

# ХОРОШАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ИДЕНТИФИЦИРУЮЩЕЙ ИНФОРМАЦИЕЙ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

Сборник примеров



# ХОРОШАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ИДЕНТИФИЦИРУЮЩЕЙ ИНФОРМАЦИЕЙ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

Сборник примеров

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ  
Ul. Miodowa 10  
00-251 Warsaw  
Poland  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© БДИПЧ ОБСЕ, 2017

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно бесплатно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 978-92-9234-958-5

Оформление: Homework

Отпечатано в Польше компанией Agencja KARO

# СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	5
-------------------	---

1. ВВЕДЕНИЕ .....	7
1.1. Цели настоящего сборника .....	8
1.2. Как пользоваться сборником .....	10
1.3. Структура и содержание .....	11
1.4. Методика, сбор данных и их анализ .....	13

2. УПРАВЛЕНИЕ ИДЕНТИФИЦИРУЮЩЕЙ ИНФОРМАЦИЕЙ: ИЗМЕРЕНИЯ И КОМПОНЕНТЫ. ....	15
2.1. Человеческое измерение .....	15
2.2. Измерение безопасности .....	16
2.3. Управление идентифицирующей информацией и его компоненты .....	17

3. РЕГИСТРАЦИЯ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ .....	22
3.1. Регистрация рождения .....	24
3.1.1 Процесс регистрации .....	25
3.2. Охват населения регистрацией актов гражданского состояния в регионе ОБСЕ .....	28
3.3. Организационное устройство регистра актов гражданского состояния .....	31
3.4. Административные механизмы, обеспечивающие ведение и сохранение записей актов гражданского состояния .....	34
3.4.1. Локальные базы данных, работающие как часть единой сети .....	35
3.4.2. Центральная база данных регистрации актов гражданского состояния, подсоединенная к локальным базам данных .....	37
3.4.3. Регистр населения .....	38
3.5. Уникальный идентификационный номер .....	41
3.6. Трансграничные аспекты регистрации актов гражданского состояния .....	44
3.6.1. Легализация документов о гражданском состоянии .....	45
3.6.2. Перевод официальных записей .....	49
3.6.3. Транслитерация и диакритические знаки .....	49

4. ГРАЖДАНСКАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ .....	50
4.1. Охват населения гражданской идентификацией в регионе ОБСЕ .....	53
4.2. Орган, ответственный за выдачу документов, удостоверяющих личность .....	56
4.3. Процесс подачи заявления о выдаче документа и процесс верификации личности .....	58
4.4. Требования к документальным доказательствам .....	61
4.5. Общий метод процесса верификации .....	67
4.5.1. Верификация гражданства .....	67

4.6. Верификация личности заявителя, обращающегося за получением документа впервые	68
4.6.1. Заявление о выдаче несовершеннолетнему лицу национальной идентификационной карты или проездного документа, подаваемое впервые	68
4.6.2. Заявление о выдаче совершеннолетнему лицу национальной идентификационной карты или проездного документа, подаваемое впервые	70
4.6.3. Социальный след как средство верификации личности	73
4.6.4. Верификация связи между идентифицирующей информацией и физическим лицом при подаче заявления в первый раз	73
4.6.5. Сбор биометрических идентификаторов	74
4.7. Установление подлинности личности при выдаче нового документа взамен выданного ранее	79
4.8. Подача заявления по почте или через Интернет	81
4.9. Проверка по другим базам данных	82
4.10. Административные механизмы для сохранения информации о выданных удостоверениях личности и проездных документах	83
4.11. Гражданская идентификация иностранных граждан, постоянно проживающих на территории данного государства	86
<b>5. АНАЛИЗ РИСКОВ</b>	
5.1. Недостатки, присущие системам регистрации актов гражданского состояния	91
5.1.1. Отсутствие связи между идентифицирующей информацией и физическим лицом	92
5.1.2. Защита свидетельств о регистрации актов гражданского состояния	93
5.2. Мошенничество с данными гражданской идентификации	94
5.2.1. Выдача документов и контроль	97
<b>Приложение 1. Обязательства ОБСЕ и международные стандарты</b>	
Приложение 1. Обязательства ОБСЕ и международные стандарты	100
<b>Приложение 2. Инструктивные материалы статистического отдела ООН</b>	
Приложение 2. Инструктивные материалы статистического отдела ООН	103
<b>Приложение 3. Инструктивные материалы Международной организации гражданской авиации</b>	
Приложение 3. Инструктивные материалы Международной организации гражданской авиации	106
<b>Приложение 4. Анкета ОБСЕ «Управление идентифицирующей информацией»</b>	
Приложение 4. Анкета ОБСЕ «Управление идентифицирующей информацией»	110
<b>Приложение 5. Глоссарий</b>	
Приложение 5. Глоссарий	117

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Позиция Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросу об идентификации граждан состоит в том, что надежная идентификация заключается не только в обеспечении защиты документов. Неотъемлемой частью такой идентификации являются процессы официального установления личности каждого человека и регистрации его идентифицирующей информации, а также управление этими данными.

Надежные и эффективные системы записи актов гражданского состояния и идентификации граждан, а также регистрации места жительства представляют собой компоненты инфраструктуры управления идентифицирующей информацией, и в связи с этим они непрямым, но решающим образом определяют, насколько граждане могут пользоваться конкретными базовыми правами. В зависимости от положений действующего законодательства эти системы могут обеспечить гражданам возможность осуществления широкого спектра прав – например, права на неприкосновенность собственности и частной жизни, на свободу передвижения и свободный выбор места жительства, а также на доступ к социальным услугам, в том числе к образованию, медицинскому обслуживанию и социальному обеспечению.

Проездные документы обеспечивают свободу передвижения, в том числе трансграничного, и позволяют развивать контакты и связи между людьми по всему региону ОБСЕ и за его пределами. Являясь наиболее важным инструментом упрощения международных поездок, проездные документы, разработанные с соблюдением соответствующих международных стандартов, позволяют быстро и надежно идентифицировать личность человека, пересекающего границу, и упрощают работу пограничного контроля. Тем не менее, соответствие документа международным стандартам недостаточно для обеспечения его защиты. Необходимо защитить документ от подделки и фальсификации, а также – что особенно важно – обеспечить его выдачу на основе поддающейся проверке идентифицирующей информации.

Следует отметить, что в настоящее время происходит усиление пограничного контроля и широко используются высоконадежные биометрические паспорта с электронным чипом, однако процедуры выдачи таких паспортов в разных странах различаются и часто не так защищены, как мы хотели бы думать. Возникла новая тенденция в области подделки проездных документов, которая состоит в том, что мошенники получают подлинные документы на основе фальшивых идентифицирующих данных. Впоследствии такие

документы чрезвычайно сложно выявить на границах и на территории страны. Таким образом, в ситуации, когда перед странами региона ОБСЕ стоят задачи предотвращения передвижения террористов, борьбы с организованной преступностью и контроля за нелегальной миграцией, чрезвычайно большое значение приобретает надежная инфраструктура управления идентифицирующей информацией, связанная с выдачей документов, удостоверяющих личность. В этом контексте государства-участники ОБСЕ неоднократно подтверждали принятое ими обязательство установить действенный контроль за выдачей национальных идентификационных карт и проездных документов и реализовать меры по обеспечению защиты этих документов и предотвращению их фальсификации, подделки и мошеннического использования.

В настоящем сборнике одновременно представлена концепция Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ в отношении деятельности, касающейся управления идентифицирующей информацией и свободы передвижения, и концепция Департамента по противодействию транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ в отношении деятельности, направленной на обеспечение защиты проездных документов. В издании использованы результаты консультаций, начатых в 2013 году, и последующего процесса, включавшего целый ряд совещаний экспертов и работу с подробной анкетой, направленной всем государствам-участникам ОБСЕ в августе 2016 г.

При подготовке настоящего издания были использованы накопленные БДИПЧ экспертные знания, касающиеся вопросов регистрации актов гражданского состояния, идентификации граждан и регистрации населения, а также вопросов реформирования данной сферы. Помимо этого, был использован опыт Бюро в области предоставления соответствующей технической помощи государствам-участникам. Данную публикацию можно рассматривать как новое, дополненное издание «Руководящих принципов в области регистрации населения», опубликованных БДИПЧ в 2009 году; настоящее издание продолжит служить пособием для государств-участников, стремящихся улучшить свою практику в этой области.

В сборнике представлен целостный подход к рассмотрению вопроса об управлении идентифицирующей информацией, и новаторство издания состоит в том, что в нем соединены различные измерения безопасности. Такой подход позволяет глубоко проанализировать собранный материал и предложить рекомендации в отношении столь сложной сферы. Авторы надеются, что государства будут использовать это издание для сравнения своих систем управления идентифицирующей информацией с системами других стран и таким образом смогут выявить возможные пробелы в обеспечении безопасности или слабые звенья в своей системе и устранить эти недостатки с помощью некоторых из приведенных примеров хорошей практики.

Мы выражаем благодарность более чем 30 международным экспертам в области управления идентифицирующей информацией, внесшим свой вклад в подготовку настоящего сборника, в том числе экспертам Рабочей группы по внедрению и созданию потенциала (Implementation and Capacity Building Working Group – ICBWG) Международной организации гражданской авиации (ИКАО), Международной организации по миграции, УВКБ ООН и Европейского союза.

#### **Ингибьёрг Сольрун Гисладоттир**

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

#### **Раса Остраускайте**

*Координатор деятельности ОБСЕ  
по противодействию  
транснациональным угрозам,  
Секретариат ОБСЕ*

# 1. ВВЕДЕНИЕ

ОБСЕ является крупнейшей в мире региональной организацией по вопросам безопасности, объединяющей 57 государств-участников, расположенных на пяти континентах – от Ванкувера до Владивостока. В связи с этим она имеет все возможности для оказания поддержки глобальным усилиям, направленным на совершенствование процессов управления идентифицирующей информацией. С другой стороны, государства-участники ОБСЕ приняли ряд обязательств в целях содействия более свободным и частым поездкам граждан в регионе ОБСЕ, а улучшение защиты проездных документов оказывает прямое и положительное воздействие на процесс упрощения визового режима. Работая по двум этим направлениям, связанным между собой, исполнительные структуры ОБСЕ активно взаимодействуют в целях оказания помощи государствам-участникам как в вопросах обеспечения безопасности границ, так и в области содействия трансграничной мобильности населения.

В ноябре 2013 г. в целях поддержки программы идентификации пассажиров (Traveller Identification Programme – TRIP) Международной организации гражданской авиации ОБСЕ организовала встречу экспертов за круглым столом, посвященную обеспечению связи между защитой проездных документов и процессами и документами регистрации населения/записи актов гражданского состояния. Полезно будет упомянуть одну из основных рекомендаций, предложенных по итогам этого мероприятия:

«С учетом многообразия действующих систем регистрации актов гражданского состояния и национальных различий в вопросе о том, насколько хорошо эти системы увязаны с процессом выдачи проездных документов, ОБСЕ следует подготовить сборник примеров наилучшей практики в области обеспечения действенной связи наиболее распространенных в регионе ОБСЕ систем регистрации актов гражданского состояния с системами выдачи проездных документов. Такой сборник позволит государствам-участникам сравнить свои системы с примерами передовой практики, наиболее близкой к их собственной системе, и таким образом поможет им выявить возможные слабые места. Помимо этого, сборник можно будет использовать для целей развития потенциала в регионе ОБСЕ».

После принятия Советом Безопасности ООН Резолюции № 2178, в которой выражается серьезная озабоченность по поводу лиц, которые пытаются совершить поездку, с тем чтобы присоединиться к иностранным боевикам-террористам, пристальное



внимание стало уделяться предотвращению трансграничного передвижения террористов и террористических групп. Совет министров ОБСЕ отреагировал на принятие этой резолюции, призвав к усилиям, направленным на предотвращение передвижения иностранных боевиков-террористов при помощи действенных мер пограничного контроля и контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, а также проездных документов. Этот призыв укрепил рекомендации экспертного сообщества, касающиеся улучшения обмена информацией о хорошей практике в области управления идентифицирующей информацией. Также следует отметить, что действенные системы управления идентифицирующей информацией имеют очень большое значение для соблюдения государствами-участниками ряда обязательств, касающихся человеческого измерения, а эффективная работа этих систем позволяет гражданам осуществлять широкий спектр прав, включая право на доступ к государственным услугам (например, к образованию) и право на свободу передвижения и свободный выбор места жительства.

Исходя из этой ситуации, ОБСЕ начала процесс консультаций, включавший совместную работу подразделения, занимающегося вопросами регистрации населения и свободы передвижения и входящего в состав расположенного в Варшаве Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), и базирующегося в Вене подразделения, занимающегося вопросами защиты проездных документов. Рассматривая указанную проблему с точки зрения безопасности, с одной стороны, и права на трансграничные контакты между людьми, с другой, участники этой совместной работы договорились о подготовке сборника, содержащего примеры хорошей практики в области управления идентифицирующей информацией. Выполняя эту задачу, в марте 2016 г. ОБСЕ организовала встречу группы экспертов для разработки проекта анкеты, которую предполагалось направить соответствующим органам в государствах-участниках ОБСЕ. Эксперты обсудили и другие аспекты систем управления идентифицирующей информацией, которые было необходимо рассмотреть более подробно и отразить в сборнике, и эта работа включала выявление и анализ существующей хорошей практики. Анкета была направлена государствам-участникам ОБСЕ в августе 2016 года, а в декабре того же года и в мае 2017 г. были проведены консультации, посвященные анализу ответов на вопросы анкеты и подготовке черновой редакции сборника.

Подготовка настоящего издания была взаимно увязана с глобальными инициативами, осуществляемыми под руководством ИКАО и ее Рабочей группы по внедрению и созданию потенциала (ICBWG) и направленными на поддержку подтверждения личности в рамках программы ИКАО по идентификации пассажиров (Traveller Identification Programme – TRIP). Европейский союз выполняет в этой области «План действий по усилению мер реагирования на подделку проездных документов», в который включены вопросы, связанные с регистрацией идентифицирующей информации и выдачей документов. ОБСЕ сотрудничает с этими организациями, а также с организациями, входящими в Глобальную группу по регистрации актов гражданского состояния и статистике естественного движения населения (ООН), с тем чтобы определить способы дальнейшего распространения настоящего сборника и выявить возможности для его использования в целях развития потенциала в данной сфере.

