Stadt Bochum, *op. cit.*

Фактично ІКАО стверджує, що «мінімальні обов'язкові елементи даних, які зберігаються в логічній структурі даних (ЛСД) на безконтактній інтегральній схемі (IC), мають дублювати дані 1-ої групи машинозчитуваної зони даних і зображення обличчя власника документа 2-ої групи даних. Крім того, інтегральна схема в електронному паспорті, який відповідає вимогам ІКАО, має містити дані безпеки (EF.SOD), що необхідно для перевірки дійсності даних, наданих емітентом, – такі дані зберігаються у спеціальному файлі № 1, як зазначено в ЛСД (див розділ III). Дані безпеки (EF.SOD) включають з хеші груп даних, що використовуються. Докладніше про це йдеться в розділу IV. Порядок, викладений у постанові № 152, не визначає, які дані і де зберігаються і як захищається інформація.

Пункт 4.2 «Специфікації паспорта ЄС» визначає, що дані, що зберігаються на інтегральній схемі, повинні відповідати даним, надрукованим у МЗЗ паспорта.

Загалом, з часу запровадження блакитного паспорта у 2007 році Україна отримала великий досвід у галузі безпечного виготовлення і персоналізації паспортів, які відповідають вимогам ІКАО, з машинозчитуваними даними, що зберігаються у форматі розпізнавання оптичних символів. Загалом дуже мало підзаконних актів, які регулюють порядок використання зображення обличчя і відбитків пальців. Такі підзаконні акти повинні бути побудовані на «Специфікації паспорта ЄС» (Рішення С(2006) 2909) і частини 1, том 2 Документа ІКАО 9303.

4.1.2 Повідомлення про загублені та викрадені паспорти

У проекті документу, підготовленому Робочою групою ІКАО з питань нових технологій, розглядаються такі елементи, які слід брати до уваги стосовно загублених, викрадених і анульованих проїзних документів: «Обмін інформацією про загублені, вкрадені або анульовані проїзні документи є ключовою стратегією зміцнення прикордонного контролю і пом'якшення наслідків крадіжки особистих даних та шахрайства у сфері імміграції. Відповідно держави повинні розглянути можливість запровадження таких процедур, покликаних нейтралізувати загрози для управління кордонами та громадської безпеки країни:

- 1) активне спілкування з власниками документів;
- 2) ведення загальнодержавної бази даних загублених, викрадених та анульованих проїзних документів;
- 3) обмін інформацією про загублені, викрадені та анульовані проїзні документи з Інтерполом та систематична, при первинному огляді, перевірка документів на предмет їх наявності в базах даних Інтерполу;
- 4) запровадження перевірок з метою визначити, чи не пред'являється при перетині кордону втрачений, викрадений або анульований документ».

Деякі співрозмовники висловили свою занепокоєність тим, що в Україні існує більше ніж одна система, в яких реєструються вищезгадані статуси українських проїзних документів, – однією з них є ДІС, яка станом на 2014 рік була частково виведена з експлуатації саме з цієї причини.

Крім того, через можливі проблеми у галузі захисту даних, не було активного обміну чи передачі інформації про втрачені та викрадені документи МВС, яке на той час було єдиним відомством в Україні, що підтримував оперативне співробітництво з Інтерполом. До січня 2014 року переговори між ДМС та Інтерполом ще не були завершені. Це призводить до неможливості обміну інформацією з Інтерполом.

Як повідомила ДПС, перевірка проїзних документів у базі втрачених/викрадених/анульованих документів на першій лінії контролю у пунктах пропуску через державний кордон України на час проведення цього дослідження була неможливою.

4.1.3 Достовірність первинних документів

Більшість виявлених випадків шахрайства та підроблення – це випадки, коли особи отримують справжні паспорти на основі підроблених первинних документів. Різні співрозмовники вказували різні (можливі) варіанти протизаконного використання таких документів, зокрема:

- незаконне набуття громадянства на основі підроблених документів, які підтверджують, що особа мешкала в Українській РСР у радянські часи, що супроводжуються неправдивими свідченнями свідків на підтвердження такої вимоги;

- використання підроблених первинних документів (внутрішніх паспортів, свідоцтв про народження);
- викрадення персональних даних шляхом подання заяви про отримання другого паспорта за допомогою підробленого внутрішнього паспорта;
- різні способи хабарництва та корупції.

