



Office for Democratic Institutions and Human Rights

## КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

### Отчет об оценке

### перспектив создания реестра населения



г. Варшава  
июль 2012 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

1	ВВЕДЕНИЕ .....	3
2	ПРИНЦИПЫ РЕГИСТРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ .....	4
	Персональный файл .....	1
3	ОБЯЗАННОСТИ И ОПЕРАЦИОННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ .....	9
	3.1. Управление .....	10
	3.2. Оперативная структура .....	12
4	ТРЕБОВАНИЯ К РЕАЛИЗАЦИИ .....	14
	4.1. Законодательная основа .....	14
	4.2. Администрирование .....	17
	4.3. Управление информацией .....	19
	Централизованное хранение данных .....	19
	Покрытие сети .....	19
5	РЕКОМЕНДАЦИИ .....	25

## **КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА**

### **ОТЧЕТ ОБ ОЦЕНКЕ ПЕРСПЕКТИВ СОЗДАНИЯ РЕЕСТРА НАСЕЛЕНИЯ**

#### **1 ВВЕДЕНИЕ**

23 ноября 2011 года Государственная регистрационная служба (ГРС) Кыргызской Республики обратилась в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) с просьбой оказать помощь в создании государственного реестра населения. В ответ на эту просьбу 6-7 декабря 2011 года Кыргызскую Республику посетили эксперты БДИПЧ ОБСЕ - г-н Зоран Докович, советник БДИПЧ ОБСЕ по вопросам миграции/свободы передвижения и г-н Фрэнк Нэн, привлеченный эксперт БДИПЧ по вопросам регистрации населения. На встрече с официальными представителями ГРС было достигнуто соглашение по поводу плана совместной работы с целью оценки требований к созданию компьютеризированной системы регистрации населения в рамках текущих реформ в области регистрации населения в Кыргызской Республике.

В соответствии с согласованным планом работы, в период с 12 до 17 марта 2012 года и с 9 по 14 апреля 2012 года эксперт БДИПЧ ОБСЕ г-н Фрэнк Нэн посетил Бишкек с целью провести оценку схемы регистрации населения. Процесс оценки включал проведение ряда встреч с представителями организаций, занимающихся регистрацией населения.

В ходе оценки представители ГРС заверили эксперта в своей готовности принять меры для создания общегосударственного реестра населения. В контексте этих мер представители ГРС уведомили эксперта БДИПЧ о принятом Службой решении включить создание полностью компьютеризированного реестра населения в условия будущего тендера на изготовление биометрических паспортов. Участники тендера должны включить в предложение поставку необходимого оборудования для системы регистрации населения на центральном и местном уровне.

Государственная регистрационная служба проинформировала эксперта, что в рамках будущего тендера участников попросят предложить адекватную модель для создания компьютеризированного реестра населения, а после анализа предложений ГРС примет решение о том, какое предложение будет наиболее оптимально в условиях Кыргызской Республики.<sup>1</sup>

С целью проведения оценки ГРС предоставила эксперту соответствующие законодательные акты, регулирующие процесс регистрации населения, а также дополнительную письменную информацию о существующих оперативных механизмах проведения регистрации на местном уровне и обработке этой информации на центральном уровне. В рамках оценки эксперт изучал

---

<sup>1</sup> Ввиду конфиденциальности этого процесса эксперту не удалось ознакомиться с содержанием тендерной документации.

административную организацию регистрационных служб, законодательную основу для регистрации населения, имеющиеся ресурсы для обработки электронной информации, исполнение правовых обязательств и общее функционирование процесса регистрации населения. Информация, предоставленная Государственной регистрационной службой по этим четырем областям, позволила выявить существующие пробелы в вышеуказанных областях и оценить, какие меры необходимо принять.

Данный отчет содержит описание существующей ситуации и необходимых улучшений для создания системы регистрации населения в Кыргызской Республики, а также рекомендации в адрес ГРС с целью помочь в создании этой системы. В частности, в отчете отражены:

- цели и принципы, которые необходимо учесть для создания функционирующей компьютеризированной системы регистрации населения;
- организационная схема ГРС, законодательная основа, управление информацией и операции;
- требования к созданию функционирующей компьютеризированной системы регистрации населения;
- рекомендации в адрес правительства Кыргызской Республики и ГРС в отношении требований, которые следует учесть при принятии решения по поводу полученных тендерных предложений об изготовлении биометрических паспортов/создании системы регистрации населения;

БДИПЧ ОБСЕ выражает благодарность Государственной регистрационной службе за приглашение и предоставленную возможность внести вклад в проведение оценки. БДИПЧ также благодарит ГРС за помощь в организации визита экспертов и организацию участия сотрудников ГРС в дискуссиях. Наконец, БДИПЧ ОБСЕ благодарит все другие кыргызские организации и людей, поделившихся своими соображениями и информацией в целях проведения оценки.

## **2 ПРИНЦИПЫ РЕГИСТРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ**

Реестр населения – это система хранения записей с персональной информацией обо всех гражданах и лицах без гражданства, проживающих на территории государства, которые удовлетворяют требованиям регистрации, предусмотренным соответствующим законодательством. Регистрация данных в Реестре населения осуществляется на основе принципов уникальности, единства и открытости, при наличии документальных свидетельств важных биографических фактов. Принципы уникальности и единства необходимы при определении *типа* хранимой информации и *методов* ее хранения, а принцип открытости используется для обеспечения доверия граждан к тому, каким образом государство использует их персональные данные. Многократное использование хранимых личных данных разными организациями является гарантией того, что при осуществлении своей деятельности все государственные учреждения используют одну и ту же информацию, получаемую из реестра населения.

Реестр населения приносит пользу всем государственным учреждениям, предоставляя им законный доступ к персональной информации, необходимой для повышения качества услуг и предоставления гражданам качественных продуктов во всех стратегических областях, таких как здравоохранение, трудоустройство, правосудие, образование, социальное обеспечение, право собственности, право на владение автомобилем и услуги аварийных служб. В результате повышается скорость и качество предоставляемых гражданам услуг.

Для того, чтобы создать реестр населения, который приносил бы вышеуказанную пользу, важно внедрить следующие цели и принципы, которые являются общепринятыми в большинстве стран, где действует система электронного реестра населения:

Для эффективной работы реестра населения необходимо достижение двух основных целей. Во-первых, на каждого человека, проживающего на территории государства, в реестре должен быть всего один файл с его/ее персональной информацией: **«один человек – один файл»**. Во-вторых, с целью предоставления доступа к данным населению и другим организациям, необходимо создать условия для последующего многократного использования зарегистрированных данных при помощи электронных средств: **«однократная регистрация – многократное использование информации»**.

Первая цель, необходимая для эффективной работы реестра, служит тому, чтобы избежать повторной регистрации одного и того же лица и дублирования данных. Вторая цель - **«однократная регистрация – многократное использование информации»** - становится актуальной только после достижения первой цели - **«один человек – один файл»**. При использовании хранящейся в реестре персональной информации другими государственными учреждениями (в соответствии с законом) должны существовать гарантии оптимального использования персональных данных органами государственной власти, защиты данных и другие правовые гарантии. Первая цель обеспечивает качество данных, а вторая гарантирует должное использование данных всеми государственными учреждениями, тем самым улучшая качество государственных услуг.

Для работы централизованного реестра населения необходимо, среди прочего, соблюдать следующие основные принципы:

- *Сбор, проверка и регистрация персональных данных на уровне местных органов власти должны происходить на основе соответствующей административной единицы(и территориальных органов).*

Зарегистрированная информация передается электронным путем и хранится на центральном уровне. Местные органы отвечают за сбор, проверку информации и регистрацию граждан. Хранение зарегистрированных данных, а также обеспечение качества данных в системе регистрации населения осуществляются на центральном уровне.