## **1.1. ЦЕЛИ НАСТОЯЩЕГО СБОРНИКА**

За последние десятилетия в системах управления идентифицирующей информацией многих государств произошли огромные изменения, главным образом обусловленные компьютеризацией и внедрением цифровых технологий в сфере государственного

управления. Это привело к коренным сдвигам в способах обработки и сохранения персональной информации и других данных. Обработка и хранение данных на бумажных носителях постепенно уступили место обработке и хранению данных в цифровом формате. Помимо этого, существующие системы обработки цифровых данных постоянно пересматриваются и обновляются в целях использования улучшений, порожденных стремительным развитием информационных технологий (ИТ). Усовершенствованные ИТ-решения также открывают новые возможности для внедрения более эффективных и инновационных способов обмена информацией и для реализации инновационных решений в целях укрепления целостности и безопасности систем, используемых для обработки данных и обмена данными.

Таким образом, современная инфраструктура управления идентифицирующей информацией постоянно совершенствуется, используя возможности, возникающие благодаря стремительному развитию информационных технологий. Эти изменения можно увидеть не только во внедрении более совершенных ИТ-решений, но и в том, что внедрение таких решений часто сопровождается постепенным, а в некоторых случаях кардинальным изменением методов, используемых различными национальными органами по управлению идентифицирующей информацией для обработки персональных данных и их совместного использования.

Сборник адресован специалистам в области управления идентифицирующей информацией и разработчикам политики, изучающим возможности совершенствования национальной инфраструктуры управления идентифицирующей информацией в целом или отдельных ее компонентов. Преимущество сборника – обилие структурированной аналитической информации о характеристиках систем управления идентифицирующей информацией в государствах-участниках ОБСЕ.

Далее перечислены цели, поставленные перед собой составителями сборника.

- **Предоставление информации о современных тенденциях в подходах государств-участников ОБСЕ к управлению идентифицирующей информацией.** Совершенно очевидно, что определенный объем знаний уже накоплен, однако управление идентифицирующей информацией представляет собой очень динамичную сферу, поскольку страны развиваются и реагируют на новые угрозы и вызовы, что делает постоянное обновление информации чрезвычайно важным.
- **Выявление новых тенденций и вызовов.** Как отмечалось выше, страны развивают свои системы управления идентифицирующей информацией и предлагают новые решения. В этой связи важно анализировать существующие тенденции и обсуждать расхождения и несоответствия, существующие между различными регионами или странами. Особое внимание уделяется внедрению цифровых технологий, позволяющих ускорить обработку данных и повысить эффективность их верификации. В то же время растет необходимость обеспечить надлежащую защиту персональных данных.
- **Описание существующих моделей управления идентифицирующей информацией.** На сегодняшний день есть множество стран, в которых успешно внедрены различные модели управления идентифицирующей информацией. Несмотря на то, что не существует одной универсальной модели, которую можно было бы использовать в любой стране, важно обсудить некоторые из примеров передовой практики и определить сильные и слабые стороны каждого из них.
- **Особое внимание – предотвращению подделки данных, идентифицирующих личность.** Подделка идентифицирующей информации представляет собой главную угрозу целостности всей концепции управления идентифицирующей информацией. Чем больше уязвимость системы к подделкам, тем ниже уровень общего

доверия населения к процессу управления идентифицирующей информацией, в том числе в его международном аспекте. В условиях растущей глобальной мобильности хорошо функционирующая национальная система управления идентифицирующей информацией уже недостаточна для предотвращения подделок идентифицирующих данных; необходим глобальный или, по крайней мере, региональный подход.

## 1.2. КАК ПОЛЬЗОВАТЬСЯ СБОРНИКОМ

В настоящем сборнике представлены различные подходы к управлению идентифицирующей информацией и примеры хорошей практики в данной области. Это позволяет читателям определить различия и изучить сходство между приведенными примерами и их собственной национальной системой. Если существует сходство, сборник можно использовать в качестве справочника по примерам хорошей практики, которые могут быть воспроизведены в данной стране.

Такие примеры хорошей практики могут касаться методов регистрации конкретных актов гражданского состояния или практики определения лиц, имеющих право на получение конкретного документа, удостоверяющего личность. В настоящем сборнике также представлены варианты организации сотрудничества и обмена персональными данными между различными учреждениями, отвечающими за разные компоненты процесса управления идентифицирующей информацией. Эти сведения можно использовать при подготовке реформы национальных систем управления идентифицирующей информацией и при изучении опыта других стран.

Помимо этого, сборник задуман как «живой» документ, который можно периодически обновлять в целях отражения изменений в национальных системах управления идентифицирующей информацией. В этой связи данное издание можно использовать в качестве источника общей справочной информации при обсуждении на региональном уровне хорошей практики в данной области.

В сборнике рассматриваются главным образом два общих для всех государств-участников ОБСЕ компонента национальной инфраструктуры управления идентифицирующей информацией: регистрация актов гражданского состояния и гражданская идентификация. Эти две системы используются для установления личности физических лиц и предоставления **первичных документов, удостоверяющих личность**.

Существует несколько уровней системы управления идентифицирующей информацией, на которых выдаются различные виды документов, удостоверяющих личность; при этом структуры, обеспечивающие выдачу первичных документов, удостоверяющих личность, являются важнейшими составляющими всей системы управления идентифицирующей информацией. Они предоставляют основу для официального установления личности и для выдачи документов, удостоверяющих личность, на основании которых могут выдаваться другие виды документов, удостоверяющих личность.

В сборнике подробно рассматриваются оба этих компонента системы управления идентифицирующей информацией и подчеркивается необходимость развития связи и синергии между регистрацией актов гражданского состояния и гражданской идентификацией, которые часто воспринимаются как два, на первый взгляд, не связанных между собой процесса.

В связи с этим в настоящем издании представлена информация о важнейших аспектах систем управления идентифицирующей информацией, а также о сходствах и различиях этих систем по всему региону ОБСЕ с учетом следующих характеристик:

- **Уполномоченный орган.** Определенную роль в управлении идентифицирующей информацией играют разные министерства, однако в большинстве стран эта задача возложена на министерство юстиции или министерство внутренних дел.
- **Степень децентрализации.** В некоторых странах системы управления идентифицирующей информацией децентрализованы, и соответствующие задачи возложены на местные или региональные органы власти, в то время как в других государствах за эти вопросы отвечают центральные государственные органы.
- **Степень использования цифровых технологий.** Существуют значительные различия с точки зрения перехода от бумажного к электронному формату ведения записей.
- **Главное средство идентификации.** В некоторых странах для упрощения идентификации используется уникальный персональный идентификационный номер (ПИН), в то время как в других странах используется не уникальный идентификатор, а другие личные характеристики.
- **Использование данных.** В некоторых странах учреждения, отвечающие за регистр населения, используются почти исключительно для предоставления соответствующих услуг (для выдачи документов, удостоверяющих личность, паспортов и т. д.), в то время как в других странах услуги по идентификации граждан могут предоставляться в электронной форме государственными или частными третьими сторонами.
- **Проверка данных.** Количество проверок, которые должны быть выполнены до принятия решения о выдаче документа, – еще один фактор, обуславливающий различия между странами в рассматриваемой сфере.
- **Процесс принятия решений.** Существует большое разнообразие моделей с точки зрения числа лиц и/или инстанций в рамках соответствующего органа, участвующих в процессе принятия решений.
- **Функциональная совместимость/объединение систем.** В любой стране может существовать целый ряд различных учреждений, входящих в инфраструктуру управления идентифицирующей информацией. Их системы, обеспечивающие совместное использование данных, опираются на взаимодействие между их системами управления данными, имеющими разную степень функциональной совместимости.

Это только несколько примеров, однако следует отметить, что некоторые различия всего лишь отражают особенности конкретной традиции административного управления, в то время как другие могут быть чрезвычайно важны с точки зрения обеспечения безопасности и надежности системы.

### 1.3. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ

Настоящий сборник состоит из четырех основных разделов: «Управление идентифицирующей информацией: измерения и компоненты», «Регистрация актов гражданского состояния», «Гражданская идентификация» и «Анализ рисков».

В первом разделе рассматриваются основные **измерения управления идентифицирующей информацией** – человеческое измерение и измерение безопасности – а также главные **компоненты** систем управления такой информацией.

В разделе, посвященном **регистрации актов гражданского состояния**, подробно описаны ценность и значение регистрации актов гражданского состояния, а также дается классификация систем регистрации актов гражданского состояния, используемых в государствах-участниках ОБСЕ, с учетом таких характеристик, как уполномоченный административный орган, административные механизмы для регистрации актов гражданского состояния и порядок регистрации таких актов. Когда речь идет о регистрации актов гражданского состояния, в первую очередь рассматривается регистрация актов о рождении и подчеркивается ее общее значение для официального признания личности и последующей выдачи документов, удостоверяющих личность. Помимо этого, подробно и в структурированной форме представлены различные подходы государств-участников ОБСЕ к обработке и сохранению данных регистрации актов гражданского состояния, а также рассмотрены существующие тенденции и примеры хорошей практики в этой области.

В разделе, посвященном **гражданской идентификации**, речь идет о выдаче официальных удостоверений личности, поскольку в большинстве государств-участников ОБСЕ именно эти виды идентифицирующих документов выдаются наиболее часто – либо в обязательном порядке, либо по запросу. Помимо национальных идентификационных карт, в этом разделе рассматриваются вопросы выдачи проездных документов, которые во всех государствах-участниках ОБСЕ выдаются по запросу. Также описываются особенности систем гражданской идентификации: уполномоченные органы, административные механизмы для обработки и хранения информации и, наконец, порядок подачи заявлений и принятия решений о выдаче документов, удостоверяющих личность, или о выдаче нового документа взамен выданного ранее. В этом разделе представлены три различных подхода к выдаче документов, удостоверяющих личность, а также примеры хорошей практики, относящиеся к каждому из этих подходов.

В настоящем сборнике внимание уделяется прежде всего тому, как государства-участники в пределах своей территории осуществляют регистрацию данных, идентифицирующих граждан, и управление этими данными. Помимо этого, в сборнике содержится информация об обработке идентифицирующей информации лиц, постоянно проживающих на территории данного государства, но не являющихся его гражданами. При этом рассмотренные примеры из практики неприменимы к другим категориям иностранцев, которые могут находиться на территории конкретного государства (например, к нелегальным мигрантам, просителям убежища и беженцам). В первую очередь это объясняется различными сложностями, которые возникают в связи с управлением идентифицирующей информацией, касающейся этих категорий иностранцев.

В последнем разделе, посвященном **анализу рисков**, рассматривается проблема возможного мошенничества с идентифицирующими данными и способы предотвращения таких ситуаций. Важным результатом работы любой системы идентификации являются свидетельства, служащие доказательством того, что определенное событие естественного движения населения имело место, а также документы, используемые для идентификации личности на территории данного государства (национальные идентификационные карты) или за границей (проездные документы для международных поездок). С точки зрения управления идентифицирующей информацией очень важно, чтобы эти документы были защищены и чтобы неуполномоченные лица и/или организации не могли их скопировать или подделать. Если это условие не выполняется, доверие ко всей системе управления идентифицирующей информацией может быть подорвано, а работа системы может быть поставлена под сомнение. Таким образом, огромное значение приобретает защита документов от подделки и фальсификации; при этом крайне важно, чтобы каждое новое поколение документов,

удостоверяющих личность, было защищено самыми современными и самыми инновационными элементами защиты.

Защита и изготовление надежных проездных документов имеют большое значение, но эти темы выходят за рамки настоящего сборника. Основное внимание в нем, напротив, уделяется процессу, ведущему к определению правильной идентифицирующей информации и физических идентификаторов, которые затем используются для персонализации защищенных документов, удостоверяющих личность.

#### **1.4. МЕТОДИКА, СБОР ДАННЫХ И ИХ АНАЛИЗ**

Информация, представленная в настоящем сборнике, является результатом исследовательской работы и статистического анализа, проведенных с марта 2016 г. по май 2017 г. Данные, использованные для проведения анализа в рамках этого исследования, были получены главным образом благодаря анкете, специально составленной БДИПЧ для этой цели и направленной соответствующим органам во всех 57 государствах-участниках ОБСЕ. Содержание анкеты было утверждено в марте 2016 г. в ходе специального совещания, которое БДИПЧ совместно с Департаментом по противодействию транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ провело в Варшаве.

В анкету был включен целый ряд вопросов, охватывающих такие темы, как особенности системы регистрации актов гражданского состояния в каждом конкретном государстве; выдача официальных документов, удостоверяющих личность, и проездных документов; порядок подачи заявления о выдаче документа, удостоверяющего личность; проверка идентифицирующей информации граждан и иностранцев, постоянно проживающих в стране, а также персональная информация, подлежащая сбору, обработке и хранению в официальных базах данных.

Таким образом, ответы на анкету легли в основу сравнительного анализа различных государств-участников ОБСЕ с точки зрения особенностей их административных механизмов сбора, обработки и сохранения персональных данных в рамках регистрации актов гражданского состояния и в рамках гражданской идентификации, а также с точки зрения процедуры регистрации событий естественного движения населения и решения вопроса о том, кто имеет право на получение официального удостоверения личности и/или проездного документа. Анкета, направленная государствам-участникам ОБСЕ, приводится в Приложении 4. Информация, полученная из ответов на вопросы анкеты, также была использована для проведения статистического анализа, отражающего внедрение конкретных инструментов управления идентифицирующей информацией (например, проверки данных, содержащихся в предоставленных документальных доказательствах).

Анкета была направлена национальным органам власти во всех 57 государствах-участниках ОБСЕ; от 41 из них были получены заполненные анкеты. Ответы предоставили следующие государства-участники: Австрия, Албания, Андорра, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Греция, Грузия, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, бывшая югославская Республика Македония, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Украина, Хорватия, Черногория, Швейцария, Швеция и Эстония.

В случае, когда информация не была получена в ответах на вопросы анкеты, дополнительные данные для анализа были взяты из информации, имеющейся в открытом доступе на официальных веб-сайтах соответствующих государственных органов.