Вирішення цих питань було ускладнено використанням трудомістких неавтоматизованих процесів внутрішньої перевірки даних. Очевидно, що первинні документи (внутрішні паспорти, свідоцтва про народження, свідоцтва про зміну прізвища, набуття громадянства) є найслабшою ланкою в системі.

4.1.4 Обмін інформацією про підроблені та справжні документи

На відміну від інших країн Східного партнерства з ЄС, таких як Грузія і Молдова, станом на 2014 рік українські проїзні документи не були представлені в PRADO.

4.1.5 Захищеність посвідок на проживання та віз, у тому числі біометричних

Біометрія не використовується для контролю на кордоні. Нове покоління українських віз загалом відповідає основним принципам та елементам і методам захисту, викладеним у додатку до розділу III Документа ІКАО 9303, Частина 2. Це підтверджується також твердженнями співрозмовників про те, що «кількість повністю або частково підроблених віз вельми незначна».

Неможливо оцінити реальну ситуацію щодо біометрії, оскільки на час проведення цього дослідження в Україні не видавалися біометричні візи або документи.

Деякі з опитаних громадських організацій вказували на невідповідності між документами, запровадженими Законом про демографічний реєстр, та відповідними нормативно-правовими актами у сфері надання притулку та міграції.

4.1.6 Захист персональних даних

Демографічний реєстр породжує деякі занепокоєння, що стосуються «законної мети» збору даних. Громадські організації, що були задіяні у даному дослідженні, попереджали про наслідки дії запровадженого Закону⁵⁰ у сфері захисту даних, особливо його статті 4, у якій наведено визначення Реєстру, та, особливо, частини другої статті 4, яка передбачає включення у реєстр інформації з відомих інформаційних систем. Неясно, яка правова база буде використовуватися для включення цих даних. Існує ризик зрушення функцій. Так само неясно, як, наприклад, передбачається поновлювати ці зовнішні дані, особливо в тому випадку, коли первинне джерело – відповідна відомча інформаційна система – також зберігає копію даних.

Законодавство України у сфері захисту даних визначає функції «контролера» та «розпорядника» даних. Досі лишається відкритим питання про те, які відомства мають ту чи ту функцію відповідно до Закону про демографічний реєстр.

У результаті різних адміністративних реформ, здійснюваних за попереднього уряду, внаслідок яких видача паспортів була передана від МВС до ДМС, а контроль за забезпеченням захисту даних передано від Державного агентства до Уповноваженого з прав людини, у законодавчій базі з'явилися численні недоліки, більшість з яких були виправлені до осені 2014 року.

⁵⁰ «Як мінімізувати негативні наслідки Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр»?» <http://novisa.com.ua/yak-zmenshiti-shkody-vid-zakony-pro-demografichnii-reestr/>

4.1.7 Реєстрація населення

Немає чіткого європейського стандарту про те, як здійснювати реєстрацію населення. Є приклади повністю централізованих систем (Нідерланди, Естонія), а також повністю децентралізованих систем (Німеччина) або навіть країн, які не мають автоматизованої реєстрації населення (зокрема, Великобританія). Були видані рекомендації ОБСЄ, спрямовані на підтримку демократії; Реєстр виборців Центральної виборчої комісії України в основному відповідає настановам ОБСЄ.

Новий демографічний реєстр, передбачений Законом, не був введений в дію у 2014 році. Стара система спирається на застарілі системи та паперові процеси обробки формації. Розрив між старою системою та вимогами сьогодення, очевидно, надто великий, – показовим прикладом можуть бути проблеми із закупівлею системи наступника ДІС .

Подібно до проблем, згаданих у попередньому пункті, було особливо неясно, як передбачається наповнити систему. Інформація, представлена Центральною виборчою комісією, яка була зібрана у процесі створення онлайн реєстру виборців, може бути підтвердженням того, що ідея створення єдиного демографічного реєстру занадто амбітна. Включення різних видів документів (проїзних документів, внутрішніх паспортів, документів щодо міграційного статусу та статусу біженця, водійських прав), а також те, що це має бути централізований реєстр населення без включення Державної реєстраційної служби, робить це дуже складним завданням, яке вимагатиме значних бюджетних асигнувань.