- *Регистрация и хранение данных должны основываться на надежной законодательной базе.*

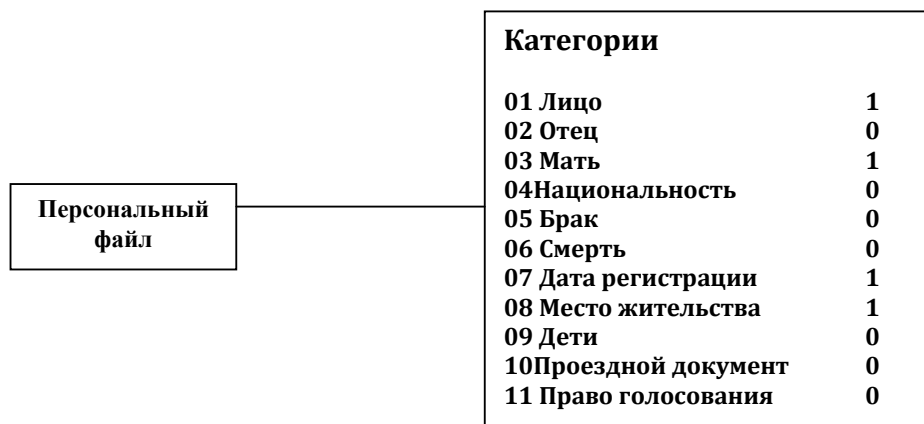
Система регистрации населения должна быть основана на четко проработанных законах, подзаконных актах, инструкциях и процедурах.

- *Единая регистрация должна обеспечивать использование одной и той же процедуры регистрации всеми местными ведомствами и, в идеале, должна основываться на компьютеризированной системе.*

Единая процедура сбора, проверки и регистрации данных о гражданском состоянии лиц на местном уровне имеет большое значение для обеспечения точности данных. Для этого необходимо наличие четких процедур регистрации места жительства и гражданского состояния. Необходимо обучить служащих соответствующих местных органов власти процедуре регистрации и единым методам ее использования. Единая процедура сбора, обновления, уточнения и регистрации регистрационных данных населения должна поддерживаться базовыми программными средствами Реестра населения, а также должна контролироваться системными журналами и контрольными записями, основанными на показателях производительности, которые предоставляются руководству Реестра населения путем регулярного обновления данных.

- *Регистрация лица предусматривает наличие полного набора данных.*

С целью создания условий для регистрации биографических фактов каждого лица, в реестре населения существует персональный файл, состоящий из существенной информации, разделенной на определенное количество категорий в зависимости от типа регистрируемой информации. Каждая категория может включать в себя только текущие данные или текущие и статистические данные. Ниже представлена возможная схема персонального файла.



Некоторые категории персональной информации в реестре населения должны быть обязательными компонентами персонального файла. Такие категории обозначены в вышеуказанной схеме цифрой 1. Реестр населения включает в себя персональный файл лица (*категория 01*), удовлетворяющего критериям регистрации. Дата включения персонального файла в реестр обозначается как дата регистрации (*категория 07*). Для того, чтобы

информация в персональном файле была полной, файл должен содержать данные об адресе, по которому проживает лицо. Как правило, в регистрационных данных лица содержится информация об обоих родителях. Однако включение категории отец (*категория 02*) является необязательным, в то время как включение категории мать (*категория 03*) обязательно. То же самое относится к лицам, у которых один законный опекун. Остальные категории необязательны. Например, персональные файлы лиц, не имеющих детей, не включают категорию 09 (*дети*). Некоторые категории биографических фактов могут состоять из нескольких записей. Так, у лица может быть несколько детей, несколько браков или несколько паспортов в течение жизни.

- *Данные, хранящиеся в реестре населения, состоят из полной, точной и новейшей информации, а также статистической информации (которую система создает автоматически после каждого обновления персональной информации).*

Данные Реестра населения должны быть полными (должны быть зарегистрированы все граждане и лица без гражданства), точными (зарегистрированные данные не должны содержать орфографических ошибок, и т.д.) и современными (должны отражать текущее гражданское состояние и место жительства лица).

- *Регистрация лица должна обеспечивать ему «юридическую личность».*

Полные, точные и современные данные в Реестре населения должны содержать юридически действительную информацию для утверждения юридической личности граждан перед государством. Следовательно, зарегистрированные персональные данные должны точно отражать уникальное гражданское состояние и место проживания (адрес) лица.

- *После регистрации рождения, система регистрации населения автоматически выдает личный идентификационный номер.*

Личный идентификационный номер гражданина является уникальным личным идентификатором, который необходим для точной идентификации лица в реестре населения при предоставлении услуг. При регистрации рождения, система реестра населения должна автоматически выдавать личный номер в соответствии с алгоритмом, применяемым в настоящее время Социальным фондом Кыргызстана.

- *Сотрудники органов регистрационного учета должны регулярно проходить подготовку в области правовых основ и работы компьютеризированной системы регистрации населения.*

С целью обеспечения согласованности, а также точности регистрационных данных, важно, чтобы сотрудники органов регистрационного учета регулярно проходили подготовку в области законодательства, правил и процедур регистрации населения, а также компьютеризированной платформы, функционирующей в реестре населения.

- *Точность данных должна обеспечиваться процедурами и серией систематических и постоянных проверок.*

С целью дальнейшего обеспечения точности данных, выполнения правовых обязательств и процессов регистрации на местном уровне, необходимо задействовать систему регулярных проверок местных отделений.

- *Другие государственные учреждения должны иметь доступ к персональной информации, хранящейся в реестре населения, при условии, что они обладают соответствующими законными полномочиями.*

Если точность данных, хранящихся в реестре населения, должным образом обеспечивается путем подготовки персонала, едиными процессами регистрации и проверки, то данные о гражданском состоянии могут быть выданы имеющим соответствующие полномочия третьим сторонам с целью предоставления услуг.

- *Продукты (такие как паспорта, удостоверения личности, сертификаты, списки избирателей и статистические данные) производятся только на основе информации, хранящейся в реестре населения.*

Государственные услуги, предоставление которых основано на использовании персональных данных, такие как производство паспортов, удостоверений личности, сертификатов, списков избирателей и статистических данных, должны предусматривать обязательное использование персональных данных, хранящихся только в реестре населения.

Помимо целей и принципов регистрации населения, созданию реестра должно предшествовать должное планирование. В этом контексте важно четко обозначить следующее:

- Концепция будущего Реестра населения (Какова наша цель?)
- План создания реестра (Каков план действий по достижению целей?)
- Четко определенные роли и обязанности по созданию реестра (Кто будет участвовать в процессе реализации?)
- Понимание силы информации, то есть путей достижения и сохранения высокого качества данных, а также их защиты и информирования широкой общественности (Способы управления данными).



### **3 ОБЯЗАННОСТИ И ОПЕРАЦИОННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ**

Государственная регистрационная служба (ГРС) была основана указом правительства<sup>2</sup> от 17 ноября 2009 года, который объединил полномочия различных министерств под юрисдикцией ГРС. Это были полномочия Паспортного стола Министерства внутренних дел и его районных отделов, Департамента регистрации актов гражданского состояния при Министерстве юстиции, Государственного агентства информационных ресурсов и технологий и Государственного агентства регистрации недвижимого имущества.

В обязанности ГРС входит выполнение следующих регистрационных задач:

- Регистрация населения Кыргызской Республики
- Регистрация актов гражданского состояния
- Регистрация прав частной собственности и ведение земельного кадастра
- Регистрация транспортных средств, лиц, имеющих водительские удостоверения, доверенностей на вождение или распоряжение транспортными средствами
- Ведение Государственного архива

Цели ГРС в отношении регистрации населения состоят в следующем:

- Предоставление населению качественных услуг по регистрации населения, регистрации актов гражданского состояния, регистрации транспортных средств, регистрации водительских удостоверений, регистрации недвижимого имущества и данных кадастра
- Создание функционирующей системы Регистрации населения
- Создание системы центров обслуживания по принципу «одного окна»
- Создание сети совместного использования данных путем распределения данных среди государственных (частных) учреждений в соответствии с законом.