Помимо этого, в ходе анализа были использованы исследования глобальной ситуации в области систем регистрации актов гражданского состояния и управления идентифицирующей информацией, собранные в документе «Глобальный набор данных» (Global Dataset), который составляет и публикует Всемирный банк в рамках своей инициативы «Идентификация в интересах развития» (Identification for Development)<sup>1</sup>.

В ходе сравнительного анализа были рассмотрены подходы различных государств к организации административной структуры регистрации актов гражданского состояния и гражданской идентификации, а также к выбору уполномоченных органов, отвечающих за эти вопросы. Рассматривался и вопрос о том, каким образом и в какой степени различные национальные заинтересованные стороны взаимодействуют между собой в целях формирования единой инфраструктуры управления идентифицирующей информацией. Помимо этого, в рамках проведенного анализа были изучены и сопоставлены подходы различных государств, касающиеся порядка подачи заявлений о выдаче документов, удостоверяющих личность, и критериев, позволяющих определить, кто имеет право на получение такого документа.

Статистический анализ использовался при изучении всех ответов на вопросы, требующих ответа «да» или «нет», с тем чтобы определить, насколько широко в регионе ОБСЕ представлены конкретные особенности систем управления идентифицирующей информацией и используются конкретные инструменты. Статистические результаты представлены с учетом общего количества анкет, в которых государственные органы дали ответы на эти вопросы. Результаты также показывают, сколько государств не ответило на тот или иной вопрос.

Качество и точность информации, предоставленной национальными органами власти государств-участников, не гарантированы в полной мере и не подвергались дополнительной проверке при помощи личных бесед. Существует некоторая вероятность того, что информация может быть не абсолютно точной, так как ответы зависели от понимания вопросов должностными лицами, заполнявшими анкету. В некоторых случаях ответ мог быть не предоставлен потому, что соответствующие должностные лица могли не знать запрашиваемую информацию. Несмотря на вероятность погрешности в ответах на анкету, использованных для проведения статистического анализа, итоги этого анализа можно рассматривать как важный индикатор тенденций, касающихся конкретной практики в области управления идентифицирующей информацией в регионе ОБСЕ.

---

1 Identification for Development Global Dataset [Идентификация в интересах развития: глобальный набор данных]. Washington, World Bank, 2016..

## 2. УПРАВЛЕНИЕ ИДЕНТИФИЦИРУЮЩЕЙ ИНФОРМАЦИЕЙ: ИЗМЕРЕНИЯ И КОМПОНЕНТЫ

### 2.1. ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Система управления идентифицирующей информацией в каждой стране создает базу для соблюдения и защиты многих прав человека, закрепленных в международных декларациях и конвенциях. В зависимости от положений действующего законодательства эта система может гарантировать гражданам возможность осуществления широкого спектра прав – например, права на неприкосновенность собственности и частной жизни, на свободу передвижения и свободный выбор места жительства, а также на доступ к социальным услугам, в том числе к образованию, медицинскому обслуживанию и социальному обеспечению. В некоторых государствах с более развитой технологической инфраструктурой система регистрации населения является базой для внедрения ряда предназначенных для граждан компьютеризированных госуслуг, также называемых «электронными услугами» и «электронным правительством». Помимо этого, управление идентифицирующей информацией имеет очень большое значение для предупреждения дискриминации при осуществлении гражданами гарантированных прав. Например, отсутствие данных в регистре актов гражданского состояния несет в себе риск безгражданства и лишает доступа к государственным услугам уязвимые группы населения (такие, например, как рома и синти).

Инфраструктура управления идентифицирующей информацией – главная опора хорошо функционирующего и жизнеспособного государства, обеспечивающая ведение регистров актов гражданского состояния, регистров населения и налоговых регистров, а также функционирование других систем (например, услуг здравоохранения, списков избирателей, выдачи проездных документов и удостоверений личности на основе поддающихся проверке идентифицирующих данных). Эта деятельность способствует укреплению верховенства права и демократического правления.

Неверное установление личности и недостатки системы управления идентифицирующей информацией могут снижать эффективность деятельности правительства. Такие недостатки могут стать заметными в ходе выборов, когда из-за неточностей в списках избирателей может быть подорвано доверие к избирательному процессу. Невершенная система управления идентифицирующей информацией также может привести к непреднамеренной дискриминации с точки зрения обеспечения доступа к различным правам и гарантированным государством услугам. Если система уязвима



к злоупотреблениям, в ней могут возникнуть лазейки для создания нескольких личностей, регистрации для получения услуг в нескольких местах одновременно или для незаконного завладения персональными данными; все это может серьезно подорвать авторитет государства. Такие злоупотребления могут в конце концов привести к возникновению у общественности или политических сил негативного восприятия ситуации в данной сфере и/или представления о том, что многие люди не получают услуг, на которые они имеют право, или что некоторые лица пользуются услугами, на которые они права не имеют.

В сущности, надежную систему управления идентифицирующей информацией можно рассматривать как основу или фундамент, на котором может строиться и на который может опираться множество других систем основных государственных услуг, с тем чтобы эти системы могли функционировать четко и эффективно.

## 2.2. ИЗМЕРЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Одно из основных условий обеспечения безопасности в области трансграничных поездок состоит в том, что проездные документы, которыми пользуются совершающие поездку лица, должны соответствовать международным стандартам как с точки зрения средств защиты самого документа, так и с точки зрения безопасности (документ должен отражать подлинную личность его владельца). В случае недостаточной уверенности в защищенности проездных документов, выданных другой страной, и отсутствия доверия к процедурам выдачи этих проездных документов, государства, как правило, принимают решение об ограничении свободы передвижения.

Степень защиты документов, удостоверяющих личность, и проездных документов определяется тем, насколько защищены документы, используемые в системе, которая выдает удостоверения и паспорта. В целях содействия внедрению защищенных машиносчитываемых проездных документов и документов, удостоверяющих личность, были разработаны подробные и тщательно продуманные международные стандарты, однако до настоящего времени не существует аналогичных международных стандартов для так называемых «исходных» документов, используемых для проверки подлинности личности. Учитывая эту потребность, Международная организация гражданской авиации (ИКАО), устанавливающая стандарты для проездных документов и документов, удостоверяющих личность, приняла свою глобальную стратегию в форме Программы идентификации пассажиров (Traveller Identification Programme – TRIP). Первый компонент этой стратегии, называющийся «Подтверждение идентификации личности», направлен непосредственно на обеспечение защиты и качества проездных документов на всех этапах (от подачи заявления до выдачи документа). Должна быть гарантирована не только защита этих документов, но и их выдача на основе подлинных и поддающихся проверке идентифицирующих данных. В связи с тем, что предоставление многих государственных услуг в значительной мере зависит от наличия точной идентифицирующей информации, вложение средств в совершенствование соответствующих систем имеет множество положительных эффектов. Подробный обзор стратегии ИКАО и соответствующих инструктивных материалов содержится в Приложении 3.

Внедрение более эффективной практики в области управления идентифицирующей информацией на национальном уровне может включать в себя целый ряд мер, в том числе меры, укрепляющие доказательства подлинности личности (свидетельства о рождении, записи актов гражданского состояния и другие средства, используемые

для проверки и/или подтверждения личности заявителя, обратившегося насчет выдачи документа). Помимо этого, системы выдачи проездных документов должны быть привязаны к системам управления идентифицирующей информацией в целях оптимизации процесса принятия решений (желательно посредством использования модернизированных систем, отражающих последние технические достижения в области управления документами).

В связи с тем, что записи в регистрах и официальные документы, удостоверяющие личность, предоставляют доступ к конкретным государственным услугам, преступное сообщество постоянно стремится обнаружить возможные уязвимые места в системах управления идентифицирующей информацией, с тем чтобы получить подлинные документы, выданные на основе фальшивых или похищенных персональных данных. Документы, полученные в результате использования изъятых в управлении идентифицирующей информацией, позволяют преступникам предпринимать действия, мишенью которых становятся коммерческие предприятия, и причинять существенный финансовый ущерб в результате использования подлинных документов, выданных несуществующим личностям.

### **2.3. УПРАВЛЕНИЕ ИДЕНТИФИЦИРУЮЩЕЙ ИНФОРМАЦИЕЙ И ЕГО КОМПОНЕНТЫ**

Право на признание правосубъектности личности – это одно из фундаментальных прав, гарантирующее физическим лицам их признание в качестве субъектов взаимодействия с государством и субъектов юридических сделок с другими физическими и юридическими лицами. Если личность человека не признана государством, он может не иметь доступа или ему может быть затруднен доступ ко многим основным правам и государственным услугам, в том числе к услугам здравоохранения, программам вакцинации, образованию, социальной защите; пользованию банковским счетом или получению свидетельства о рождении, удостоверения личности или проездных документов.

Право на признание личности провозглашено в статье 6 Всеобщей декларации прав человека, подписанной 10 декабря 1948 года: «Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности».

Отправной точкой для создания официальной личности какого-либо лица и управления этой идентифицирующей информацией служит регистрация этой информации уполномоченным государственным органом. Решение о том, какая система будет использоваться для признания личности, принимает государство. Во всех странах региона ОБСЕ основным используемым методом является запись актов гражданского состояния. Идентифицирующая информация физического лица создается при помощи регистрации акта о рождении, подтверждающей личность данного лица при помощи выдачи свидетельства. Это свидетельство затем используется как исходный документ для всех других последующих документов, удостоверяющих личность.

Помимо свидетельства о регистрации акта гражданского состояния, которое обычно не включает в себя информацию, привязывающую идентифицирующие данные к владельцу документа, во многих государствах выдаются – в обязательном или добровольном порядке – документы, удостоверяющие личность. В целях обеспечения надлежащей идентификации эти документы содержат не только подтвержденную информацию о личности владельца, но и информацию о его внешности.

Возможности граждан осуществлять свои права при взаимодействии с государством и заключать юридические сделки с другими физическими и юридическими лицами зависят от способности государства обеспечить надлежащую регистрацию актов гражданского состояния, регистрацию и защиту персональных идентифицирующих данных и, в конечном счете, создать защищенную систему идентификации физических лиц. На практике это выражается в создании всеобъемлющей административно-правовой системы управления идентифицирующей информацией. В некоторых случаях система идентификации функционирует как отдельный институт, однако чаще встречаются системы управления идентифицирующей информацией, которые включают в себя различные государственные структуры, имеющие свои собственные системы обработки персональных данных. Эти структуры взаимодействуют друг с другом в целях сохранения целостности и надежности национальной инфраструктуры управления идентифицирующей информацией.

Все организации, взаимодействующая с большим числом физических лиц в целях регулирования доступа к конкретным услугам или прав на получение этих услуг, в той или иной форме осуществляют управление идентифицирующей информацией, поскольку им необходимо определить, какие права и льготы есть у данного лица. Обработка идентифицирующей информации с целью установить наличие у физического лица права на получение конкретных услуг может происходить в рамках взаимодействия между физическим лицом и государством, а также между физическим лицом и другими юридическими лицами, предоставляющими платные услуги.

В широком смысле управление идентифицирующей информацией можно определить как сочетание определенных систем, правил и процедур, используемых при взаимодействии между физическим лицом и различными организациями по вопросам о предоставлении в распоряжение, использовании и защите персональных данных в целях подтверждения подлинности конкретной личности и **предоставления прав и привилегий** в рамках систем и корпоративных границ или за их пределами.

Удостоверение подлинности личности осуществляется путем выдачи документов, удостоверяющих личность. Эти документы используются для целей подтверждения личности физического лица или как средство идентификации в случае подачи заявления о предоставлении прав, положенных данному конкретному лицу.

Управление идентифицирующей информацией осуществляется на трех различных уровнях (см. схему 2.1), на каждом из которых выдаются документы, удостоверяющие личность и имеющие различную ценность. В широком понимании их можно разделить на следующие категории:

- первичные документы, удостоверяющие личность; выдаются с целью установления правосубъектности какого-либо лица;
- вторичные документы, удостоверяющие личность; предоставляют доступ к определенным правам и льготам и выдаются исключительно по предъявлении первичного документа, удостоверяющего личность;
- третичные документы, удостоверяющие личность; предоставляют право на конкретные привилегии.

**СХЕМА 2.1. ТРИ КАТЕГОРИИ ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ**

<b>Первичный документ, удостоверяющий личность</b> (устанавливает правосубъектность)	<b>Вторичный документ, удостоверяющий личность</b> (выдается на основе первичного документа) (права и льготы)	<b>Третичный документ, удостоверяющий личность</b> (привилегии)
<b>Свидетельство (-а), выдаваемое (-ые) органом регистрации актов гражданского состояния</b>	Карточка избирателя	Карта социального страхования
<b>Удостоверяющий личность документ, выданный органом гражданской идентификации</b>	Водительское удостоверение	Карта медицинского страхования
	Студенческий билет	Членский билет
	Паспорт	Пропуск сотрудника
	Банковская карта	Карточка участника конференции

Ценность системы управления идентифицирующей информацией состоит в том, что она позволяет государственным органам устанавливать официально признанную личность физического лица, выдавать для целей идентификации другие документы, удостоверяющие личность, и управлять доступом к различным привилегиям на основании зарегистрированной идентифицирующей информации.

Системы регистрации актов гражданского состояния и системы гражданской идентификации, в том числе соответствующая законодательная база и административные механизмы, относятся к сфере, на которую распространяется суверенитет государства. Это означает, что каждое государство обладает исключительным правом или компетенцией определять характер своих институтов, принимать законы по своему выбору и обеспечивать их соблюдение. Более того, государства обладают исключительным правом осуществлять свою власть в отношении всех лиц и вещей, находящихся на их территории. Однако существуют случаи, когда государства согласились соблюдать конкретные международные стандарты. Одним из примеров такой ситуации является широкое признание установленных ИКАО стандартов, касающихся формата проездных документов и формата национальных идентификационных карт, предназначенных для использования, в том числе, в качестве проездных документов.

В рамках Европейского союза суверенные полномочия государств в отношении дизайна документов, удостоверяющих личность, делегированы органам ЕС, которые устанавливают общие для всех членов Европейского союза стандарты, касающиеся формата видов на жительство и проездных документов, выдаваемых государствами-членами.