У документі, підготовленому Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ «Настанови щодо реєстрації населення» (Варшава, 2009 рік) зазначено: «Проїзні документи та документи, що посвідчують особу, такі як паспорт, як правило, видаються на основі даних, зареєстрованих у системі реєстрації населення. Реєстр населення, у якому зберігається *актуальна і без дублювання записів інформація*, забезпечує найбільш надійні дані для видачі проїзних документів, що знижує ризики для безпеки, які виникають внаслідок спроб отримати кілька документів на підставі підроблених посвідчень особи.» (курсив автора). Очевидна відсутність узгодженості між розділами II (реєстрація) та III (документи) Закону про демографічний реєстр, внаслідок якої неясно, чи вводяться і зберігаються дані тільки один раз. Крім того, є кілька змістовних розбіжностей між цими двома розділами (наприклад, щодо «місця проживання»). Закон частково не є послідовним навіть відносно полів даних (див. текст в рамці).

Загалом неясно, який тип (реляційної) структури бази даних буде передбачено законодавцем у цьому Законі, а це одне з тих питань, які повинні бути чітко визначені у підзаконних актах.

Хоча і є реальна необхідність модернізувати паперові процеси і успадковані системи, постає питання, чи є на даний момент доречною така складна і всеосяжна система, яка частково дублює інформацію, що зберігається в інших місцях.

Невідповідності в даних між реєстром і документами

Закон про демографічний реєстр визначає різні українські проїзні документи : паспорт (стаття 22), дипломатичний паспорт (стаття 23), службовий паспорт (стаття 24), посвідчення особи моряка (стаття 25), посвідчення члена екіпажу (стаття 26), посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон (стаття 30), проїзний документ біженця (стаття 34). Під час персоналізації сторінки даних цих документів, а також безконтактні інтегральні схеми повинні бути заповнені даними з реєстру, визначеними у розділі II. Стаття 7 визначає, які дані зберігаються (зберігатимуться) в Реєстрі.

Неясно, про які дані йдеться у пункті 12 частини першої статті 7 («додаткова змінна інформація (про місце реєстрації, про сімейний стан, про відмову від прийняття реєстраційного номера платника податків, про видачу приватизаційних сертифікатів)») і у пункті 13 частини першої статті 7 («Інформація з [відомчих інформаційних систем]»).

Під час проведення цього дослідження були виявлені деякі невідповідності між даними у реєстрі і даними, які повинні бути внесені у проїзні документи.

Прикладами цього є:

- недостатньо ясно, звідки береться інформація про українців, які проживають за кордоном (пункт 17 частини сьомої статті 22);
- службовий паспорт (стаття 24) не містить дати народження;
- у посвідченні члена екіпажу (стаття 26) не вказується місце народження, тип документа, країна народження, дата видачі;
- проїзний документ особи без громадянства (стаття 30) не має зображення обличчя пред'явника;
- зображення обличчя також не згадується у статтях 29, 31, 32, 34, 35.

4.1.8 Мінімальні стандарти захищеності документів

27 травня 2014 року Європейська Комісія оголосила, що Україна перейшла до другого етапу процесу лібералізації візового режиму, який передбачає досягнення таких цільових показників ефективного впровадження:

- поступова видача біометричних закордонних паспортів, що відповідають стандартам ІКАО, у тому числі в консульствах України за кордоном, поступове вилучення паспортів, що не відповідають стандартам ІКАО;
- високий рівень інтегрованості та безпеки подання заяв, персоналізації і процесу передачі закордонних паспортів, а також національних паспортів та інших первинних документів, що засвідчують особу;
- швидка та систематична передача інформації про втрачені та викрадені паспорти до Інтерполу/бази даних LASP;
- регулярний обмін зразками паспортів та співробітництво з ЄС у питаннях безпеки документів.