---

<sup>2</sup> Указ Правительства Кыргызской Республики № 708 от 17 ноября 2009 года «Об утверждении устава Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики»

### 3.1. Управление

В структуру ГРС входят следующие отделы:

<u>Департамент регистрации актов гражданского состояния</u>	- осуществляет регистрацию актов гражданского состояния во всех 60 местных отделах и 519 органах местного самоуправления
<u>Департамент регистрации населения</u>	- осуществляет выдачу паспортов и регистрацию места жительства
<u>Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество</u>	- осуществляет регистрацию прав на недвижимое имущество, управление земельными участками и регистрацию адресов
<u>Департамент регистрации транспортных средств и водительского состава</u>	- отвечает за прием заявлений и выдачу водительских удостоверений и регистрационных удостоверений автотранспортных средств
<u>Департамент информационных ресурсов и технологий</u>	- отвечает за работу компьютерных систем, используемых в ГРС
<u>«Инфоком»</u>	Государственное предприятие по информационным технологиям, которое оказывает ГРС помощь в разработке и использовании компьютерных систем, согласно указаниям руководства ГРС.

Всем отделам ГРС необходим доступ к персональным данным для регистрации гражданских актов, заявлений о выдаче паспортов, заявлений о выдаче водительских удостоверений, прав владения имуществом или транспортным средством или поддержания работы регистрационной системы. Несмотря на то, что ГРС была создана более двух с половиной лет назад, существует необходимость в ее утверждении в качестве единой организации по предоставлению продуктов и услуг, так как в настоящее время ГРС работает как группа независимых департаментов, которые до ее создания были отдельными организациями или департаментами министерств.

Это в некоторой степени отражается в высоких накладных расходах и финансовой неэффективности ГРС, представленной на местном уровне 233 местными отделами со своим персоналом. Во многих районах функционируют самостоятельные отделы ГРС для различных типов услуг. В будущем это создаст проблемы при формировании системы передачи данных, поставках оборудования и содержании офисных помещений. ГРС планирует создание

системы «одного окна». Осуществление этой цели должно вести к сокращению числа отделов регистрации (зданий) путем объединения регистрации актов гражданского состояния и места жительства, водительских удостоверений и транспортных средств в одном здании. Регистрация недвижимости является отличной услугой, так как она, в первую очередь касается недвижимого имущества и вопросов кадастра/управления землей. Эта услуга почти полностью финансируется Всемирным банком.

Кроме того, Департамент регистрации транспортных средств и водительского состава и Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество претендуют на статус государственных предприятий. Это может привести к созданию необычной структуры, где два отдела ГРС будут являться независимыми структурами с отдельным управлением финансами, что не послужит улучшению работы и управлению финансами ГРС в целом. С организационной точки зрения, для нормального функционирования ГРС должна обладать достаточными полномочиями для управления всеми своими подразделениями.

#### *Организационная структура ГРС*

Департамент	Подразделения	Услуга	Продукты	Система
<u>Департамент регистрации актов гражданского состояния</u>	- 60 местных отделов ЗАГС - 37 больниц - 519 местных органов власти	- Регистрация населения	- Сертификаты - Архивы	- Децентрализованная - Неавтоматическая система
<u>Департамент регистрации населения</u>	- 63 отдела приема заявлений - 36 пунктов приема заявлений	- Выдача идентификационных документов - Регистрация места жительства.	- Идентификационные документы - Вид на жительство	- Местная неавтоматическая - центральная система
<u>Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество</u>	- 49 отделов регистрации	- Регистрация имущества - Регистрация адреса - Управление земельными участками	- Документы, удостоверяющие владение имуществом - Адреса	- Центральная система - (поддержку осуществляет Всемирный банк)
<u>Департамент регистрации транспортных средств и водительского состава</u>	- 25 отделов регистрации	- Водительские удостоверения - Регистрационное удостоверение автомобиля	- Водительские удостоверения - Регистрационные удостоверения автомобиля	- Местная неавтоматическая - Центральная система - (устаревшая)
<u>Департаменты информационных ресурсов и технологий</u>	- Нет в наличии	- Эксплуатация систем - Разработка приложений	- Функционирующие системы - Приложения	- Нет в наличии

### 3.2. Оперативная структура

В настоящее время, в отсутствие компьютеризированной центральной базы данных, регистрация населения – это процесс, осуществляемый исключительно на бумаге и вручную. Акты гражданского состояния и место проживания регистрируются только в регистрационных книгах. Внутри системы государственного управления обмен зарегистрированной информацией происходит не так быстро, как при электронном обмене информацией. В свою очередь, это влияет на качество услуг, предоставляемых государственными ведомствами гражданам. Например, для получения проездных документов необходимо посетить несколько местных органов, зачастую проезжая значительные расстояния, чтобы получить справки, подтверждающие личность и зарегистрированное место проживания. Затем эти документы следует приложить к заявлению о выдаче проездных документов. В компьютеризированной системе при подаче заявления о получении проездных документов личную информацию можно получить в электронном формате из реестра населения, независимо от того, где именно эта информация была изначально зарегистрирована.

#### *Регистрация актов гражданского состояния*

Департамент регистрации актов гражданского состояния имеет 60 местных отделов записей актов гражданского состояния (отделов ЗАГС), которые занимаются регистрацией семи категорий актов гражданского состояния (рождения, заключения брака, расторжения брака, усыновления/удочерения, установления отцовства, перемены фамилии, смерти). Тридцать семь из этих 60 органов ЗАГС имеют собственные «отделения» в больницах исключительно для регистрации рождения. Эта услуга предназначена для того, чтобы гражданам не приходилось самим отправляться в ЗАГС, и они могли бы получить свидетельство о рождении из рук сотрудника ЗАГСа. Помимо этого, есть 519 местных государственных органов, занимающихся регистрацией четырех категорий актов гражданского состояния: рождения, заключения брака, установления отцовства и смерти.

Оценка процесса регистрации актов гражданского состояния выявила несколько аспектов этого процесса, которые желательно усовершенствовать:

- В настоящее время регистрация актов гражданского состояния – это сложный и долгий процесс, требующий заполнения нескольких форм в различных регистрационных книгах. Создание компьютеризированной системы, где данные регистрируются на местном уровне, а хранятся на центральном, создало бы основу для такого предоставления регистрационных услуг, которое было бы более оперативным для граждан и менее трудоемким для регистрационных служащих. Помимо этого, управлять большими объемами данных на центральном уровне гораздо легче при наличии компьютеризированной системы регистрации. В настоящее время такой системы нет, что осложняет контроль над точностью регистрации актов гражданского состояния.