Система управления идентифицирующей информацией включает в себя следующие основные компоненты:

**физическое лицо** – уникальное человеческое существо, являющееся с момента рождения носителем биометрической идентифицирующей информации, основанной на внешности и других физических и поведенческих характеристиках (например, походка, голос и т. п.);

**идентифицирующая информация (личность)** – уникальный набор характеристик и особенностей, отличающих какое-либо физическое лицо от всех других лиц (в том числе имя, фамилия и другие биографические данные);

**законы, нормативные положения и процедуры** – разрабатываются на основе международных конвенций и национальной культуры, административных традиций и обычаев и последовательно реализуются органами регистрации актов гражданского состояния и органами гражданской идентификации;

**системы управления идентифицирующей информацией** – должны реализовываться действенным и эффективным способом и обеспечивать автоматическую регистрацию новорожденных или иностранцев, постоянно проживающих в стране, с тем чтобы в случае необходимости в течение всей жизни данного физического лица могли быть предоставлены надежные доказательства подлинности его личности;

**документы, удостоверяющие личность** – выдаются на основании регистрации новорожденного или иностранца, постоянно проживающего в стране; к ним относятся свидетельства о рождении, браке и смерти, а также национальные идентификационные карты и/или проездные документы или любые другие документы, подтверждающие, что данное лицо было зарегистрировано в определенном официальном регистре;

**управление идентифицирующей информацией и документами** – регистрирующие или выдающие документы органы обязаны, после того как личность физического лица установлена и зарегистрирована, управлять идентифицирующей информацией этого лица и документами, созданными на основании регистрации, в течение всей жизни данного лица.

В число важных задач, возложенных на органы управления идентифицирующей информацией, входят обеспечение необходимого обновления этой информации и поддержание связи между физическим лицом и зарегистрированными данными о его личности.

Связь между регистром актов гражданского состояния и регистром гражданской идентификации играет одну из самых важных ролей в работе государственного сектора. Эту связь можно оптимизировать через превращение двух данных систем в основные компоненты национальной системы управления идентифицирующей информацией. Регистрация актов гражданского состояния подразумевает запись биографической информации, которая также подтверждает «принадлежность» данного лица, а гражданская идентификация обеспечивает добавление определенных характеристик, гарантирующих уникальность, защищенность и официальный характер идентифицирующей информации. К числу этих характеристик, помимо прочего, относятся уникальный личный номер, фотография, подпись, биометрические данные или подтверждение гражданства.

Официальное признание существования физического лица через процесс записи актов гражданского состояния и регистрацию событий естественного движения населения, то есть при помощи регистрации рождения и выдачи свидетельства о рождении, подтверждающего идентифицирующую информацию данного лица, представляет собой основное условие для получения этим лицом доступа к правам и привилегиям.

Регистрация рождения является первым шагом на пути к установлению правосубъектности физического лица. Правовая идентичность – не то же самое, что гражданство, и в целях решения рабочих задач ее можно определить как «официальный гражданский статус, приобретенный путем регистрации акта гражданского состояния при рождении и гражданской идентификации уникальных характеристик (таких, как персональный идентификационный номер и биометрические данные), которые обеспечивают признание лица в качестве субъекта права, пользующегося защитой государства»<sup>2</sup>.

Статистический отдел ООН в 1998 г. определил запись актов гражданского состояния как непрерывную, постоянную, обязательную и всеобщую запись информации о событиях в жизни человека и их характеристиках (рождение, смерть, внутриутробная смерть, заключение брака и расторжение брака), а также о других актах гражданского состояния, касающуюся населения и осуществляемую в соответствии с постановлением, законом или нормой согласно требованиям законодательства каждой страны.

В правовой базе каждого государства страны определены организационные и административные функции регистратора актов гражданского состояния, разработанные с учетом того, что регистр должен охватывать все население страны. Более подробное описание национальных подходов к регистрации актов гражданского состояния как основного источника, подтверждающего идентифицирующую информацию личности, представлено в разделе настоящего сборника, посвященном регистрации актов гражданского состояния.

Регистрация личности недостаточна, если отсутствует структура, способная зафиксировать связь между идентифицирующей информацией и конкретным физическим лицом. Защищенные документы, удостоверяющие личность, позволяют физическим лицам получать доступ к определенным правам и льготам на основании идентифицирующих данных, гарантируя при этом, что данное лицо действительно является законным владельцем этих идентифицирующих данных. Более того, эти документы позволяют гарантировать, что привилегии не будут ошибочно предоставлены лицу, которое может стремиться получить доступ к идентифицирующей информации другого лица посредством обнаружения изъянов в системе регистрации актов гражданского состояния и системе гражданской идентификации.

---

2 Dictionary for Civil Registration and Identification [Словарь терминов в области регистрации актов гражданского состояния и гражданской идентификации]. Washington, Inter-American Development Bank, 2013.

### 3. РЕГИСТРАЦИЯ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ

В системе регистрации актов гражданского состояния регистрируются определенные события – например, рождение, смерть, заключение брака или гражданского союза, развод, признание брака недействительным, раздельное жительство супругов, установление родительских отношений, усыновление/удочерение, изменение имени или правоспособности – в соответствии с требованиями законодательства, действующего в конкретной стране. Эти события связаны с человеком от рождения до смерти и включают все изменения гражданского статуса, которые могут произойти на протяжении его жизни. Некоторые из изменений гражданского состояния – например, рождение и смерть (а также, в некоторой степени, статус родителя и происхождение) – представляют собой естественные события, в то время как другие представляют собой социальные события. Объединяет их то, что существуют законы, согласно которым именно эти события (в отличие от других событий) должны быть записаны и внесены в регистры для административных и других установленных законом целей, с тем чтобы граждане могли иметь в своем распоряжении и предъявлять доказательство своего социального статуса. При этом с течением времени сформировался определенный набор событий, которые обычно рассматриваются как изменение гражданского состояния.

ООН определяет запись актов гражданского состояния как непрерывную, постоянную, обязательную и всеобщую запись информации о событиях в жизни человека и их характеристиках, касающуюся населения и осуществляемую в соответствии с постановлением, законом или нормой согласно требованиям законодательства конкретной страны. Главной целью регистрации актов гражданского состояния является создание официальных документов в соответствии с требованиями закона.

**Во всех государствах-участниках ОБСЕ существуют системы регистрации рождений, браков и смертей. Это связано с признанием того факта, что точная и полная запись основных событий жизни населения чрезвычайно важна для государства.** Благодаря регистрации актов гражданского состояния создается постоянный основной источник информации о населении данной страны. Таким образом не только ведется запись событий естественного движения населения, касающаяся людей, проживающих на территории данного государства, но и обеспечивается подтверждение идентифицирующей информации и гражданского состояния, что имеет

прямое отношение к правам, льготам, обязательствам, статусу и гражданству каждого конкретного лица.

Орган записи актов гражданского состояния, находящийся в ведении какого-либо государственного учреждения или министерства, – это единственный и главный орган, отвечающий за регистрацию событий естественного движения населения (например, рождения, усыновления/удочерения, признания статуса, заключения брака, развода, смерти). Этот орган создает идентифицирующую информацию и «принадлежность» физического лица путем выдачи свидетельств или других официальных документов, в которых подтверждается и признается его личность и правовое положение по отношению к государству, обществу и семье.

Одновременно с растущим запросом на однозначный, поддающийся проверке метод идентификации растет признание той важной функции, которую выполняет орган регистрации актов гражданского состояния как хранилище и точка привязки уникальной и защищенной официальной идентифицирующей информации.

На основе информации, хранящейся в его записях, орган регистрации актов гражданского состояния выдает официальные документы, предусмотренные законом как подтверждение идентифицирующих данных. Эти документы дают возможность физическому лицу получить доступ к услугам и пользоваться рядом льгот, а также правами человека и гражданскими, политическими и финансовыми правами.

Помимо этого, регистр актов гражданского состояния является важнейшим источником статистических данных о естественном движении населения. Международные организации поддерживают развитие этого аспекта регистрации актов гражданского состояния, с тем чтобы повысить полноту, качество и своевременность предоставления такой статистики в рамках инициатив, касающихся регистрации актов гражданского состояния и учета естественного движения населения. Совершенствование демографической статистики имеет большое значение для принятия обоснованных решений и планирования государственной политики и программ.

Помимо этого, данные записи актов гражданского состояния составляют основу для гражданской идентификации лица и для выдачи других национальных документов, удостоверяющих личность, – например, идентификационной карты, паспорта или карточки избирателя. Гражданская идентификация предполагает добавление характеристик, позволяющих однозначно и надежно подтвердить подлинность личности данного человека. К таким характеристикам прежде всего относятся, без ограничения, уникальный личный номер (присвоенный), фотография, личная подпись (динамический признак), биометрические данные (неотъемлемый признак) или любое сочетание этих элементов.

Правовую процедуру регистрации определяет соответствующее законодательство, в котором подробно установлен порядок регистрации различных видов актов гражданского состояния (сама процедура в настоящем сборнике не рассматривается). Когда речь идет об управлении идентифицирующей информацией, в данной публикации рассматриваются методы создания, обработки и обслуживания записей актов гражданского состояния, а также методы проверки подлинности идентифицирующей информации тех лиц, которые обращаются по вопросу о регистрации актов гражданского состояния (включая административные процедуры, обеспечивающие соответствие этого процесса требованиям закона).



Как правило, законодательство, регулирующее регистрацию актов гражданского состояния на национальном уровне, следует рекомендациям Статистического отдела ООН. Подробный обзор инструктивных материалов этого института ООН приводится в Приложении 3.

### **3.1. РЕГИСТРАЦИЯ РОЖДЕНИЯ**

Регистрация рождения чрезвычайно важна для обеспечения доступа к услугам в таких сферах, как здравоохранение, образование и социальное обеспечение. Это неизменная официальная запись, подтверждающая существование ребенка; она представляет собой необходимую часть регистрации актов гражданского состояния.

Важно отметить, что в большинстве стран регистрация рождения, как часть процесса регистрации актов гражданского состояния, представляет собой единственное признаваемое по закону основание для выдачи гражданам наиболее важного исходного документа (свидетельства), который впоследствии используется для установления их личности и ее признания в рамках взаимодействия с государственными и частными субъектами. На основании своей официально признанной личности физическое лицо может получать защиту в рамках судебной системы и требовать от государственных институтов защиты своих прав. Правовая идентичность физического лица может быть подтверждена путем предъявления официальных документов, выданных государственными органами, в том числе документов, удостоверяющих возраст или гражданское состояние. Без такого подтверждения физическому лицу может быть затруднен доступ к защите своих прав (в зависимости от его статуса) или к получению определенных льгот.

Наиболее важным доказательством, которое подтверждает подлинность личности в процессе выдачи официальных документов, удостоверяющих личность (например, идентификационной карты или проездного документа, привязывающих идентифицирующую информацию к конкретному физическому лицу), являются данные о конкретной личности, собранные и зафиксированные в книгах записи актов гражданского состояния.

Помимо этого, регистр актов гражданского состояния очень важен с точки зрения способности государства обеспечивать своим гражданам доступ к услугам и возможность пользоваться многими гражданскими правами. Информация, хранящаяся в книгах записи актов гражданского состояния, чрезвычайно важна для планирования услуг в области здравоохранения и образования и для планирования градостроительной деятельности, что напрямую влияет на благосостояние граждан.

При регистрации рождения ребенка выдается свидетельство о рождении. Это свидетельство – официальный документ, который может обеспечить его владельцу доступ к основным услугам в таких областях, как здравоохранение, социальное обеспечение и образование. На более поздних этапах жизни ребенка свидетельство необходимо для определения возраста владельца и наличия правовых предпосылок для осуществления права на труд и для вступления в брак. Благодаря возможности предъявить доказательство своего возраста, ребенок получает доступ к судебной защите и избегает риска быть привлеченным к уголовной ответственности на тех же основаниях, что и взрослые правонарушители, если он обвиняется в преступлении до достижения совершеннолетия. Во взрослом возрасте свидетельство о рождении может потребоваться для получения социальной помощи, открытия счета в банке, покупки

или подтверждения права на наследование имущества, голосования на выборах и получения паспорта.

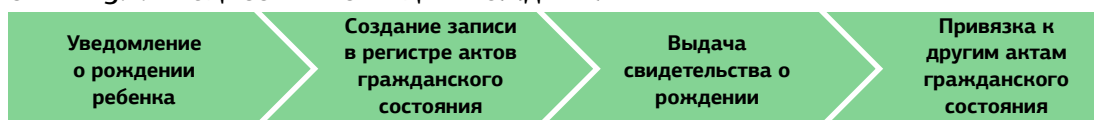
Помимо этого, регистрация рождения является важным доказательством, когда речь идет о предоставлении гражданства и, при определенных обстоятельствах, о предупреждении безгражданства. Регистрация рождений и получение гражданства – это два различных процесса; тем не менее, регистрация рождения служит важным доказательством тех фактов, на основании которых предоставляется гражданство. Помимо этого, очень большое значение регистрация рождения приобретает в условиях, когда требуется подтверждение гражданства конкретного лица после каких-либо чрезвычайных событий (например, вооруженного конфликта) или в ситуации правоприменства государства.

### 3.1.1 Процесс регистрации

Целью любой процедуры в системе регистрации актов гражданского состояния, в том числе регистрации рождения, является выдача официального документа, который может быть использован в качестве доказательства подлинности личности. Сроки подачи заявления о регистрации ребенка после его рождения в разных странах различаются в пределах от 3 до 60 дней. В странах, где система здравоохранения увязана с системой регистрации актов гражданского состояния, уведомление может быть направлено сразу после рождения ребенка, и свидетельство о рождении выдается автоматически.

В книге записи актов гражданского состояния фиксируются биографические данные регистрируемого лица: имя и фамилия, дата рождения, место рождения, пол, имена и фамилии родителей и их идентифицирующая информация – например, номер документа, удостоверяющего личность (идентификационной карты). Запись может содержать сведения о гражданстве, но это не является обязательным. В некоторых странах делается запись о вероисповедании и этнической принадлежности.

#### СХЕМА 3.1. ПРОЦЕСС РЕГИСТРАЦИИ РОЖДЕНИЯ



- Административная процедура, которую обычно выполняют органы здравоохранения, если роды происходят в больнице или другом медицинском учреждении.
- Уведомлять отдел регистрации актов гражданского состояния о рождении ребенка могут также родители или родственники.