Україна рухається повним ходом, щоб задовольнити вимоги відповідно до першого параграфу, особливо щодо запровадження біометричних паспортів. Проблеми, що стосуються відбитки пальців, наприклад, на які ЄК вказувала у попередніх звітах, вирішені завдяки введенню в дію підзаконних актів.

4.2 Висновки

Аналіз свідчить, що українська влада вже має успішний досвід використання високотехнологічного сучасного обладнання і технологій для управління ідентифікацією особи та видачі захищених проїзних документів. Прикладом першого може бути реєстр виборців, а останнього – машинозчитувані закордонні паспорти з полікарбонатною сторінкою власника документа.

І хоча українські паспорти виявилися технічно захищеними – як повідомили представники правоохоронних органів, не було жодного випадку підробки паспортної книжечки або сторінок даних – увага зараз має бути приділена безпеці видачі та безпеці використання документів, що також відповідає вимогам виконання другої фази ПДВЛ.

20 серпня 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив план заходів щодо «запровадження документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, у які імплантовано безконтактний електронний носій, і створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства на 2014-2017 роки», який сприяє виконанню плану заходів з виконання другої фази ПДВЛ, ухваленого того самого дня.

Нові біометричні паспорти були запроваджені в Україні у січні 2015 року, у той час як інші типи біометричних проїзних документів будуть запроваджені протягом 2015-2017 років.

Частина цього дослідження присвячена питанням безпеки посвідок на проживання та віз для іноземців, і в процесі оцінки в цьому сегменті була виявлена необхідності нарощування потенціалу.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО НАСТУПНИХ КРОКІВ

За результатами оцінки можна сформулювати велику кількість рекомендацій, і імплементувати їх одночасно може бути непосильною задачею. Оцінка виконаної роботи має здійснюватися в тісній координації з основними державними партнерами: ДМС, МВС, МЗС та ДПС, аби забезпечити повну передачу результатів дослідження у їхнє використання.

З цієї причини у координації з урядовими партнерами рекомендації мають бути розташовані за пріоритетністю, і після цього їх може бути внесено до плану дій з тим, щоб найбільш важливі з них, зокрема ті, які спрямовані на виконання цілей ПДВЛ, і ті, реалізація яких є відносно простою та безболісною, були реалізовані у першу чергу. Рекомендації також можуть бути класифіковано за сферою регулювання або за цільовою аудиторією: для посадових осіб, які формують політику, нормопроектувальників, виконавців.

5.1 Технічна захищеність паспортів, у тому числі біометричних

5.1.1 Політика та правові засади

- громадяни України мають бути поінформовані, що лише власники біометричних українських паспортів зможуть скористатися перевагами потенційного безвізового режиму з ЄС⁵¹, а так само, що отримання біометричного паспорта не означає миттєве право на безвізовий в'їзд до ЄС;
- розглянути варіант невиключення інформації про проїзні документи до демографічного реєстру або розглянути поетапний підхід: спочатку сфокусуватися на видачі проїзних документів, потім – на покращенні якості даних щодо громадян до того, як перейти до централізованого електронного реєстру населення;
- розглянути варіант зберігання даних щодо виданих посвідчень водія в окремій базі даних поза демографічним реєстром або розглянути варіант централізованої персоналізації;
- розглянути варіант невиключення безконтактного електронного носія у непроїзні та неідентифікаційні документи;
- прояснити питання вартості паспорта з урахуванням вимог українського законодавства, відповідних судових рішень та фактичної вартості його виробництва та видачі;
- у Законі про демографічний реєстр видалити невідповідності щодо даних, які зберігаються, про осіб з одного боку та даних які зберігаються, для внесення у проїзні та ідентифікаційні документи з іншого;
- розглянути можливість видачі документів з обмеженим строком дії (максимально 12 місяців) для осіб, у яких тимчасово неможливо зняти відбитки пальців.