- Введение в силу закона «Об актах гражданского состояния» является ключевым аспектом для единообразной системы регистрации. Похоже, органы ЗАГС хорошо знают и выполняют порядок регистрации, однако большое количество местных отделений практически исключает возможность единообразной регистрации на центральном уровне, поскольку местные отделы принимают собственные решения. При систематизированной регистрации в компьютеризированной системе было бы легче обеспечить единообразие, используя системные журналы регистрации и контрольные журналы для регистрации операций (так называемых «аудиторских следов»).
- Регистрация граждан, проживающих за пределами территории Кыргызской Республики, - это задача, требующая особого внимания. В настоящее время у кыргызских властей нет точных цифр, отражающих количество граждан, проживающих за границей. Это требует четкого механизма регистрации, включающего в себя запись актов гражданского состояния, регистрацию по месту жительства, регистрацию заявлений о выдаче паспорта и привлечение посольств/консульств. Для решения этой задачи следует рассмотреть возможность прекратить выдачу паспортов гражданам, зарегистрированным в Кыргызской Республике, но проживающим за границей. Паспорта следует выдавать за границей только тем лицам, которые фактически снялись с учета (были деактивированы) из реестра населения Кыргызской Республики. Во всех других случаях заявление о выдаче паспорта следует подавать в соответствующий орган в Кыргызской Республике. В экстренных случаях (при краже/потере паспорта) можно выдавать временные паспорта – проездные документы, выдаваемые сроком на один год.
- ГРС рассматривает возможность объединения органов ЗАГС с органами приема заявлений о выдаче паспорта/удостоверения личности. Возможно, у такого подхода есть много преимуществ, таких как снижение оперативных затрат и облегчение доступа к регистрационным услугам для граждан, однако он требует осторожности, поскольку такое объединение может привести к тому, что основной функцией этих новых органов станет скорее обработка заявлений о выдаче паспортов и удостоверений личности, а не регистрация актов гражданского состояния. Таким образом, система регистрации актов гражданского состояния может стать всего лишь подсистемой системы обработки заявлений о выдаче паспортов и удостоверений личности. Однако следует подчеркнуть, что изготовление паспортов и удостоверений личности не следует смешивать с регистрацией населения. Первое – это статическая регистрация персональных данных, действительных на момент подачи заявления о выдаче паспорта или удостоверения личности, в то время как второе – это динамичная и постоянная регистрация изменений гражданского состояния. Эти два разных типа регистрационных систем не следует смешивать друг с другом.

### Регистрация по месту проживания

Закон обязывает гражданина регистрировать ряд актов гражданского состояния. Гражданин также обязан регистрировать изменение места своего проживания в срок, определенных законом «О внутренней миграции». Для граждан наиболее удобен такой процесс регистрации, при котором все связанные с конкретным лицом акты/события, можно зарегистрировать в одном месте. Поскольку органы ЗАГС отвечают за регистрацию всех важнейших событий в жизни, следует рассмотреть возможность передать ЗАГСам и функцию регистрации по месту проживания.

Объединение услуг регистрации по месту проживания и регистрации актов гражданского состояния на местном уровне можно обосновать и тем, что в отношении безопасности документов регистрация граждан и регистрация граждан, проживающих за границей, а также регистрация по месту проживания, несомненно, являются частью регистрации гражданского состояния, которая определяет не только личность человека, но и его местонахождение. Зарегистрированная информация обеспечивает гражданину «юридическую личность», включая доказательство места проживания, которое требуется государством при подаче заявления о выдаче документов и получении других государственных услуг (здравоохранения, образования и др.). В результате, можно подать заявление, например, о выдаче паспорта, используя только данные реестра населения.

## **4 ТРЕБОВАНИЯ К РЕАЛИЗАЦИИ**

### **4.1. Законодательная основа**

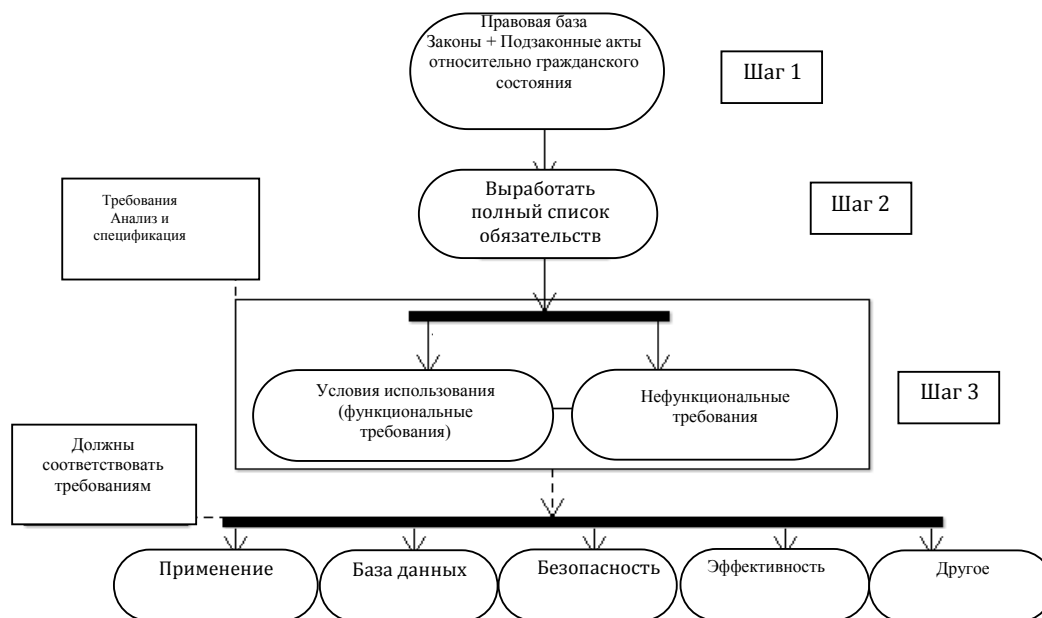
Законодательная основа определяет актуальность регистрации населения в контексте других задач, входящих в компетенцию ГРС. Реестр населения должен не только содержать информацию о гражданах, но и предоставлять уполномоченным пользователям доступ к зарегистрированной информации, необходимой им для выполнения своих задач. Таким образом, хотя ГРС и определяет то, каким образом информация будет обрабатываться в системе, процедуры обработки данных должны основываться на положениях, закрепленных в законодательстве.

Законодательство играет решающую роль в определении оптимальной модели функционирования реестра населения. При выборе оптимального тендерного предложения из всех представленных на будущий тендер необходимо принимать учитывать тот факт, что законодательство недоработано, что может лишить ГРС возможности определить требования к системе и «варианты/сценарии использования»<sup>3</sup>, на основании которых

---

<sup>3</sup> Например, чтобы избежать двойной регистрации лиц или актуализировать данные по необходимому лицу, первым действием при регистрации или актуализации данных должен быть «поиск лица» с целью идентифицировать личный файл в реестре. «Вариант использования» описывает, как и по какому сценарию можно вести «поиск лица»: только по фамилии, по фамилии и по дате рождения (указывая

необходимо сравнивать технические предложения, поступившие от участников тендера (см. схему ниже).



Как видно на схеме, когда будут определены законные обязательства (шаг 1), это приведет к определению перечня обязательств, которые, соответственно, должна выполнять система (шаг 2). Это необходимое функционирование системы означает необходимость описать ряд системных требований (шаг 3). Такие описания и называются «вариантами/сценариями использования» и содержат подробное описание требований ко всем действиям, которые система должна быть способна выполнить.

Необходимо внести дополнительные поправки в существующее законодательство и принять новые нормативно-правовые акты. Закон «О внутренней миграции» 2002 года, с поправками от 2011 года, обеспечивает правовую базу для создания реестра населения. Однако на сегодняшний день реестр не создан. Правовые обязательства, изложенные в законе «Об актах гражданского состояния», регулируют вопросы, связанные с системой регистрации вручную, на бумаге. В этом законе отражен тот факт, что функции регистрации актов гражданского состояния перешли от министерства юстиции к ГРС. Необходимо согласовать существующее законодательство о регистрации населения с другими соответствующими национальными законодательными актами, чтобы избежать противоречащих друг другу положений, которые в

---

только год рождения /только год и месяц рождения), и так далее. Эти функциональные требования следует протестировать сразу же после поставки системы.

итоге могут поставить под угрозу предоставление услуг и стать излишним бременем для граждан.