- Это юридическая процедура.
- Запись в книге регистрации актов гражданского состояния обычно создается должностным лицом, уполномоченным регистрировать события естественного движения населения.
- Заявление о регистрации подает мать, отец или законный опекун ребенка. Заявитель обязан предъявить удостоверение личности.

- После проверки содержания и всех соответствующих подтверждающих документов выдается свидетельство о рождении.
- Как правило, уплата пошлины не требуется, однако выдача последующих копий может облагаться пошлиной.
- Свидетельство о рождении – это юридический документ.

- Записи, фиксирующие личность, должны быть (в идеальной ситуации) привязаны к регистрации всех других актов гражданского состояния.
- Запись в регистре актов гражданского состояния также может служить исходной записью для целей гражданской идентификации.

Как правило, процесс регистрации подразумевает предъявление уведомления о событии и проверку документов, удостоверяющих личность заявителей.

При этом необходимо убедиться, что акт гражданского состояния действительно имел место (официальное уведомление), что личность заявителей, обратившихся по вопросу о регистрации этого события, подтверждена путем предъявления действительных документальных доказательств и что данный акт гражданского состояния зарегистрирован только один раз.

Обычно уведомление посылают информирующие организации, которым в законодательном порядке поручено регистрировать определенные виды событий естественного движения населения. Например, в случае регистрации рождения и смерти эту функцию обычно выполняют медицинские учреждения, и уведомление направляется в соответствующие органы регистрации *ex officio* по почте или в электронном виде. Помимо этого, в случае регистрации рождения в уведомлениях содержится идентифицирующая информация обоих родителях или только матери, если сведения об отце отсутствуют.

Регистратор завершает процесс регистрации путем составления юридического акта о регистрации рождения, в котором указываются все известные сведения о родителях и идентифицирующие данные новорожденного. **В рамках процесса регистрации проводится проверка идентифицирующих данных родителей, и эти данные должны соответствовать идентифицирующей информации, содержащейся в уведомлении.**

В Канаде регистрация рождения происходит в два этапа. Для того чтобы рождение было зарегистрировано, необходимо, чтобы были поданы и затем сопоставлены две официальные формы. Первая называется «Уведомление о рождении», и ее заполняют медицинские работники, которые затем направляют ее в уполномоченный орган соответствующей провинции. Вторую форму, «Заявление о рождении», заполняют родители новорожденного – или в бумажном формате, или в Интернете на странице Службы регистрации новорожденных. Это заявление затем поступает непосредственно в Управление записи актов гражданского состояния. После сопоставления двух этих документов происходит регистрация рождения.

В Кыргызстане регистрация рождения ребенка, а также других актов гражданского состояния находится в ведении Государственной регистрационной службы.

Основанием для регистрации рождения является справка о рождении, выданная медицинским учреждением, где проходили роды. Медицинское учреждение также сообщает основную информацию о личности матери. Справку о рождении орган здравоохранения выдает и в том случае, если роды проходили на дому. Родитель, обращающийся по вопросу о регистрации рождения ребенка, предъявляет действительное удостоверение личности – например, национальную идентификационную карту. Должностные лица должны убедиться в том, что идентифицирующая информация в предъявленном удостоверении личности совпадает с идентифицирующей информацией в справке, выданной органами здравоохранения. Только после этого составляется акт о рождении. Один экземпляр акта о регистрации рождения хранится в местном отделении Департамента регистрации населения и актов гражданского состояния, а второй экземпляр передается в государственный архив актов регистрации рождений. После завершения регистрации государственный орган выдает свидетельство о рождении, на основании которого, по достижении установленного законом возраста, его владелец может получить другие документы, удостоверяющие личность.

Во многих государствах-участниках ОБСЕ гражданам не нужно лично являться в орган ЗАГС для регистрации рождения или смерти. В Соединенных Штатах, например, всю информацию, необходимую для регистрации рождения собирают медицинские работники в больнице, где проходили роды. Эта информация направляется в Департамент записи актов гражданского состояния соответствующего штата. Проверку личности матери или обоих родителей осуществляют работники медицинского учреждения.

В разных странах региона ОБСЕ существует различная практика в отношении выяснения личности матери или обоих родителей. В большинстве государств-участников регистрацию осуществляет специальный орган регистрации актов гражданского состояния, однако процесс регистрации может быть инициирован либо по заявлению матери или обоих родителей, либо проведен автоматически на основании уведомления, поступившего из медицинского учреждения, где проходили роды.

В связи с тем, что сведения о родителях входят в идентифицирующие данные новорожденного, важно, чтобы в ходе этого процесса была удостоверена личность матери или обоих родителей. В данном вопросе практика бывает разной: в Соединенных Штатах и Грузии личность матери или обоих родителей устанавливают медицинские работники при приеме пациентки в медицинское учреждение, а в тех государствах, где регистрация должна осуществляться в соответствующем органе ЗАГС, личность матери или обоих родителей проверяют должностные лица этого органа.

В большинстве государств-участников ОБСЕ в целях проверки идентифицирующих данных матери или обоих родителей медицинское учреждение или орган регистрации актов гражданского состояния требуют предъявления национальной идентификационной карты или паспорта. В странах, где идентификационные карты не выдаются, принимаются другие доказательства подлинности личности.

В большинстве государств-участников ОБСЕ органы регистрации актов гражданского состояния требуют от физического лица, подающего заявление о регистрации конкретного события естественного движения населения, предъявления национальной идентификационной карты в целях установления его личности и проверки идентифицирующей информации. В зависимости от правил, действующих в данной стране, возможно предъявление других официальных удостоверяющих документов в качестве удостоверения личности.

В идентификационной карте содержится не только юридически действительная идентифицирующая информация, но и биометрические данные (фотография и, в некоторых случаях, отпечатки пальцев), что дает возможность легко проверить наличие связи между предъявленным удостоверением личности и конкретным человеком.

В регионе ОБСЕ идентификационные карты обычно представляют собой документы с высокой степенью защиты, которые выдаются в рамках надежных процедур. Наличие встроенного в карту электронного чипа добавляет еще один уровень защиты в случае возникновения каких-либо сомнений относительно защищенности документа.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ в целях подтверждения подлинности предъявленного документа возможно проведение дополнительной проверки при помощи прямого онлайн-доступа к базе данных, содержащей информацию о выданных идентификационных картах.

Состоящий из двух этапов процесс регистрации рождения (уведомление из медицинского учреждения в сочетании с заявлением о регистрации рождения ребенка, когда это применимо) очень важен для обеспечения целостности всей системы регистрации актов гражданского состояния. В действительности это означает, что только рождения, которые фактически имели место, регистрируются и привязываются к личности матери, установленной органами здравоохранения. Кроме того, двухэтапный процесс регистрации позволяет гарантировать, что каждому уведомлению может соответствовать только одна регистрация и что если по какой-либо причине существует более чем одна регистрация, все они будут отсылать к одной и той же личности. Любая попытка создать поддельную личность может быть раскрыта путем выявления несоответствия между информацией, указанной в заявлении о регистрации, и информацией, содержащейся в уведомлении из медицинского учреждения, а также несоответствия между числом уведомлений, поступивших из медицинского учреждения, и числом зарегистрированных рождений.

### **3.2. ОХВАТ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИСТРАЦИЕЙ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ В РЕГИОНЕ ОБСЕ**

Согласно данным, собранным Всемирным банком, в регионе ОБСЕ существует всеобщий охват населения регистрацией актов гражданского состояния. Из таблицы 3.1 видно, что, согласно этим данным, лишь в нескольких государствах-участниках по-прежнему имеется небольшой процент населения, не охваченного такой регистрацией. Там, где имеются определенные пробелы, данные также позволяют сделать вывод о достаточно равномерном охвате мужчин и женщин. В случаях, когда наблюдается дисбаланс, он, как правило, крайне незначителен.

ТАБ. 3.1. ОХВАТ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИСТРАЦИЕЙ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ В РЕГИОНЕ ОБСЕ (ДАННЫЕ СГРУППИРОВАНЫ ПО ПОЛОВОМУ ПРИЗНАКУ)

Страна	% зарегистр. рождений	% зарегистр. рождений мальчиков	% зарегистр. рождений девочек	Гендерный дисбаланс в регистрации рождений	Отчетный год
Таджикистан	88,4	89	87,8	-1,2	2012
Хорватия	90	90	90	0	2011
Румыния	90	90	90	0	2013
Азербайджан	93,6	93,4	93,9	0,5	2006
Туркменистан	95,5	95,2	95,8	0,6	2006
Кыргызская Республика	97,7	97,6	97,9	0,3	2014
Албания	98,6	99,4	97,9	-1,5	2008-2009
Турция	98,8	98,6	99	0,4	2013
Монголия	99,3	98,8	99,2	0,4	2013
Черногория	99,4	99,6	99,1	-0,5	2013
Сербия	99,4	99,2	99,6	0,4	2014
Босния и Герцеговина	99,5	99,7	99,4	-0,3	2006
Армения	99,6	100	99,1	-0,9	2010
Грузия	99,6	99,4	99,9	0,5	2013
Молдова	99,6	99,2	99,9	0,7	2012
Казахстан	99,7	99,8	99,7	-0,1	2010-2011
бывшая югославская Республика Македония	99,7	99,9	99,6	-0,3	2011
Украина	99,8	99,9	99,7	-0,2	2012
Узбекистан	99,9	99,9	100	0,1	2006
Болгария	100	100	100	0	2012
Венгрия	100	100	100	0	2011
Австрия	100	100	100	0	2011
Беларусь	100	100	100	0	2012
Бельгия	100	100	100	0	2010
Канада	100	100	100	0	2012
Чешская Республика	100	100	100	0	2012
Дания	100	100	100	0	2011
Эстония	100	100	100	0	2011
Финляндия	100	100	100	0	2011
Франция	100	100	100	0	2011
Германия	100	100	100	0	2011
Греция	100	100	100	0	2010
Исландия	100	100	100	0	2010
Ирландия	100	100	100	0	2010
Италия	100	100	100	0	2011
Латвия	100	100	100	0	2011
Литва	100	100	100	0	2011

Страна	% зарегистр. рождений	% зарегистр. рождений мальчиков	% зарегистр. рождений девочек	Гендерный дисбаланс в регистрации рождений	Отчетный год
Люксембург	100	100	100	0	2010
Нидерланды	100	100	100	0	2011
Норвегия	100	100	100	0	2011
Польша	100	100	100	0	2011
Португалия	100	100	100	0	2011
Российская Федерация	100	100	100	0	2010
Словакия	100	100	100	0	2010
Словения	100	100	100	0	2011
Испания	100	100	100	0	2011
Швеция	100	100	100	0	2011
Швейцария	100	100	100	0	2011
Соединенное Королевство	100	100	100	0	2010
Соединенные Штаты	100	100	100	0	2009

Регистрация актов гражданского состояния имеет важный гендерный аспект. Когда речь идет о регистрации рождения, основное внимание, помимо новорожденного, уделяется личности матери и – в меньшей степени – личности отца. Предполагается, что оба родителя будут принимать участие в процессе регистрации и предоставят свою идентифицирующую информацию. Однако если ситуация выглядит по-другому, основная ответственность за регистрацию рождения ребенка возлагается на мать. Эта задача может оказаться особенно сложной, если ребенок родился в отдаленном сельском районе вне медицинского учреждения. В отсутствие надлежащего содействия со стороны властей это часто означает, что мать должна обеспечивать уход за новорожденным и одновременно преодолевать большие расстояния для выполнения требуемых процедур регистрации.

Аналогичные ситуации могут возникать в связи с регистрацией других событий – например, брака. В некоторых сообществах нередко существует традиция, согласно которой женщина, выходя замуж, переезжает к мужу. Если все необходимые для регистрации брака документы, касающиеся гражданского статуса жениха, доступны по месту его проживания, то в случае невесты это может быть не так, и ей может потребоваться преодолевать большие расстояния для получения справок с места своего жительства, необходимых для регистрации брака.

Наконец, если смотреть с гендерной точки зрения, система регистрации актов гражданского состояния сталкивается с многочисленными вызовами, отражающими изменения в обществе. Во многих странах предусмотрена возможность смены пола, и любое лицо, зарегистрированное при рождении как представитель определенного пола, может с течением времени сменить пол или гендерную принадлежность. Это также имеет серьезные последствия с точки зрения регистрации рождения ребенка, один или оба родителя которого в какой-то момент жизни сменили пол.

### 3.3. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ УСТРОЙСТВО РЕГИСТРА АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ

Во всех государствах-участниках ОБСЕ действуют правовые положения, предусматривающие регистрацию актов гражданского состояния. В законодательстве определены виды таких актов, которые должны быть зарегистрированы, а также сроки регистрации, уполномоченное лицо или орган, отвечающие за регистрацию, и место, где должна происходить регистрация. Помимо этого, в целях соблюдения всех необходимых гарантий и управления информацией, хранящейся в регистре актов гражданского состояния, создаются административные механизмы, обеспечивающие запись, сохранение и дальнейшее хранение информации о зарегистрированных актах гражданского состояния и персональных данных в формате, который позволяет осуществлять поиск и дальнейшую обработку информации. В различных государствах-участниках используются разные подходы к организационному устройству регистра актов гражданского состояния.

Как правило, в странах региона ОБСЕ ведение регистра актов гражданского состояния поручено одному из министерств. Поскольку данный вопрос относится к суверенным полномочиям государства, а согласованные международные стандарты, касающиеся организационной структуры регистрации актов гражданского состояния, отсутствуют, в различных государствах приняты разные подходы к выбору органа, ответственного за выполнение данных функций. Это могут быть, в зависимости от страны, самые разные учреждения – от управления в рамках министерства внутренних дел или министерства юстиции до специализированного учреждения, созданного непосредственно для этих целей.

С точки зрения структуры, регистр актов гражданского состояния можно охарактеризовать как централизованную организацию с децентрализованными функциями, поскольку полномочия по регистрации актов гражданского состояния делегированы регистраторам на местах. Практика в этом вопросе может различаться в разных странах региона ОБСЕ, но, как правило, и системами регистрации актов гражданского состояния, и вопросами руководства, координации и надзора в отношении местных органов, занимающихся регистрацией актов гражданского состояния, занимается либо министерство внутренних дел, либо министерство юстиции.