5.1.2 Відповідність стандартам ЄС та міжнародним стандартам

- визначити у підзаконних актах, як передбачається забезпечити дотримання стандартів ІКАО, ЄС чи міжнародних (ISO) стандартів, або визначити стандарти, на які посилається ЄС чи ІКАО, а також зазначити, про який конкретний стандарт йдеться, як передбачається забезпечити його дотримання або коли таке дотримання буде досягнуто;
- розробити більш конкретні правила і технічні характеристики відповідно до документа ІКАО 9303, частина 1, том 2 та Рішення Комісії С (2006) 2909, щодо визначення, взяття, (тимчасового) зберігання, перенесення у документи та знищення первинних та вторинних біометричних параметрів (зображення обличчя і відбитки пальців). Це може бути виконано шляхом затвердження правил на підставі Постанови КМУ № 669 від 26 листопада 2014 року;
- покращити стійкість/надійність фази виробництва;

⁵¹ У ПДВЛ зазначено: «Досягнення всіх критеріїв дозволить Комісії, беручи до уваги загальний стан відносин між ЄС та Україною, внести пропозицію Європейському Парламенту та Раді щодо скасування вимоги мати візу для короткострокового перебування для громадян України шляхом внесення змін до Регламенту ЄС № 539/2001 (ці зміни повинні обмежуватись власниками біометричних паспортів, виданих у відповідності зі стандартами ІКАО).»

- при посиланні на ІКАО український законодавець має вибрати, чи посилатися на ІКАО за її міжнародною аббревіатурою ("ICAO"), або за відповідною українською аббревіатурою ("ІКАО"). Не рекомендується посилатися на ІКАО, використовуючи латинізовану версію української аббревіатури ("ІКАО"), як це має місце в деяких правових текстах⁵²;
- використовувати Регламент 2252/2004, Рішення Комісії С(2006) 2909 та Рішення Комісії С(2008) 8657 як керівні документи для визначення біометрії;
- перевірити, чи відповідає зміст МЗЗ пункту 9 розділу IV в документу 9303, Частина 1, Том 1;
- визначити правила транслітерації українського алфавіту для використання у паспортах відповідно до Додатка 9 «Транслітерація, що рекомендується для використання державами» до розділу IV Частини 1 документа 9303;
- уточнити питання транслітерації української літери "г" з ІКАО шляхом звернення до Технічної консультативної групи з питань машинозчитуваних проїзних документів (TAG/MRTD), поки триває процес перегляду документа 9303;
- шукати шляхи співпраці та обміну знаннями та досвідом з європейськими та міжнародними партнерами, наприклад, з Групи високопосадовців з систем інформаційної безпеки («Senior Officials Group Information Systems Security» (SOG-IS)) Європейської Комісії, Федерального агентства Німеччини з інформаційної безпеки (BSI), Програми ІКАО з питань машинозчитуваних проїзних документів та Технічної консультативної групи ІКАО з машинозчитуваних проїзних документів;
- додаткові рекомендації та приклади передової практики можна знайти у праці: Diana Ombelli and FonsKnopjes, *Documents: the Developer's Toolkit*. IOM and Via Occidentalis: 2008.

5.1.3 Протидія шахрайству, злочинам та незаконним перетинам кордону

- мінімізувати ризик шахрайства шляхом створення чітких правил подання заяви на отримання другого паспорту;
- якщо у системі централізованого зберігання біометричних даних громадян України передбачається можливість пошуку за принципом «один-до-багатьох», створити для цього відповідну правову базу у відповідності з найвищими стандартами щодо захисту персональних даних. Хорошим джерелом для керівництва при проектуванні рішень для захисту персональних даних в ідентифікаційних системах «один-до-багатьох» є документ на цю тему, підготовлений Уповноваженим з інформаційних питань та захисту персональних даних провінції Онтаріо, Канада⁵³;
- запровадити використання біометрії в пунктах перетину українського кордону для ідентифікації або верифікації.

5.1.4 Посилення потенціалу

- запровадити програми нарощування потенціалу та професійної підготовки працівників у сфері біометрії на всіх етапах: виготовлення, подання заяв, персоналізація та видача;
- посилення спроможності працівників виявляти підроблені первинні документи і отримані шахрайським шляхом внутрішні паспорти.