Принимая во внимание осуществляемый в настоящее время процесс разработки законодательной основы для создания и использования реестра населения, инициированный ГРС, важно, чтобы соответствующие положения законодательства стали известны ГРС до того, как будет завершен процесс тендера на изготовление новых биометрических паспортов. Планируя выбрать техническую модель для создания реестра населения, основываясь на предложении компании, выигравшей тендер, ГРС рискует оказаться неспособной выполнить свои правовые обязательства, поскольку они могут оказаться несовместимыми с технической системой, которая будет выбрана в результате тендера.

Для будущего электронного сбора, хранения и использования персональных данных (данных о населении) в реестре населения, цель которого - предоставлять услуги населению и данные государственным ведомствам, потребуется принятие закона, обеспечивающего функционирование реестра населения. Закон должен содержать положения, описывающие следующее:

- Методы ведения базы данных, с описанием основных обязанностей местных и центральных органов, ответственных за выполнение этой задачи;
- Правила регистрации персональных данных в базе данных
- Права и обязанности граждан при регистрации
- Метод получения доступа к персональным данным
- Права граждан в отношении доступа к собственным персональным данным
- Механизмы контроля процесса регистрации населения (например, аудит)
- Контроль сети
- Метод обеспечения целостности базы данных реестра населения.

Принятие такого закона будет иметь последствия в отношении другого соответствующего законодательства, такого как законы о документах, удостоверяющих личность, и об идентификационных номерах. На законодательство о документах, удостоверяющих личность, вероятнее всего, повлияет необходимость дальнейшего регулирования процесса подачи заявлений о выдаче таких документов, удостоверяющих личность, после создания электронной базы данных реестра населения. Потребуется внести поправки и в закон об идентификационных номерах, описав в нем, как, когда и где должны присваиваться идентификационные номера при использовании электронной базы данных о населении. Передача функции присвоения идентификационных номеров от Социального фонда Государственной регистрационной службе потребует внесения поправок в закон о социальном фонде. Закон «О внутренней миграции» уже не должен содержать ссылок на систему регистрации населения, поскольку новое разработанное рамочное законодательство должно охватывать все аспекты регистрации населения.



## 4.2. Администрирование

Помимо регистрации и хранения данных о гражданском состоянии и местах проживания, ГРС также стремится к усовершенствованию услуг, предоставляемых службой гражданам. Как ясно из организационной структуры Государственной регистрационной службы, у ГРС есть ряд услуг и продуктов. ГРС предоставляет как минимум четыре важные категории услуг гражданам – это регистрация населения, изготовление/выдача удостоверений личности, регистрация имущества/владельцев, и изготовление/выдача водительских удостоверений. Во всех случаях предоставление этих услуг требует наличия персональных данных.

Каждая услуга и продукт, предоставляемые ГРС, являются результатом рабочего процесса. Будь то регистрация рождения, заявление о выдаче паспорта, регистрация автомобиля или любая другая задача ГРС, все эти процессы имеют момент начала и момент завершения в системе ГРС. Эти процессы (от начала до конца) и представляют собой фактическую услугу, которую предоставляет ГРС. В момент завершения каждого процесса гражданину предоставляется услуга и выдается продукт (свидетельство о рождении, паспорт, документ регистрации автомобиля и так далее). Таким образом, ГРС управляет скорее процессами, а не информационными системами. Это означает, что ГРС должна строить свою организационную структуру на основании управления процессами. Все действия, связанные с доставкой конкретного продукта, следует описать как процессы, с указанием лица, ответственного за каждый компонент процесса. После внедрения управления процессами ГРС сформирует структуру повседневного управления для контроля над процессами и распределением задач и обязанностей в самой ГРС.

Повседневное управление процессами и распределением задач и обязанностей служит следующим целям:

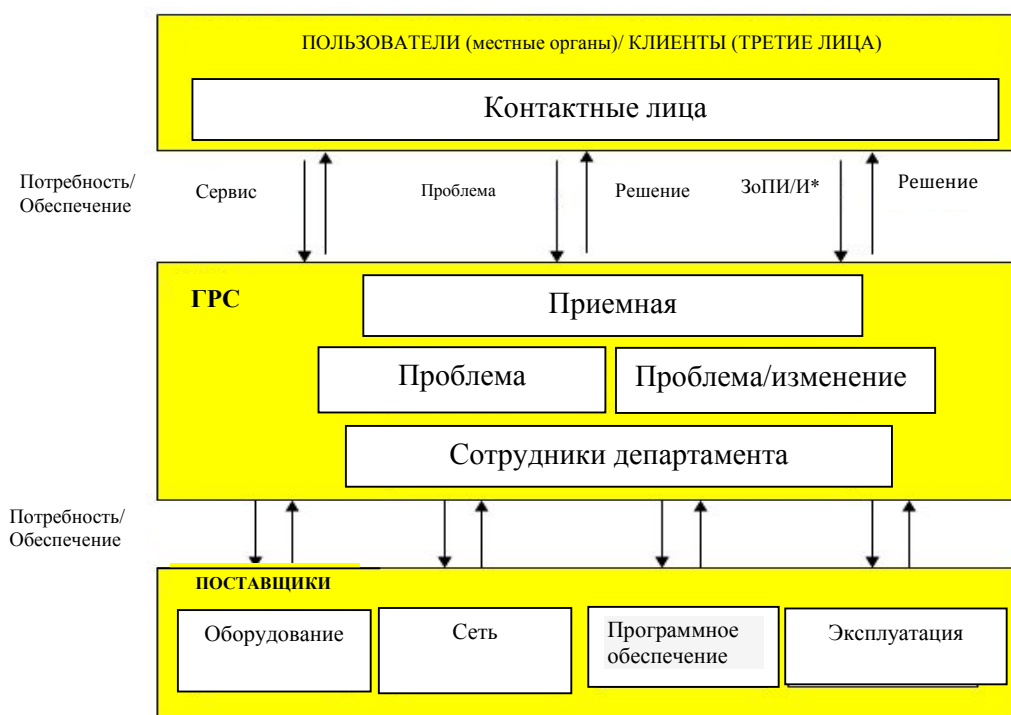
1. Стандартизации внутренних процессов в самой ГРС как предпосылка для распределения обязанностей и подотчетности внутри организации, а также для принятия решений на основании задокументированных фактов.
2. Облегчения взаимодействия с внешними сторонами (пользователями, поставщиками услуг, внешними пользователями данными) посредством процессов, которые четко объясняют задачи и обязанности внутри ГРС и вне ее с целью поддержания должного уровня обслуживания.

При внедрении управления процессами следует принять во внимание принцип «спрос-предложение», в поддержку процессов заручившись измеряемыми индикаторами, такими как стоимость, доступность и качество услуг.

В случае ГРС можно говорить о принципе «спрос-предложение», поскольку у ГРС имеются пользователи (потенциальные) – это органы ЗАГС, лица, подающие заявление о выдаче удостоверения личности или водительского удостоверения, владельцы собственности, а также, в будущем, и

потенциальные внешние пользователи данных (государственные/частные организации), которые будут обеспечивать «спрос» на услуги ГРС. Это делает ГРС «поставщиком услуг», обеспечивающим «предложение». В то же время сама ГРС пользуется услугами других компаний (для приобретения программного обеспечения, оборудования, сети и их эксплуатации), что обеспечивает «спрос» от ГРС на эти услуги от «предлагающих» такие услуги компаний – так называемых «поставщиков».

Отделы ГРС могут решать отдельные проблемы и трудности сами, либо обращаться за помощью к своим поставщикам услуг. На приведенной ниже схеме видны взаимоотношения в рамках модели «спрос-предложение».