ТАБЛИЦА 3.1. ОРГАНЫ, ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗА РЕГИСТРАЦИЮ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ ОБСЕ

Государство-участник	Орган, ответственный за запись актов гражданского состояния	Год создания системы ЗАГС
Азербайджан	Министерство юстиции	1920
Армения	Агентство записи актов гражданского состояния, Министерство юстиции	1920
Грузия	Агентство развития государственных услуг, Министерство юстиции	1919
Испания	Министерство юстиции	1870
Казахстан	Отдел регистрации актов гражданского состояния, Министерство юстиции	1991
Латвия	Департамент записи актов гражданского состояния, Министерство юстиции	1918



Государство-участник	Орган, ответственный за запись актов гражданского состояния	Год создания системы ЗАГС
Литва	Отделы регистрации актов гражданского состояния, Министерство юстиции	1992
Монголия	Главное управление по государственной регистрации, Министерство юстиции	1918
Российская Федерация	Отделы записи актов гражданского состояния, Министерство юстиции	1917
Таджикистан	Управление актов гражданского состояния, Министерство здравоохранения и Государственный комитет статистики	1995
Узбекистан	Бюро записи актов гражданского состояния, Министерство юстиции	1992
Украина	Районные отделы государственной регистрации актов гражданского состояния, Министерство юстиции	1784
Финляндия	Maistraatit Magistraterna – местные отделы ЗАГС	1923
Франция	Государственная служба, муниципалитеты, бюро регистрации актов гражданского состояния	1792
Австрия	Министерство внутренних дел	1868
Албания	Отделы записи актов гражданского состояния, Министерство внутренних дел, Главное управление гражданского состояния	1930
Беларусь	Министерство внутренних дел	1917
Бельгия	Муниципалитеты, Отделы регистрации актов гражданского состояния	1796
Германия	Бюро записи актов гражданского состояния, муниципалитет, Министерство внутренних дел	1876
Дания	Регистр населения, Налоговая администрация, Министерство экономики и Министерство внутренних дел	1874
Исландия	Национальный реестр физических лиц (Þjóðskrá), Министерство внутренних дел	1953
Италия	Муниципальный регистр гражданского состояния, Министерство внутренних дел	1804
Люксембург	Муниципалитеты, Министерство внутренних дел	1796
бывшая югославская Республика Македония	Министерство внутренних дел	1946
Нидерланды	Регистр населения, Министерство внутренних дел	1811
Польша	Министерство внутренних дел	1808
Португалия	Центр услуг для населения (Loja do Cidadão), Главное управление реестров и нотариата, Министерство внутренних дел	1911
Румыния	Муниципалитеты, Бюро записи актов гражданского состояния	1864
Словакия	Бюро регистрации актов гражданского состояния, Министерство внутренних дел	1730
Словения	Министерство внутренних дел	1812
Соединенное Королевство	Главное управление регистрации актов гражданского состояния, Министерство внутренних дел	1837
Турция	Департамент регистрации актов гражданского состояния и гражданства, Министерство внутренних дел	1884
Черногория	Министерство внутренних дел	1878
Чешская Республика	Регистр актов гражданского состояния, Министерство внутренних дел	1946
Эстония	Бюро записи актов гражданского состояния, Министерство внутренних дел	1918

Государство-участник	Орган, ответственный за запись актов гражданского состояния	Год создания системы ЗАГС
<b>Ирландия</b>	Служба регистрации актов гражданского состояния, Министерство здравоохранения	1864
<b>Соединенные Штаты</b>	Бюро записи актов гражданского состояния при Департаменте здравоохранения штата	1946
<b>Болгария</b>	Муниципалитет	2000
<b>Босния и Герцеговина</b>	Муниципалитет	2002
<b>Венгрия</b>	Kozigazagatas, отдел регистрации при муниципалитете	1895
<b>Греция</b>	Мэрия	1856
<b>Канада</b>	Канадская федерация: регистрация актов гражданского состояния входит в компетенцию каждой отдельной провинции. Провинции/территории: Бюро записи актов гражданского состояния; Бюро государственных услуг (в Британской Колумбии)	1864
<b>Кыргызская Республика</b>	Государственная регистрационная служба	1993
<b>Молдова</b>	Министерство информационных технологий и связи	1993
<b>Норвегия</b>	Налоговое управление, ответственное за ведение Национального регистра населения (национальных идентификационных номеров)	1876
<b>Сербия</b>	Муниципалитеты, Министерство местного самоуправления	1895
<b>Туркменистан</b>	Отделы ЗАГС (районные)	1992
<b>Хорватия</b>	Муниципалитеты, бюро государственного управления	1946
<b>Швейцария</b>	Бюро регистрации актов гражданского состояния (на уровне коммуны, кантона и на федеральном уровне)	1798
<b>Швеция</b>	Департамент налогообложения, Министерство финансов	1860

Однако существуют и исключения. Например, в Норвегии и Швеции регистрацию актов гражданского состояния осуществляют национальные налоговые органы. В Соединенном Королевстве эту функцию выполняет Управление записи актов гражданского состояния. В Ирландии за координацию в этой области отвечают органы здравоохранения. И, наконец, в регионе Западных Балкан регистрацию актов гражданского состояния осуществляет Министерство управления в Хорватии и Министерство местного самоуправления в Сербии. В Болгарии полномочия по регистрации актов гражданского состояния возложены на Министерство регионального развития и благоустройства.

Что касается региона Северной Америки, то в Канаде эти функции выполняет Служба регистрации актов гражданского состояния, подчиняющаяся властям соответствующей провинции. В Соединенных Штатах эти обязанности возложены на Бюро записи актов гражданского состояния, работающие при Департаменте здравоохранения каждого штата.

В государствах-участниках ОБСЕ, расположенных в Центральной и Северо-Восточной Азии, регистрацией актов гражданского состояния, как правило, ведает Министерство юстиции. Исключение составляет Кыргызстан, где эта задача поручена Государственной регистрационной службе.

### 3.4. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ВЕДЕНИЕ И СОХРАНЕНИЕ ЗАПИСЕЙ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ

Как правило, законы о регистрации актов гражданского состояния предусматривают, что при регистрации заполняется акт регистрации, и соответствующая информация вносится в книгу записи актов гражданского состояния. Для каждого вида событий естественного движения населения может вестись отдельная книга регистрации, в которой на постоянной основе хранится информация о зарегистрированных событиях. Система регистрации, основанная на событиях, в своей чистой форме предполагает, что регистрация каждого события, влияющего на гражданское состояние физического лица, осуществляется по месту наступления события. Рождение регистрируется по месту рождения; брак регистрируется по месту его заключения.

Как правило, до последнего времени регистры обычно представляли собой книги, в которые в хронологическом порядке вносились события, влияющие на гражданское состояние. Отдельная книга велась для каждого вида таких событий. До перехода к цифровому формату акты гражданского состояния регистрировались в двух книгах, одна из которых в конце календарного года в обязательном порядке отсылалась в центральный регистр. Если это правило не действовало, записи регистрации оставались в местном отделе регистрации актов гражданского состояния, и лицам, желающим получить копию своих записей, приходилось обращаться в данный конкретный отдел. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ до сих пор используется такая система регистрации в двух книгах, но по мере внедрения информационных технологий она постепенно выходит из употребления.

В настоящее время в большинстве государств-участников ОБСЕ записи актов гражданского состояния переведены в электронный формат, и во многих государствах достаточным является внесение регистрационных записей в электронную базу данных. Помимо этого, отсутствуют какие-либо правовые требования в отношении хранения бумажных архивов, даже для целей создания резервной копии.

В таблице 3.2 представлена информация о степени внедрения электронного формата для хранения данных о регистрации актов гражданского состояния. Эта информация была получена из заполненных государствами анкет. Из таблицы также видно, что данные в определенной степени дублируются, поскольку некоторые государства на вопросы о том, переведена ли система регистрации актов гражданского состояния в цифровой формат полностью или переведена частично, ответили утвердительно в обоих случаях.

ТАБЛИЦА 3.2. УРОВЕНЬ ВНЕДРЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Переведен ли архив регистрации актов гражданского состояния в цифровой формат?	ДА	12	29	13	<b>45%</b>
	НЕТ	12	29	6	<b>21%</b>
	Частично	12	29	11	<b>38%</b>

Следствием перевода регистров актов гражданского состояния в цифровой формат стала настоящая революция в методах обработки данных в этой сфере. Помимо этого, исходя из существующих административных и процедурных рамок регистрации актов гражданского состояния, государства используют различные подходы к организации соответствующих данных в цифровых базах данных, в том числе к определению прав доступа к этой информации.

#### **3.4.1. Локальные базы данных, работающие как часть единой сети**

В некоторых государствах-участниках услуги регистрации актов гражданского состояния переведены в цифровой формат только на уровне местных отделов регистрации. Это означает, что регистрационные записи хранятся в электронном виде в электронной базе данных. Структура такой базы данных часто в точности повторяет структуру записей в бумажных книгах регистрации, то есть каждой книге, в которой зарегистрирован определенный вид актов гражданского состояния, соответствует электронная книга, представляющая собой часть единой базы данных.

В качестве следующего этапа перехода к цифровому формату в некоторых государствах локальные базы данных были модернизированы или находятся в процессе модернизации, с тем чтобы они могли стать частью единой сети. Это позволит хранить информацию в других базах данных, а также совместно использовать данные в соответствии с положениями действующего национального законодательства в отношении защиты данных и неприкосновенности частной жизни.

Такой уровень внедрения цифровых технологий делает возможным поиск определенной регистрационной информации по многим базам данных с целью проверить наличие записей актов гражданского состояния, будь то в отношении рождения, заключения брака или смерти. Однако такой подход подразумевает ограниченные возможности для поиска и проверки по множественным записям в масштабах всей страны.

Подобный подход характерен для государств-участников ОБСЕ с большой численностью населения и сложной системой управления. Любая дальнейшая интеграция на национальном уровне локальных баз данных, работающих в единой сети, часто зависит от политического решения, на которое влияют не только интересы регистрации актов гражданского состояния, но и отношения между различными уровнями административного управления в данном государстве.

На сегодняшний день опыт государств, принявших решение соединить между собой локальные базы данных в сфере регистрации актов гражданского состояния, показывает, что это длительный процесс, который еще не полностью завершен. Однако осуществляемые в таких государствах стратегии свидетельствуют о том, что обеспечение взаимосвязанности всех локальных баз данных через единую сетевую платформу по-прежнему является их конечной целью.

Франция: электронный обмен данными регистрации актов гражданского состояния (COMEDDEC)

Во Франции локальные базы данных, относящиеся к системе регистрации актов гражданского состояния, постепенно соединяются в специальную сеть для обмена данными, которая получила название COMEDDEC (COMmunication Electronique des Données de l'Etat Civil). Этот проект осуществляется совместно Национальным агентством по защищенным документам и Министерством юстиции.

Система COMEDDEC обеспечивает электронный обмен данными регистрации актов гражданского состояния между получателями этих данных (органами, выдающими паспорта, и нотариусами) и местными органами регистрации актов гражданского состояния. Внедрение сети COMEDDEC было начато в 2012 г. с пробного подсоединения первых 16 муниципалитетов. Широкое развертывание сети началось 1 января 2014 г., а к середине 2017 г. к сети была подключена примерно половина всех локальных баз данных, относящихся к системе регистрации актов гражданского состояния.

Согласно закону «О модернизации системы правосудия в соответствии с требованиями XXI века», вступившему в силу 18 ноября 2016 г., муниципалитеты обязаны подключить свои базы данных регистрации актов гражданского состояния к сети COMEDDEC не позднее 1 ноября 2018 г.

Соединенные Штаты: Национальная ассоциация статистики здоровья населения и информационных систем (NAPHSIS, <https://www.naphsis.org/>)

NAPHSIS – это национальная некоммерческая организация, представляющая интересы государственных бюро записи актов гражданского состояния и статистики здоровья населения в Соединенных Штатах. Ассоциация и ее члены взаимодействуют с различными партнерами в интересах повышения эффективности и безопасности деятельности в области записи актов гражданского состояния в каждом штате, а также в округе Колумбия, городе Нью-Йорк, на островах Пуэрто-Рико, Гуам, на Восточном Самоа, Американских Виргинских островах и Северных Марианских островах.

Разработанные и поддерживаемые в рамках NAPHSIS электронные системы для бюро записи актов гражданского состояния выполняют следующие функции:

обеспечивают надежный обмен данными о регистрации актов гражданского состояния и другой информацией между различными юрисдикциями;

предоставляют данные учреждениям, использующим информацию из записей актов о рождении и смерти;

поддерживают электронную верификацию и/или выдачу свидетельств о регистрации актов гражданского состояния.

NAPHSIS управляет работой нескольких систем, позволяющих осуществлять электронную регистрацию актов гражданского состояния и обмен этой информацией между различными юрисдикциями в Соединенных Штатах. В рамках некоторых из этих систем возможен также обмен данными о регистрации рождений и смертей с соседними штатами.

В системе EVVE (система электронной верификации актов гражданского состояния), которая принадлежит и управляется NAPHSIS, можно получить мгновенное подтверждение подлинности американского свидетельства о рождении, предъявленного заявителем в какой-либо государственный орган в любой точке на территории Соединенных Штатов. Авторизованные пользователи системы EVVE направляют электронные запросы в органы регистрации актов гражданского состояния любой из участвующих в системе юрисдикций, с тем чтобы проверить содержание бумажного свидетельства о рождении или чтобы запросить электронный документ вместо бумажного свидетельства. Электронный ответ от органов регистрации актов гражданского состояния участвующей в системе юрисдикции либо подтверждает, либо отрицает соответствие заявленных данных официальным записям. Помимо этого, в системе EVVE помечаются ответы о совпадении данных, владелец которых зарегистрирован как умершее лицо. Это важная функция, позволяющая предотвращать мошенничество.

Помимо этого, NAPHSIS управляет системой STEVE (система обмена данными об актах гражданского состояния между штатами и территориями). При помощи системы STEVE орган регистрации актов гражданского состояния, находящийся в определенной юрисдикции, может делать следующее:

- посылать записи актов гражданского состояния относительно лиц, в настоящее время проживающих в других юрисдикциях, с тем чтобы в записях штата, где они проживают, были зафиксированы эти важные данные;
- посылать информацию о смерти в юрисдикцию, где было зарегистрировано рождение данного лица, с тем чтобы свидетельство о рождении было снабжено пометкой «умерший»; это важная мера по предупреждению мошенничества и хищения идентифицирующих данных.