5.2 Повідомлення про втрачені або викрадені паспорти

- запровадити надійну, без дублювань, систему реєстрації інформації про втрачені та викрадені паспорти. Поступово перейти до використання цієї системи та поетапно відмовитися від ДІС, але не раніше, ніж запрацює нова система;

⁵² Запит на пошук «ІКАО» латинськими літерами у законодавчій базі України дає 61 результат, «ICAO» дає 109, а «ІКАО» зустрічається у 287 документах. У сфері міграції та безпеки документів латинізована форма «ІКАО» використовується, зокрема, у наказі Міністерства внутрішніх справ України від 15.07.2013 № 681, постанові КМУ від 07.05.2014 № 152 (а також у постанові КМУ від 26.11.2014 № 682, яка вносить зміни до неї), постанові КМУ від 07.05.2014 № 153, постанові КМУ від 07.05.2014 № 154, постанові КМУ від 23.09.2014 № 486 та постанові КМУ від 12.11.2014 № 622.

⁵³ <https://www.ipc.on.ca/english/Resources/Discussion-Papers/Discussion-Papers-Summary/?id=1417>

- покращити обмін інформацією про втрачені та викрадені паспорти з Інтерполом з відповідними гарантіями захисту даних та на основі взаємосумісних електронних систем.

5.3 Достовірність первинних документів

- реалізувати сценарій, коли і як «старий» внутрішній паспорт буде замінений на новий документ;
- оскільки термін дії старих внутрішніх паспортів не обмежений, і вони підлягають заміні тільки у разі втрати, зміни прізвища, помилки або непридатності для використання, то можна розглянути питання про примусове їх вилучення. Відсутність кінцевих термінів дії старих внутрішніх паспортів у сукупності з низьким рівнем їх захищеності є одним з основних факторів ризику з точки зору забезпечення видачі паспортів (для виїзду за кордон), оскільки внутрішні паспорти є у цьому випадку первинними документами;
- інформувати громадян, як різні дані, які у даний час записані у внутрішньому паспорті (про громадянський стан, як-от шлюб, розлучення, наявність дітей, про видачу паспорта(ів) для виїзду за кордон), будуть зберігатися в інших місцях після заміни внутрішнього паспорту, і яким чином громадяни підтверджуватимуть свій громадянський стан і місце проживання у повсякденному житті;
- можна шукати способи співпраці з такими країнами, як Грузія, які успішно замінили пострадянський внутрішній паспорт на сучасне, повнофункціональне посвідчення особи;
- поступове, у належний час, вилучення з використання форми Ф1 і каталогів, але не раніше, ніж буде створено робочу альтернативу. На це потрібно щонайменше 10-15 років. Слід шукати якісь проміжні рішення для ефективної перевірки виданих внутрішніх паспортів у місці реєстрації громадянина;
- нарощування потенціалу на етапі початкової ідентифікації заявників, коли вони подають заяву про видачу паспорта, та визначення достовірності первинних документів до того, як на їх основі будуть видані захищені паспорти.

5.4 Міжвідомчий обмін інформацією

- дозволити обмін інформацією між ДМС та МВС про загублені і викрадені паспорти при одночасному забезпеченні захисту даних на основі підзаконних актів та/або міжвідомчого Меморандуму про взаєморозуміння. Сюди має входити обмін інформацією про втрачені і викрадені паспорти для правоохоронних цілей;
- заміна застарілих систем (таких, як ДІС) багатофункціональними новими системами, які задовольняють реальні потреби;
- визначити у правовій базі, який орган буде відповідальний за реєстрацію місця проживання та за покращення обміну інформацією між відомствами при забезпеченні захисту даних;
- запровадити принцип «достовірного джерела», який означає, що якщо один орган є відповідальним за певні дані, то інші можуть отримувати від першого цю інформацію при забезпеченні захисту даних. Це дозволить уникнути дублювання даних та підвищити їх якість;
- вдосконалити обмін інформацією з ДПС стосовно рішень про заборону в'їзду в Україну або виїзду з України.

5.5 Обмін інформацією про підроблені та справжні документи

- продовжувати раніше налагоджену успішну співпрацю з Інтерполом у сфері підроблених і справжніх документів;
- обмінюватися інформацією про справжні українські проїзні документи та документи, що посвідчують особу (наприклад, такі, як зберігаються у PRADO, FADO та подібних базах даних) з ЄС.