\* ЗоПИ/И: запрос на предоставление информации или внесения изменений

Услуги ГРС незаменимы, или будут незаменимы в повседневной работе пользователей и внешних пользователей данными. Стратегия ГРС должна быть нацелена на рентабельное предоставление этих услуг. При разработке годового бюджета следует принимать во внимание отчеты о качестве обслуживания и доступности услуг. Бюджетный цикл включает в себя ежегодное прогнозирование цен (стоимости услуг и ожидаемых изменений) и контроль расходов (требуемые ресурсы). В процессе составления бюджета могут помочь отчеты о доступности услуг и качестве обслуживания. Модель «спрос-предложение» гарантирует стандартизированное и идентичное управление каждой индивидуальной информационной системой в совокупности систем, контролируемых ГРС.

### **4.3. Управление информацией**

#### **Централизованное хранение данных**

Система регистрации населения должна иметь только центральную систему хранения данных, к которой местные офисы смогут подсоединяться через интернет (посредством веб-услуг) и получать доступ ко всей информации. Однако они смогут редактировать только ту информацию, которая входит в их компетенцию – другая информация будет доступна только для просмотра.

Преимущество веб-доступа – в отсутствии необходимости контролировать местные базы данных, поскольку все данные хранятся только в одной базе данных. Помимо этого, потребуется установить программное обеспечение только на центральном уровне, и оно немедленно станет доступно всем местным офисам. Управление и контроль над системой будут обеспечиваться только с центрального уровня.

В случае, если данные хранятся централизованно, контрольные механизмы обеспечить несложно. Однако следует отметить, что в отсутствие местных баз данных функционирование реестра населения в значительной степени зависит от наличия сетевого соединения для передачи данных. В случае отключения от сети система прекратит предоставление услуг. Похоже, что в большинстве густонаселенных географических областей (где расположены 60 органов ЗАГС) есть возможности сетевого соединения. Однако ГРС и правительству КР следует инвестировать в обеспечение постоянного сетевого соединения.

Если управление реестром населения осуществляется централизованно, требуется также наличие резервного механизма, который обеспечивается посредством центра восстановления данных на случай сбоя в основной базе данных реестра населения. Этот центр восстановления данных не должен располагаться в здании ГРС, чтобы данные можно было восстановить в случае серьезного повреждения или уничтожения здания, где находится основная база реестра населения.

#### **Покрытие сети**

Важно, чтобы ГРС смогла создать сеть передачи данных с местного на центральный уровень и обратно. Оценка выявила две проблемы, которые необходимо решить в этом контексте: отсутствие средств для создания сети передачи данных и отсутствие сетевого соединения в удаленных уголках страны. Идеальным вариантом связи между центральной базой данных и офисами на местном уровне является использование оптико-волоконного кабеля, однако без крупных инвестиций создание такого соединения в удаленных и/или горных районах будет невозможным ввиду их географических особенностей.

Инвестирование в создание безопасной национальной сети данных, которой будут пользоваться все государственные ведомства, принесет выгоду правительству Кыргызской Республики. Оценка привела к заключению, что

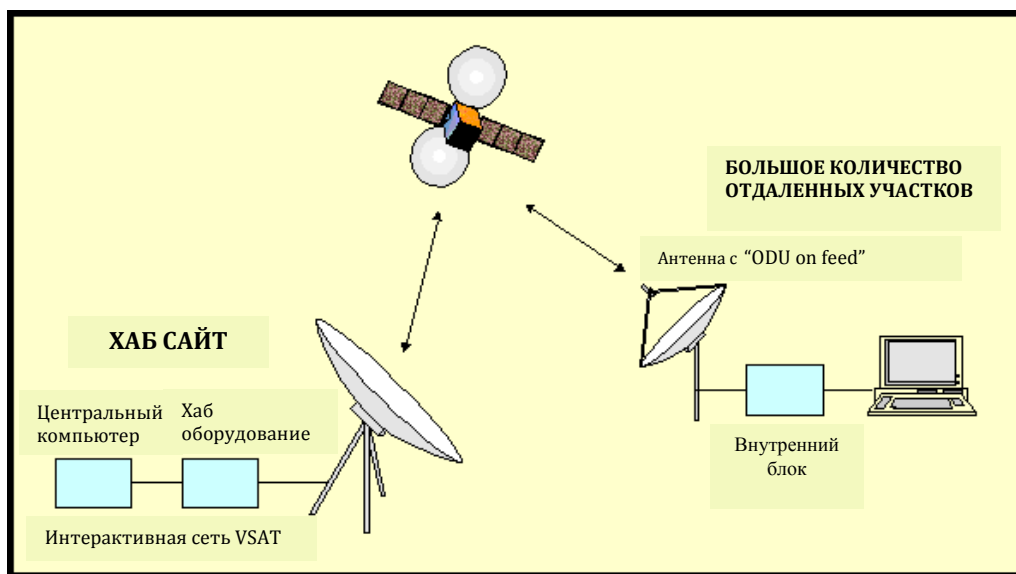
кыргызские государственные органы, часто при финансовой поддержке международных организаций, создают сети передачи данных исключительно в целях собственного ведомства. Однако было бы гораздо более выгодно, если бы все кыргызские государственные органы объединили усилия с целью создания единой, безопасной национальной сети данных, используемой всеми ведомствами, которым требуется подобная сеть. Если государственные ведомства объединят свои усилия и ресурсы для создания подобной правительственной сети, это поможет улучшить качество государственного управления в Кыргызстане.

С учетом краткосрочных требований к сети для регистрации населения, было бы полезно рассмотреть комбинированное решение, включающее в себя безопасную сеть, спутник, а также, вероятно, мобильные группы по обеспечению условий для передачи данных. Важно создать общенациональную систему сетевого соединения, так как в случае, если передача данных частично автоматизирована, а частично выполняется вручную (при помощи оптических дисков, карт флэш-памяти или аналогичных устройств), возникает риск неточности данных, поскольку диски могут затеряться или же оператор может забыть перенести данные в центральную базу данных. Вследствие этого, передаваемые вручную данные о гражданском состоянии не гарантируют того, что в реестре населения будет храниться новейшая информация.

Наиболее быстрым, но и наиболее дорогостоящим способом создания сети передачи данных в Кыргызской Республике является спутниковая связь. Миниатюрный апертурный терминал (англ. «VSAT») – это двухсторонняя спутниковая и наземная станция с параболической антенной диаметром менее трех метров. Большинство антенн VSAT имеют диаметр от 0.75 до 1.2 метров. Антенны VSAT наиболее часто используются для высокоскоростной (широкополосной) передачи данных, обеспечивая доступ к интернету в удаленных районах через спутник.

Наиболее частой конфигурацией VSAT является звездообразная (радиальная) сеть. При звездообразной сетевой архитектуре интерактивная технология VSAT доступна для любой организации с централизованным управлением и обработкой данных. Эта конфигурация была разработана с целью снизить общие затраты на сеть в течение всего периода ее использования, в том числе и затраты на передачу через средства спутниковой связи. Использование единого высокомоощного центра (узла) позволяет использовать недорогие удаленные терминалы VSAT и оптимизирует использование мощности спутника.

В типичной сети VSAT удаленные пользовательские станции имеют ряд персональных компьютеров, терминалов и принтеров, подсоединенных к терминалу VSAT, который соединяет их с центральным компьютером, расположенным либо в головном офисе организации, либо в центре обработки данных. Данные, пересылаемые из терминалов в терминал VSAT, буферизируются и передаются в центр так называемыми «пакетами».



Интерактивная сеть VSAT

Сети VSAT разработаны таким образом, что их можно менять и развивать с учетом потребностей пользователей. Терминалы VSAT контролируются микропроцессорами и их можно дистанционно перепрограммировать из центра при помощи загруженного программного обеспечения. Если требуются дополнительные интерфейсы или мощность, можно добавить или заменить карты в терминале VSAT.