#### **3.4.2. Центральная база данных регистрации актов гражданского состояния, подсоединенная к локальным базам данных**

Во многих государствах-участниках ОБСЕ предпринимаются дальнейшие меры в области внедрения цифровых технологий в сфере регистрации актов гражданского состояния: в этих государствах создана центральная база данных, которая повторяет все записи актов гражданского состояния, зарегистрированные на местном уровне. Информация собирается непосредственно из локальных баз данных и представляет собой совокупность всех записей актов гражданского состояния, сделанных на местном уровне. В случаях, когда Интернет или независимая национальная инфраструктура хорошо развиты, на местном уровне информация вводится через компьютерный терминал непосредственно в центральную базу данных. В зависимости от положений действующего законодательства местные регистраторы имеют доступ ко всей информации, введенной их местным отделением в центральный регистр, а в некоторых случаях – к регистрационным записям, внесенным другими местными отделами ЗАГС.

При наличии такой системы центральный орган имеет в своем распоряжении широкий набор инструментов, позволяющих органам регистрации оценивать и отслеживать целостность всей системы. Это означает, например, что власти имеют возможность проверить, не было ли внесено более одной записи и не было ли какое-либо событие (например, рождение или смерть) зарегистрировано несколько раз и привязано

к разным личностям. Помимо этого, такая система способна предоставлять другим государственным органам и другим лицам доступ к базе данных на строго регламентированных условиях для проверки регистрации определенных актов гражданского состояния. На практике это часто подразумевает, что физическому лицу для получения какого-либо свидетельства не нужно обращаться в тот орган ЗАГС, где был зарегистрирован конкретный акт гражданского состояния, и что информацию можно получить *ex officio*.

В Армении, бывшей югославской Республике Македония, Сербии, Хорватии и других странах существует отдельный централизованный и оцифрованный регистр актов гражданского состояния. Этот регистр может быть непосредственно связан (или не связан) с базами данных, которыми ведают другие национальные структуры управления идентифицирующей информацией – прежде всего, органы гражданской идентификации. В бывшей югославской Республике Македония, Сербии и Хорватии база данных регистрации актов гражданского состояния связана с другими органами по управлению идентифицирующей информацией, сотрудники которых на строго регламентированных условиях могут просматривать и проверять конкретную информацию, содержащуюся в центральном регистре актов гражданского состояния.

#### 3.4.3. Регистр населения

Стремительное развитие информационных технологий привело к значительным инвестициям в инновационные решения в области управления информацией для целей государственного управления. В большинстве государств-участников ОБСЕ были инвестированы средства в создание ИТ-платформы для сбора, обработки и сохранения актуальных персональных данных, которые затем будут совместно использоваться определенными государственными органами. Речь идет об органах, которым нужны персональные данные для того, чтобы функционировать должным образом: например, органам, ответственным за организацию выборов, необходимо использовать персональные данные граждан для внесения их в списки избирателей. Для совместного использования таких данных, как правило, требуется либо наличие правовой базы, разрешающей доступ к персональным данным, либо получение согласия соответствующего лица на обработку его персональных данных для конкретной цели. В какой-то момент стало очевидно, что слишком многие органы государственного управления, работающие с населением, ведут свои собственные базы данных клиентов/получателей услуг и что не все эти базы данных обязательно содержат самую последнюю информацию. Для решения этой проблемы была выдвинута идея создания единой базы данных, которая будет объединять всю соответствующую идентифицирующую информацию всех лиц, постоянно проживающих на территории данного государства (включая место жительства и, при необходимости, набор других данных, связанных с конкретным лицом). Результатом реализации этой идеи стал общегосударственный регистр населения, в который различные государственные органы вносят те регистрационные данные, за которые они отвечают в соответствии с законодательством.

Первые настоящие регистры населения были созданы в скандинавских странах, признавших ценность содержащейся в них информации для целей учета естественного движения населения и для налоговых органов. При этом в Норвегии и Швеции по сегодняшний день за ведение регистра населения отвечают министерства финансов.

Согласно традиционной концепции регистра населения, местные органы регистрации актов гражданского состояния имеют постоянный доступ к регистру в режиме онлайн и вносят информацию обо всех зарегистрированных актах гражданского состояния непосредственно в центральную базу данных, в то время как государственные органы, отвечающие за регистрацию места жительства, вводят в базу информацию о месте жительства всех физических лиц. В зависимости от действующих правовых положений, в регистр населения могут также вноситься некоторые другие персональные данные.

Регистр населения – это информационная система персональных данных, представляющая собой механизм постоянной записи и/или скоординированной привязки определенной информации, относящейся к каждому жителю той или иной страны; эта система позволяет получать самую последнюю информацию о численности и характеристиках населения. Таким образом, регистр населения создается в результате постоянного процесса, в рамках которого уведомления о наступлении определенных событий, первоначально зарегистрированных в различных административных системах, автоматически и мгновенно используются для постоянного обновления регистра населения.

Важной особенностью регистров населения является то, что каждому физическому лицу соответствует персональная запись, к которой добавляются все зарегистрированные события. Таким образом, регистр населения предоставляет доступ к самой последней информации о гражданском состоянии, личности и месте жительства каждого гражданина. Помимо этого, система предоставляет доступ к предыдущим данным, что позволяет восстановить хронологическую последовательность изменений персональных данных конкретного лица. В некоторых системах, если это предусмотрено законодательством, возможна увязка данных родителей и детей, что позволяет полностью реконструировать родословную данного лица.

При внедрении регистра населения должны соблюдаться два важных принципа: **для каждого человека создается только одна запись; персональные данные регистрируются один раз и используются для множества целей.**

Принцип «один человек – одна запись» предполагает, что информация организована таким образом, что каждому лицу, постоянно проживающему на территории страны, может соответствовать только один набор идентифицирующей информации и, следовательно, только одна запись персонального учета в системе. Соблюдение этого принципа также подразумевает, что система разработана таким образом, чтобы предотвращать создание множественных и/или фальшивых личностей. На практике этот подход не означает, что в базе данных для каждого лица имеется одна запись, которая регулярно обновляется. Чаще информация записывается на основании зарегистрированных событий, однако при помощи уникального идентификатора запись информации о данном физическом лице можно восстановить в любой конкретный момент.

Принцип использования единой регистрации данных для многих целей поддерживает идею использования регистра населения в качестве источника, из которого другие органы государственного управления получают актуальные персональные данные лиц, постоянно проживающих на территории страны. Тем самым устраняется необходимость ведения отдельных баз данных по отраслям, а это, в свою очередь, способствует повышению общей экономической эффективности государственного управления. В странах, где регистр населения используется для объединения и регулярного обновления информации об актах гражданского состояния и другой идентифицирующей информации, касающейся лиц, постоянно проживающих на их территории,



регистр населения признается как единственный официальный источник персональной идентифицирующей информации.

Помимо этого, регистр населения дает дополнительные преимущества лицам, постоянно проживающим на территории страны, поскольку они могут получать свидетельства, касающиеся разных видов идентифицирующей информации и актов гражданского состояния, в любом местном бюро регистрации, и им не нужно лично являться туда, где данное событие было изначально зарегистрировано.

С течением времени многие государства-участники ОБСЕ стали развивать единую общегосударственную систему с целью объединения процессов обработки идентифицирующей информации и соответствующих актов гражданского состояния. Несмотря на существование различных подходов к реализации таких систем, все они, как правило, обычно называются регистрами населения.

Согласно информации, полученной БДИПЧ из ответов государств на вопросы анкеты, регистр актов гражданского состояния является частью центрального общегосударственного регистра населения в следующих государствах-участниках ОБСЕ: Бельгии, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Грузии, Кыргызстане, Латвии, Литве, Лихтенштейне, Люксембурге, Нидерландах, Польше, Словении, Черногории, Швеции и Эстонии.

В общем смысле, регистр населения состоит из идентифицирующей информации, вводимой в рамках процесса регистрации актов гражданского состояния, охватывающего все соответствующие события естественного движения населения. Помимо этого, в него вносятся данные о зарегистрированном постоянном или временном месте жительства каждого лица. Любая дополнительная информация вносится в регистр в соответствии с положениями национального законодательства.

Термин «регистр населения» стал использоваться более широко и часто используется для обозначения системы взаимосвязанных или функционально совместимых баз данных, в которых хранится персональная или идентифицирующая информация. Часто такие базы данных ведет один государственный орган. Например, в Албании, Беларуси, Грузии, Кыргызстане, Лихтенштейне, Словакии, Словении, Турции, Чешской Республике, Черногории и Швейцарии регистрация актов гражданского состояния и гражданская идентификация находятся в ведении Министерства внутренних дел или специализированного агентства. Это означает, что в системе регистрации персональных данных наряду с записями актов гражданского состояния также хранится информация о выданных официальных документах, удостоверяющих личность, или имеется привязка к базам данных таких документов. В связи с этим персональные записи включают биометрический идентификатор или дают доступ к биометрическому идентификатору, что позволяет привязать конкретные идентифицирующие данные к определенному физическому лицу. Таким образом, если данное лицо не имеет национальной идентификационной карты, информация, которую можно было бы использовать для привязки физического лица к конкретным идентифицирующим данным, содержащимся в регистре, отсутствует.

На практике во всех государствах-участниках ОБСЕ, в которых в той или иной форме ведется регистр населения, предусматривается обязательная выдача всем гражданам идентификационных карт. Таким образом, биометрические данные взрослых жителей страны привязываются в регистре населения к их персональным записям. В отношении биометрической информации следует отметить, что в государственных органах хранится наиболее свежая фотография каждого конкретного лица, а также ранее собранные фотографии.

Что касается технической реализации, то государства-участники используют разные подходы. Часто системы повторяют существующую административную структуру с точки зрения распределения ответственности за регистрацию определенных видов информации. Во многих случаях обязанности по ведению регистра официально возложены на одно министерство или ведомство. Другие министерства и/или учреждения, которым поручена регистрация определенных видов персональных данных, передают эту информацию в регистр населения. Это осуществляется посредством подключения местных отделов непосредственно к регистру населения или посредством ведения баз данных в конкретных областях и постоянной синхронизации этих баз с регистром населения.

При этом для внедрения единой системы не требуется наличие общего регистра, в который стекаются все данные из других специализированных регистров. В некоторых случаях система представляет собой сеть взаимосвязанных специализированных баз данных, в которой связь между персональными идентифицирующими данными каждого лица может быть установлена благодаря уникальному персональному идентификатору.

Создание и ведение общегосударственного регистра населения, будь то в форме централизованной базы данных или сети баз данных, обслуживающих конкретные сферы деятельности государственных органов, сопровождаются созданием четких законодательных и административных норм, касающихся защиты данных и защиты неприкосновенности частной жизни. В соответствии с требованиями такого законодательства и независимого мониторинга, каждый субъект государственного управления, ответственный за регистрацию и ввод данных в систему, имеет доступ лишь к тому виду данных, обрабатывать которые он уполномочен согласно закону. Другие данные в системе должны оставаться недоступными. Помимо этого, системы разработаны таким образом, что каждый доступ к персональным данным регистрируется в журнале событий с указанием в том числе цели этого доступа. Также обеспечивается возможность проверки со стороны либо владельца персональных данных, либо уполномоченного независимого органа.

### **3.5. УНИКАЛЬНЫЙ ИДЕНТИФИКАЦИОННЫЙ НОМЕР**

В результате централизации данных и перевода целых систем в цифровой формат произошел переход от управления данными, основанного на событиях, к объединению зарегистрированных событий в рамках персональных досье. Это означает, что было необходимо каким-то образом связать различные зарегистрированные события, касающиеся одного и того же лица, которые часто были разбросаны по различным регистрационным книгам, находящимся в разных местах. Такая ситуация и послужила причиной для создания персональных досье. Несмотря на то, что можно использовать несколько видов идентифицирующих данных (например, имя, фамилию, фамилию матери или отца, дату рождения) для поиска всех зарегистрированных событий, связанных с одним и тем же лицом, в целях увязки данных в рамках общих, крупномасштабных баз данных, такой подход непрактичен. Кроме того, всегда существует опасность, что при регистрации некоторых персональных данных могут быть допущены опечатки, что сделает невозможным поиск других событий, связанных с тем же лицом. И, наконец, существует вероятность того, что в отдельных случаях персональные данные разных людей могут совпадать, и в результате этого может быть установлена ошибочная связь между идентифицирующей информацией и физическим лицом.

Для того чтобы обеспечить точный поиск конкретной личности, каждому лицу в системе присваивается уникальный идентификационный номер в соответствии с принципом «один человек – одна запись». Согласно информации, содержащейся в полученных БДИПЧ анкетах, уникальные идентификационные номера используются в следующих государствах-участниках ОБСЕ: Албании, Андорре, Армении, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македония, Венгрии, Грузии, Ирландии, Испании, Италии, Казахстане, Кипре, Кыргызстане, Латвии, Литве, Лихтенштейне, Люксембурге, на Мальте, в Молдове, Норвегии, Польше, Португалии, Сербии, Словакии, Словении, Турции, Украине, Хорватии, Черногории, Швеции и Эстонии<sup>3</sup>.

Во всех этих государствах уникальный идентификатор выдается органом записи актов гражданского состояния сразу же после или во время регистрации рождения ребенка. После регистрации рождения любые последующие заявления об обновлении персональных данных или регистрации акта гражданского состояния должны сопровождаться предъявлением не только идентифицирующих данных, но и уникального идентификатора заявителя. Этот идентификационный номер сопровождает человека от рождения до смерти и позволяет осуществлять дополнительную проверку при каждом последующем внесении новых данных в регистр актов гражданского состояния (благодаря созданию запросов о предыдущих регистрационных записях).

Уникальные идентификаторы, как правило, представляют собой логическое построение, созданное на основе конкретных персональных данных (например, даты рождения), специально разработанных кодов для определенных видов идентифицирующей информации и контрольного числа.