5.6 Захищеність посвідок на проживання та віз, у тому числі біометричних

- запровадити включення біометричних даних у візи для уможливлення ідентифікації та верифікації за біометричною відповідністю;
- надавати інформацію про видані візи ДПС через їхні існуючі автоматизовані системи, що дозволить їм перевіряти справжність візи при в'їзді іноземців на територію України;
- надавати біометричні дані осіб, яким були видані візи, ДПС через їхні існуючі автоматизовані системи;
- забезпечити доступ ДПС у пунктах пропуску через державний кордон України до інформації про (іноземні) справжні проїзні документи та документи, що засвідчують особу (наприклад, такі, як зберігаються в системі PRADO, FADO та аналогічних базах даних);
- забезпечити доступ ДПС у пунктах пропуску через державний кордон України до інформації, що зберігається в базі даних втрачених або викрадених проїзних документів Інтерполу;
- розробити навчальні програми з перевірки справжності закордонних паспортів для консульських працівників, які видають візи, та працівників міграційної служби, які видають посвідки на проживання. В українських прикордонників є хороша традиція проведення діяльності з нарощування потенціалу в цій галузі; їхній досвід може бути ефективно застосований.

5.7 Захист персональних даних

- посилення потенціалу в галузі захисту даних, і не лише тільки серед керівників, а й серед тих, хто безпосередньо працює з реєстром населення;
- уточнити у Законі про демографічний реєстр щодо ролі «контролера» і «розпорядника».

5.8 Реєстрація населення

- уточнити, як має заповнюватися демографічний реєстр. Визначити у підзаконних актах, якою інформацією і між якими органами здійснюватиметься обмін відповідно до пунктів 12, 13 частини першої статті 7 і частини другої статті 4 Закону про демографічний реєстр. Забезпечити високий рівень якості даних без надмірності або зберігання копій даних, що зберігаються в інших відомствах; краще здійснювати обмін такою інформацією на надійній правовій основі, ніж дублювати дані, що існують в інших відомствах.

6 ДОДАТКИ

Додаток 1. Етапи виконання роботи

Етап 1:

Збір відповідних даних, вивчення попередніх досліджень і опублікованих експертних висновків, збір та аналіз правових документів (законів та підзаконних нормативно-правових актів). Підготовка огляду чинного законодавства. Визначення всіх відповідних українських установ, з якими треба провести інтерв'ю; підготовка питань «(для відправки заздалегідь і/або для озвучення під час інтерв'ю).

Етап 2:

Проведення інтерв'ю з працівниками (посадовцями) органів державної влади та інших відповідних установ.

Етап 3:

Оцінка існуючої системи управління ідентифікацією та рівня захищеності документів та оцінка їх відповідності стандартам ІКАО, міжнародним та європейським стандартам (на основі аналізу законодавства та аналізу змісту інтерв'ю). Огляд правової бази (законів та підзаконних нормативно-правових актів).

Етап 4:

Складання висновків і рекомендацій, надання порад щодо подальших заходів з нарощування потенціалу на основі сформульованих рекомендацій та підготовка першого проекту дослідження.

Етап 5:

Рецензування проекту дослідження Представництвом Міжнародної організації з міграції в Україні; переклад проекту українською мовою, направлення його для коментарів задіяним органам державної влади (Представництвом Міжнародної організації з міграції в Україні); доопрацювання проекту з урахуванням висловлених коментарів та зауважень.

Етап 6:

Презентація остаточного проекту дослідження задіяним органам державної влади.

Етап 7:

Макетування і друк англomовної та україномовної версій дослідження; розповсюдження дослідження серед заінтересованих установ та осіб.