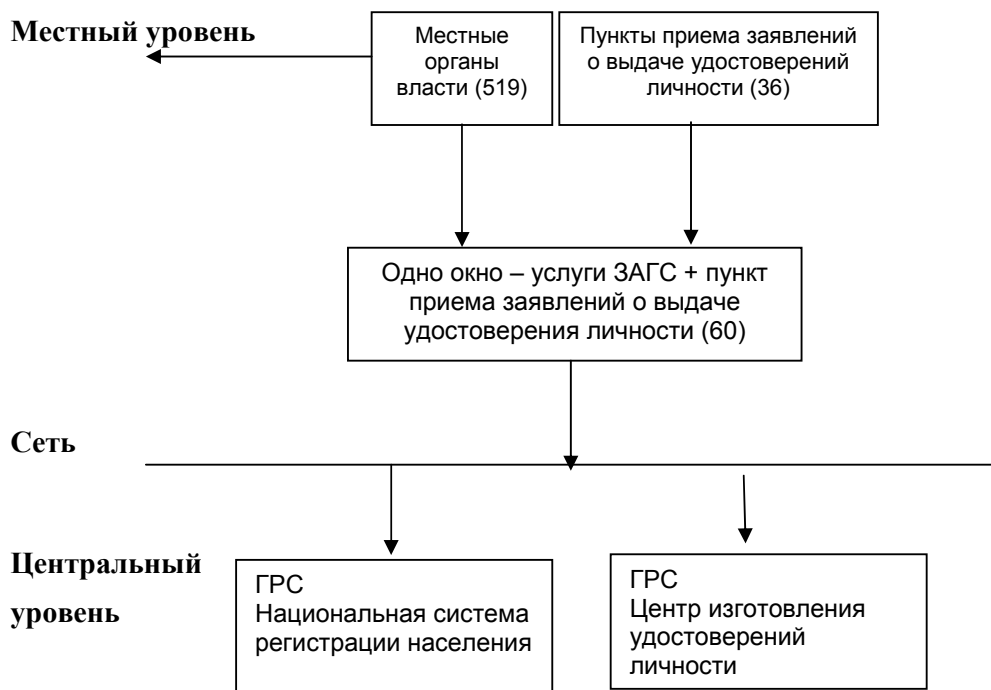
Спутниковую сеть можно рассматривать как возможность создания защищенной сети для передачи данных в Кыргызской Республике, а также как единственно возможный вариант для сельских районов, где наземные сети провести сложно. Создать спутниковую сеть в сельских районах можно сравнительно быстро, за 2-3 месяца. Она считается наиболее защищенным способом передачи данных с местного на центральный уровень, используя центральную узловую связь между ГРС и органами ЗАГС. Однако для поддержания спутниковой сети требуется специально обученный персонал.

Необходимый бюджет зависит от условий и срока действия контракта с выбранным провайдером спутниковой связи. Исходная общая сумма на поставку спутниковых параболических антенн для 260 сельских органов ЗАГС/местных государственных органов составляет от 0,7 до 1,1 миллионов евро. Эксплуатационные расходы колеблются от 5 500 до 40 000 евро в месяц, в зависимости от запрошенной ширины полосы. Однако это только ориентационные цифры.

Крупные спутниковые операторы также стали предлагать двухстороннюю высокоскоростную интернет-связь через спутник по очень низким ценам. Конфигурация подобной системы напоминает схему VSAT.

В Кыргызской Республике процесс создания национальной сети передачи данных стоит рассматривать поэтапно. Поэтапное создание сети можно осуществить параллельно с реализацией планов по объединению в одном помещении органов ЗАГС и отделений для приема заявлений о выдаче

удостоверений личности. Это означает, что на первом этапе будут объединены 60 органов ЗАГС и 63 отдела приема заявлений о выдаче удостоверений личности. Это поможет реализовать планы создания «единого окна» для повышения качества обслуживания граждан. Если такое решение будет реализовано, потребуется подробное описание процессов и процедур получения данных о населении в 60 подсоединенных органах ЗАГС из тех отделов, которые не подсоединены, чтобы обеспечить актуализацию данных в центральной базе данных. Это предложение не идеально в плане обеспечения качества данных, однако его можно использовать на первом этапе создания общенациональной сети передачи данных.



### Электронная система национального реестра населения

Как упоминалось ранее, основная концепция создания компьютеризированной системы регистрации населения основана на регистрации актов гражданского состояния (рождения, вступления в брак, смерти и т.д.) и места проживания: один человек – один файл. Реестры (журналы) регистрации актов гражданского состояния являются источниками данных для системы регистрации населения. Эти реестры должны стать неотъемлемой частью реестра населения. Это означает, что сотрудники органов ЗАГС должны сначала зарегистрировать акт (рождение, вступление в брак, смерть и т.д.) на основании необходимых юридических документов. Регистрация по месту проживания осуществляется на основании документированного подтверждения проживания, например, договора об аренде.

После принятия рамочного законодательства о функционировании реестра населения станут ясны правовые обязательства, на основании которых будут определены требования к системе. Требования к системе приведут к разработке ряда «вариантов/сценариев использования», которые необходимо будет передать компании, выигравшей тендер. Это поможет выигравшей компании понять, что потребуется изменить в плане технических требований к эксплуатации системы.

В настоящее время личные идентификационные номера присваиваются Социальным фондом пользователям услуг Социального Фонда. Это означает, что личный номер выдается только тем гражданам, которым полагаются льготы от Социального Фонда. Таким образом, многие граждане, не пользующиеся услугами Социального Фонда, сегодня не имеют личного идентификационного номера. Во многих государствах-участниках ОБСЕ стандартной практикой является присваивание личного номера ребенку в момент регистрации его рождения родителями. Это означает, что система регистрации населения должна быть способна генерировать личные идентификационные номера, используя уже имеющийся алгоритм, который в настоящее время использует Социальный Фонд. Таким образом, за генерирование личных идентификационных номеров будет отвечать уже не Социальный Фонд, а ГРС. Такую передачу ответственности необходимо согласовать с Социальным Фондом и отразить в законодательстве.

Обстоятельства, в которых создается реестр населения, определяют то, каким образом будет происходить сбор исходных данных для реестра. При наличии богатых и полноценных источников информации достаточно только определить, какая именно база данных может послужить оптимальным источником исходных данных и при необходимости помочь в получении актуализированной информации. Если же исходных данных недостаточно, необходимо разработать механизмы и ресурсы для их сбора. Первым шагом в определении процесса сбора исходных данных для реестра населения является проведение оценки существующего процесса сбора данных, которые войдут в реестр населения. В отношении уже имеющихся данных полезно оценить, как будут использоваться имеющиеся источники информации. Необходимо также разграничить этапы ввода, интеграции и архивирования данных.

Проведенная оценка указывает на необходимость работ по вводу данных (желательно двойному вводу данных) для перевода информации из книг регистрации актов гражданского состояния в цифровой формат, поскольку данные таких актовых книг нужно внести в реестр населения для дальнейшей электронной обработки. Государственной регистрационной службе следует определить, за какой именно период времени (начиная с 1920 г., 1930 г.,...) необходимо внести данные в систему. Это трудоемкая работа, которую необходимо тщательно спланировать и проконтролировать. Потребуется интеграция данных регистрации населения (смотри предыдущий пункт) и паспортных данных (данных удостоверений личности) с целью сопоставить их и создать единый источник данных о населении. Необходимо также создать цифровой архив книг регистрации актов гражданского состояния, поскольку в настоящее время существует около 60 000 актовых книг в четырех архивах (в

Джалалабаде, Оше, Бишкеке и Баткене). Необходимо оцифровать около 15 миллионов записей.