Додаток 2. Список осіб та інституцій, з якими були проведені консультації

- Громадська організація «Європа без бар'єрів», 18 листопада 2013 року
- Державна прикордонна служба України, 19 листопада 2013 року
- Державна міграційна служба України, 20 листопада 2013 року
- Державна реєстраційна служба України, 21 листопада 2013 року
- Міністерство закордонних справ України, 21 листопада 2013 року
- Державне підприємство «Державний центр персоналізації документів», 22 листопада 2013 року
- Державне підприємство «Поліграфічний комбінат «Україна», 10 грудня 2013 року
- Державна служба України з питань захисту персональних даних, 10 грудня 2013 року
- Центральна виборча комісія України, 12 грудня 2013 року
- Державне підприємство «Документ», 12 грудня 2013 року
- Київський центр обслуговування громадян «Паспортний сервіс» ДП «Документ», 12 грудня 2013 року
- Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 13 грудня 2013 року
- Міністерство внутрішніх справ України, 13 грудня 2013 року
- Аналітична організація «Центр політико-правових реформ», 20 січня 2014 року
- Міністерство фінансів України, 22 січня 2014 року
- Святошинський районний відділ ДМС у місті Києві, 22 січня 2014 року
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації, 23 січня 2014 року
- Бориспільський районний відділ ДМС у Київській області, 24 січня 2014 року
- Консульський відділ Посольства України в Королівстві Нідерландів, 20 червня 2014 року

Додаток 3. Європейське законодавство

У цьому додатку наведено загальний огляд Регламенту Ради (ЄС) No 2252/2004 та додатку до Рішення С(2006) 2909, а також подальші зміни до цих документів.

З текстом додатку можна ознайомитися в англomовній публікації цього дослідження або за посиланнями на повний текст зазначених актів⁵⁴.

⁵⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2252&from=EN>,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0444&from=EN>,
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/comm_native_c_2006_2909_f_en_annex_draft_not_notified.pdf,
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/document-security/docs/comm_decision_c_2013_6181_en_.pdf

Додаток 4. Транслітерація українських літер для проїзних документів

У таблиці 3 наведені відмінності між постановою КМУ «Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею» від 27 січня 2010 року № 55 та Додатком 9 до розділу IV «Транслітерація, що рекомендується для використання державами» частини 1 Документа 9303.

Українська	Постанова 55	ІКАО
Аа	Aa	A
Бб	Bb	B
Вв	Vv	V
Гг	Hh	G
Ґґ	Gg	G
Дд	Dd	D
Ее	Ee	E
Єє	Ye ⁵⁵ , ie ⁵⁶	IE
Жж	Zhzh	ZH
Зз	Zz	Z
Ии	Yy	Y
Іі	Ii	I
Її	Yi ⁵⁵ , i ⁵⁶	I
Йй	Y ⁵⁵ , i ⁵⁶	I
Кк	Kk	K
Лл	Ll	L
Мм	Mm	M
Нн	Nn	N
Оо	Oo	O
Пп	Pp	P
Рр	Rr	R
Сс	Ss	S
Тт	Tt	T
Уу	Uu	U
Фф	Ff	F
Хх	Khkh	KH
Цц	Tsts	TS
Чч	Chch	CH
Шш	Shsh	SH
Щщ	Shchshch	SHCH
Юю	Yu ⁵⁵ , iu ⁵⁶	IU
Яя	Ya ⁵⁵ , ia ⁵⁶	IA

Таблиця 3: Порівняння правил української транслітерації з документом ІКАО 9303

Відмінності помітні стосовно так званих йотованих голосних: Є, Ї, Ю, Я, які відповідно до українського нормативного акту мають два варіанти залежно від їхнього місця в слові, із буквою *Y*- на початку слова, з буквою *i*- в інших позиціях. Те саме стосується літери *Й*. Особливий випадок – літера *Г*, яка за правилами ІКАО зазвичай транслітерується у *G*, за винятком білоруської та сербської мов, у яких *ї* рекомендується транслітерувати у *H*⁵⁷.

⁵⁵ У постанові зазначено «На початку слова».

⁵⁶ У постанові зазначено «В інших позиціях».

⁵⁷ У Додатку 9 сказано: «за винятком білоруської та сербської = *H*» (не виключено, що тут замість «сербської» малася на увазі «українська», тому що в Сербії, принаймні з початку дев'ятнадцятого століття, за Віденською угодою про писемність 1850 року, латинська *H* використовується для представлення *X* кирилиці (яка транскрибується як *KH* відповідно до рекомендацій ІКАО), у той час як *Г* транскрибується як *G* і навпаки).