### *Регистрация адреса*

Для реализации принципа «юридической личности» каждого гражданина система регистрации населения должна регистрировать адрес (место проживания) каждого гражданина. Соединение уникальных персональных данных с уникальным адресом позволит создать «юридическую личность» для каждого зарегистрированного гражданина. Для создания юридической личности каждого гражданина в реестре населения необходимо внести в реестр уникальный адрес. Наличие юридической личности удобно для граждан, поскольку их персональные данные, включая адрес, будут доступны другим (уполномоченным) государственным ведомствам, которые будут считать эту информацию (о лице и его местонахождении) достоверной. В дальнейшем гражданину придется предъявлять только удостоверение личности с личным идентификационным номером, после чего государственные ведомства смогут установить юридическую личность гражданина, а при изменении адреса потребуется уведомить только ЗАГС.

Для упрощения этого процесса ГРС следует координировать деятельность с целью создания следующих основных важнейших предпосылок:

- 1) Департамент кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество должен создать и вести адресный реестр, куда будут внесены все адреса в Кыргызской Республике. Адресный реестр станет источником данных для реестра населения. При регулярном обновлении системы регистрации населения (желательно ежемесячном) в нее будут вноситься все новые адреса со всех территориальных единиц страны.
- 2) Для выполнения регистрации программное обеспечение реестра населения должно допускать только защищенную регистрацию адресных данных, что означает, что сотрудники органов ЗАГС будут иметь возможность зарегистрировать лицо по определенному адресу, только если такая улица и номер дома уже существуют в реестре.
- 3) Отдел регистрации населения уже не будет отвечать за регистрацию мест проживания – эта задача может быть передана в компетенцию органов ЗАГС.

### *Оборудование*

ГРС приняла решение включить требование по поставке уже готовой системы регистрации населения в условия тендера по изготовлению биометрических паспортов. По словам ГРС, в тендерной документации не будет никаких конкретных требований к системе регистрации населения – вместо этого участникам тендера просто предложат внести свои предложения по поводу системы регистрации населения. Предложение представить систему регистрации без указания каких-либо требований к системе имеет свои плюсы и минусы. Одним из плюсов является то, что ГРС сможет сразу приступить к



оценке предложений, без предварительного определения спецификаций. Самым большим минусом же является то, что у участников тендера не будет точной информации о технических требованиях, которым стремится удовлетворить ГРС. Это может привести к тому, что будет представлено большое разнообразие предложений, и каждое будет содержать некоторые полезные параметры и услуги. При отсутствии четких требований к реестру населения оценивать предложения будет очень сложно. Более того, если требования не будут известны заранее, будет сложно отклонить предложения как «не соответствующие требованиям».

Компании по изготовлению паспортов обычно не являются специалистами в области регистрации населения. Они считают регистрацию информации, содержащейся на странице персональных данных держателя паспорта, достаточной для регистрации населения. Однако этого недостаточно. Регистрация населения – это динамичный процесс регистрации различных событий, которые могут меняться ежедневно, в то время как регистрация данных паспорта – это статичная регистрация «среза» информации, действительной только на момент выдачи паспорта. Обычно эта информация не актуализируется до момента подачи следующего заявления о выдаче паспорта. Это основная причина того, почему существующая база паспортных данных, которая содержит персональную информацию, все же не считается реестром населения.

## **5 РЕКОМЕНДАЦИИ**

### *Рекомендации общего характера*

- Система регистрации населения должна стать центральным направлением деятельности ГРС, поскольку она влияет на все другие виды деятельности и обязанности Службы.
- Информация, хранящаяся в реестре населения, должна стать единственным имеющим юридическую силу источником персональной информации о гражданах для всех государственных служб и государственных услуг, предоставляемых на основании персональных данных. ГРС должна стать единственной компетентной государственной службой в области управления информацией, удостоверяющей личность.
- Данные в реестре населения должны собираться и актуализироваться в момент регистрации изменения гражданского состояния или места проживания соответствующими органами. Реестр населения не должен основываться на информации, скопированной с заявлений о выдаче удостоверения личности или проездных документов.
- Следует внедрить принцип «однократная регистрация – многократное использование информации», при котором персональные сведения должны собираться на местном уровне, но предоставляться всем государственным службам.

### *Законодательные рамки*

- Необходимо разработать подробную законодательную основу, регулирующую функционирование реестра населения, на основании которой определяются законные обязанности ГРС в отношении регистрации населения. Законные обязанности следует использовать как руководство для разработки регистрационной системы и оценки тендерных предложений о создании реестра населения на соответствие техническим требованиям.
- Чтобы избежать дублирования и противоречий с другими нормативно-правовыми актами, другие законодательные акты следует привести в соответствие с законодательством о регистрации населения.
- Необходимо упростить порядок регистрации, в частности, процедуры регистрации по месту проживания.

### *Оперативная реализация*

- Создание компьютеризированной системы регистрации населения потребует создания системы передачи данных для электронной пересылки информации с местного на центральный уровень. Необходимо рассмотреть возможность создания общенациональной системы передачи данных, которой будет пользоваться не только ГРС, но и другие государственные ведомства.
- В отсутствие общенациональной системы передачи данных необходимо рассмотреть возможность поэтапного создания общенациональной сети, на первом этапе которого 60 органов ЗАГС и пункты приема заявлений о выдаче удостоверений личности можно подсоединить к центральной базе данных. Эти два отделения, на местном уровне расположенные в разных местах, следует затем объединить в одном помещении, чтобы обеспечить обслуживание граждан по принципу «единого окна».
- При регистрации актов рождения органами ЗАГС должен генерироваться личный идентификационный номер. Поэтому следует рассмотреть возможность передачи этой функции от Социального Фонда Государственной регистрационной службе.
- Изменение адреса (места проживания) должно регистрироваться на основании необходимых документов органами ЗАГС.
- ГРС следует рассмотреть возможность двойного ввода данных с целью перевести регистрационные учетные книги в цифровой формат для создания основы – исходных данных – для реестра населения. В этом контексте следует обеспечить тщательный контроль качества во избежание ошибок в этом процессе.
- ГРС следует рассмотреть возможность интеграции оцифрованных данных регистрации населения и паспортных данных (данных

удостоверения личности) с целью создания единого общего источника данных о населении для реестра населения.

- Следует рассмотреть возможность создания цифрового архива книг регистрации актов гражданского состояния (актовых книг). В четырех архивах (в Джалалабаде, Оше, Бишкеке и Баткене) хранятся около 60 000 актовых книг. Необходимо оцифровать около 15 миллионов записей.
- Каждый персональный файл в реестре населения должен содержать записи обо всех внесенных изменениях – дату начала/завершения регистрации и действия, приведшие к изменению персональных данных в реестре. Это позволит ГРС не только просматривать существующие регистрационные данные, но и контролировать исторические изменения данных о лице.
- Все действия, осуществляемые в реестре населения, должны регистрироваться для дальнейшего отслеживания и проверки того, в каком офисе и каким сотрудником были предприняты эти действия.
- Для реализации принципа «одного окна» для предоставления услуг, ГРС следует рассмотреть возможность сокращения числа местных отделений. ГРС управляет слишком большим количеством местных отделений, где все службы имеют собственную отдельную местную сеть. Принцип «одного окна» должен в конечном итоге привести к принципу «одного прилавка» для предоставления всех услуг, либо к объединению служб, занимающихся регистрацией актов гражданского состояния, и отделений, занимающихся приемом заявлений и выдачей удостоверений личности и водительских прав. Объединение этих служб на первом этапе значительно уменьшит исходные капиталовложения и ежегодные расходы на оборудование и его обслуживание, а также сократит количество пунктов, которые придется подсоединять к сети.
- Следует рассмотреть возможность изменения внутренней организационной структуры Государственной регистрационной службы с целью повышения эффективности управления системами, находящимися в ее компетенции, оптимизации эксплуатационных затрат и налаживания надлежащих взаимоотношений с поставщиками ГРС (поставщиками оборудования, программного обеспечения, производителями удостоверений личности и водительских удостоверений, сети), которые жизненно важны для предоставления услуг Государственной регистрационной службы, но неподконтрольны самой ГРС.