ТАБЛИЦА 3.3. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УНИКАЛЬНОГО ИДЕНТИФИКАЦИОННОГО НОМЕРА

Ответы государств-участников ОБСЕ	нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов	
Присваивается ли каждому человеку уникальный идентификатор или персональный идентификационный номер (ПИН)?	ДА	1	40	34	<b>85%</b>
	НЕТ	1	40	6	<b>15%</b>

<sup>3</sup> В некоторых других государствах-участниках ОБСЕ используются уникальные информационные номера (в Азербайджане, Дании, Румынии, Чешской Республике, Финляндии). При проведении статистического анализа сведения, касающиеся этих государств, не использовались, поскольку они не предоставили заполненных анкет.

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Если ДА, ПИН определяется как:	Случайное число	7	34	7	<b>21%</b>
	Логическое построение	7	34	28	<b>82%</b>

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Когда физическому лицу присваивается идентификатор?	При рождении (вносится в регистр актов гражданского состояния)	5	36	31	<b>86%</b>
	При выдаче первого удостоверения личности/ проездного документа	5	36	7	<b>19%</b>

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Используют ли другие государственные службы тот же уникальный идентификатор для хранения персональной информации в своих базах данных?	ДА	3	38	29	<b>76%</b>
	НЕТ	3	38	10	<b>26%</b>

Внедрение персонального идентификатора позволяет осуществлять абсолютно точный поиск каждой личности, зарегистрированной в базе данных, а также в определенной мере предотвращать создание множественных или фальшивых личностей. Если идентификатор присваивается при рождении, никакой новый идентификатор не может быть добавлен впоследствии. Данная система также предусматривает, что уникальный идентификатор может быть присвоен только при рождении или после успешного завершения процесса натурализации, если речь идет о гражданах иностранного происхождения.

Из ответов, полученных от государств-участников, следует, что предпочтение при выборе типа уникального идентификационного номера, как правило, отдается логическому построению. Такая ситуация сложилась исторически. Уникальные идентификационные номера представляют собой логическое построение, и это облегчает их создание и присвоение, а также управление ими. Широкое распространение практики использования уникальных идентификационных номеров во многих государствах

привело к возникновению обеспокоенности по поводу того, что идентификаторы, представляющие собой логическое построение, на самом деле могут раскрывать конфиденциальную личную информацию, что идет вразрез с тенденцией к укреплению стратегий, направленных на защиту неприкосновенности частной жизни и защиту персональных данных. Кроме того, высказываются опасения, что лица, которым известны персональные данные какого-либо другого лица, могут использовать эту информацию для того, чтобы воссоздать часть уникального идентификационного номера. Это дает возможность – при помощи определенного программного обеспечения и компьютерного взлома методом перебора – восстановить весь уникальный идентификационный номер. В данной ситуации использование случайных чисел, принятое в некоторых странах, зарекомендовало себя в качестве метода обеспечения более высокого уровня защиты от незаконного доступа, осуществляемого путем реконструкции уникального идентификационного номера, а также в качестве средства, позволяющего предотвратить раскрытие персональных данных.

### **3.6. ТРАНСГРАНИЧНЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ**

Во многих ситуациях, в которых необходима проверка гражданского статуса индивида, информацию можно проверить при помощи прямого доступа к соответствующим записям в базе данных, обслуживающей регистр актов гражданского состояния. Однако когда речь идет о проверке информации, содержащейся в базе данных за рубежом, прямой доступ невозможен, поскольку эта информация находится в ведении другого государства.

Когда лицо иностранного происхождения подает заявление о регистрации акта гражданского состояния, который может повлиять на идентифицирующую информацию этого лица (например, о регистрации брака или смене фамилии), в дополнение к документам, удостоверяющим личность (проездной документ или вид на жительство), ему может также потребоваться предъявить свидетельства о регистрации актов гражданского состояния.

Процедуры выдачи документов, подтверждающих гражданское состояние, различаются в разных государствах, и, в отличие от ситуации с проездными документами, не существует никаких международных стандартов, определяющих требования к компоновке такого свидетельства или его защитным элементам. Кроме того, возможна юридическая несовместимость между одним и тем же видом актов гражданского состояния в различных странах (например, лицо, заключившее однополый брак в одной стране, в другой может не рассматриваться как состоящее в браке).

В Европе очень большое число людей может оказаться в такой ситуации. По данным Eurostat (см. таблицу 3.5), в странах, входящих в Европейский союз и Европейское экономическое пространство, достаточно велика доля жителей, которые родились за пределами страны своего нынешнего проживания<sup>4</sup>. В случае заключения брака, предоставления свидетельства о браке или подачи заявления о предоставлении вида на жительство для ребенка, родившегося за границей, жители из этой категории населения, как правило, должны представить документы, выданные государственными

4 Foreign born population by country of birth [Жители, родившиеся за границей, по стране происхождения]. Eurostat, 2015. – [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/e/ee/Foreign-born\\_population\\_by\\_country\\_of\\_birth%2C\\_1\\_January\\_2015\\_%28%2B9%29\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/e/ee/Foreign-born_population_by_country_of_birth%2C_1_January_2015_%28%2B9%29_YB16.png).

органами страны происхождения. Хотя бóльшая часть их идентифицирующей информации, по всей вероятности, будет оставаться неизменной, могут возникнуть проблемы, связанные с легализацией оригиналов документов и их переводом, а также транслитерацией и передачей диакритических знаков.

**ТАБЛИЦА 3.4. ДОЛЯ РОДИВШИХСЯ ЗА ГРАНИЦЕЙ В ОБЩЕЙ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ СТРАН ЕС И ЕВРОПЕЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА (ТЫС.)**

	Всего иностранных граждан		Родились в другой стране-члене ЕС		Родились в третьей стране	
	(тыс.)	(% от общей численности населения)	(тыс.)	(% от общей численности населения)	(тыс.)	(% от общей численности населения)
Австрия	1 474,6	17,2	677,3	7,9	797,3	9,3
Бельгия	1 809,0	16,1	854,2	7,6	954,8	8,5
Болгария	123,8	1,7	43,9	0,6	79,9	1,1
Венгрия	475,5	4,8	309,6	3,1	165,9	1,7
Германия	10 220,4	12,6	4 010,4	4,9	6 210,1	7,6
Греция	1 242,9	11,4	345,7	3,2	897,3	8,3
Дания	595,9	10,5	202,8	3,6	393,0	6,9
Ирландия	749,9	16,2	445,4	9,6	304,5	6,6
Исландия	39,1	11,9	26,0	7,9	13,1	4,0
Испания	5 891,2	12,7	1 981,2	4,3	3 910,0	8,4
Италия	5 805,3	9,5	1 815,5	3,0	3 989,8	6,6
Кипр	176,7	20,9	107,4	12,7	69,3	8,2
Латвия	265,4	13,4	28,3	1,4	237,1	11,9
Литва	136,0	4,7	19,2	0,7	116,8	4,0
Лихтенштейн	23,8	63,7	8,1	21,7	15,7	42,0
Люксембург	248,9	44,2	186,0	33,0	62,9	11,2
Мальта	42,4	9,9	20,1	4,7	22,4	5,2
Нидерланды	1 996,3	11,8	532,3	3,1	1 464,0	8,7
Норвегия	746,4	14,4	339,1	6,6	407,2	7,9
Польша	611,9	1,6	219,0	0,6	392,9	1,0
Португалия	864,8	8,3	227,7	2,2	637,1	6,1
Румыния	281,0	1,4	112,4	0,6	168,7	0,8
Словакия	177,6	3,3	147,9	2,7	29,7	0,5
Словения	237,6	11,5	68,1	3,3	169,5	8,2
Соединенное Королевство	8 411,0	13,0	3 090,7	4,8	5 320,4	8,2
Финляндия	314,9	5,8	114,8	2,1	200,0	3,7
Франция	7 908,7	11,9	2 184,6	3,3	5 724,0	8,6
Хорватия	561,1	13,3	70,5	1,7	490,6	11,6
Чешская Республика	416,5	4,0	163,5	1,6	253,0	2,4
Швейцария	2 258,2	27,4	1364,3	16,6	893,9	10,9
Швеция	1 602,5	16,4	519,2	5,3	1 083,3	11,1
Эстония	192,9	14,7	13,3	1,0	179,6	13,7

### 3.6.1. Легализация документов о гражданском состоянии

Как правило, отделы записи актов гражданского состояния в Европе не принимают документы, не легализованные или не заверенные нотариально в надлежащем порядке. В принципе, иностранные документы, предназначенные для использования в другой стране, должны быть легализованы (официально подтверждены) и/или нотариально

заверены в соответствующем иностранном государстве. В данном контексте под подтверждением документа понимается государственный акт, которым уполномоченное государственное должностное лицо подтверждает подлинность подписи и/или печати, а также должность лица, составившего, выдавшего или засвидетельствовавшего конкретный документ (или его копию).

Обычно есть два способа установления подлинности документов. Первый предусматривает подтверждение в Министерстве иностранных дел государства, в котором был выдан документ, а затем – в консульском учреждении (посольстве или консульстве) принимающего государства. Личность уполномоченного лица в министерстве иностранных дел и его подпись должны быть известны в консульстве соответствующей страны, с тем чтобы можно было подтвердить их подлинность. Должностное лицо в Министерстве иностранных дел может не знать лично или не располагать документально зафиксированной информацией о фамилии и подписи каждого регистратора в своей стране и может быть не в состоянии непосредственно подтвердить подлинность документа. В связи с этим во многих случаях действуют внутренние процедуры, согласно которым требуется собрать ряд дополнительных печатей и подписей, прежде чем документ может быть представлен должностному лицу в Министерстве иностранных дел.

Второй способ немного отличается: после подтверждения документа в Министерстве иностранных дел выдавшей его страны, этот документ затем направляется в посольство страны выдачи, а оттуда – в Министерство иностранных дел принимающей страны. В целях сокращения данной процедуры все страны-члены ЕС, а также многие другие государства присоединились к Гаагской конвенции 1961 года, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов. Согласно этой Конвенции, подписавшие ее государства согласились взаимно признавать официальные документы, если на них проставлена специальная печать (штамп) – «апостиль». Таким образом, апостиль (от французского «примечание») является формой международно признанного нотариального заверения, которое гарантирует, что официальный документ, выданный в одной стране-участнице Конвенции, будет признан действительным в другой стране, тоже подписавшей Конвенцию. Единственной функцией апостиля является удостоверение подлинности подписи на документе, должности лица, подписавшего документ, и подлинности печати или штампа. Апостиль проставляется в виде штампа либо на самом документе, либо на отдельном листе, скрепляемом с документом (на аллонже), и оформляется исключительно по запросу.

Апостиль проставляется уполномоченным органом государства, выдавшего документ, данные о котором хранятся в Гааге. Этим органом может быть, среди прочих, Министерство иностранных дел. Во многих странах существует несколько органов, официально уполномоченных выполнять эту функцию. После того, как апостиль оформлен, документ можно сразу использовать в консульской системе – для него не требуется предварительной легализации в посольстве или консульстве.

**Международная комиссия гражданского состояния (МКГС)**

[www.ciec1.org](http://www.ciec1.org)

Международная комиссия гражданского состояния (МКГС) – международная межправительственная организация, основанная в сентябре 1948 г. Штаб-квартира Комиссии находится в Страсбурге (Франция). В настоящее время в МКГС входят 16 государств-членов: Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Соединенное Королевство, Турция, Франция, Хорватия и Швейцария. Кипр, Литва, Словения и Швеция имеют статус наблюдателей. Задача МКГС состоит в содействии развитию международного сотрудничества по вопросам, связанным с гражданским состоянием, и по вопросам совершенствования работы национальных учреждений, занимающихся регистрацией актов гражданского состояния. С этой целью МКГС хранит документацию о законодательстве и судебной практике, отражающей законы государств-членов; предоставляет государствам-членам информацию и экспертные знания; проводит правовые и технические исследования, а также готовит публикации и проекты конвенций и рекомендаций. С 1948 г. МКГС приняла 32 многосторонние конвенции, являющиеся юридически обязательными документами, и опубликовала девять рекомендаций.

Обязанность регистраторов уведомлять об определенных событиях, а именно о заключении брака или о смерти, регистрирующий орган по месту рождения в течение восьми дней составляет предмет Конвенции МКГС № 3 о международном обмене информацией, касающейся гражданского состояния (подписана в Стамбуле 4 сентября 1958 г.). Участниками этой конвенции являются Австрия, Бельгия, Германия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Турция и Франция.

**Информационно-справочная система по вопросам гражданского состояния (Document Information System for Civil Status – DISCS)**

Работающая онлайн справочная система DISCS была основана в 1999 г. Ее разработали государственные органы Австралии, Канады, Нидерландов, Норвегии (Норвежский центр идентифицирующей информации – Norwegian ID Centre) и Объединенных Арабских Эмиратов. Цель DISCS – помощь в верификации иностранных и национальных документов, содержащих данные о семейном положении, личности и гражданстве, а также другой идентифицирующей информации, касающейся владельца документа. Помимо прочего, в DISCS содержатся данные о подлинных и фальшивых исходных документах.



### **Информационно-справочная система по вопросам гражданского состояния (Document Information System for Civil Status – DISCS)**

Работающая онлайн справочная система DISCS была основана в 1999 г. Ее разработали государственные органы Австралии, Канады, Нидерландов, Норвегии (Норвежский центр идентифицирующей информации – Norwegian ID Centre) и Объединенных Арабских Эмиратов. Цель DISCS – помощь в верификации иностранных и национальных документов, содержащих данные о семейном положении, личности и гражданстве, а также другой идентифицирующей информации, касающейся владельца документа. Помимо прочего, в DISCS содержатся данные о подлинных и фальшивых исходных документах.

### **Европейская ассоциация регистраторов актов гражданского состояния (European Association of Civil Registrars – EVS)**

<http://evs-eu.org/>

Европейская ассоциация регистраторов актов гражданского состояния, основанная в 2000 году, представляет собой сетевую организацию, единственной целью которой является обмен информацией и примерами успешного опыта в области регистрации актов гражданского состояния, семейного права, управления идентифицирующей информацией и гражданского судопроизводства между правоохранительными, судебными и административными органами.

В настоящее время в эту организацию входят ассоциации регистраторов Бельгии, Германии, Италии, Нидерландов, Польши, Румынии, Словакии, Словении и Шотландии.

Ассоциация играет важную роль в информировании и консультировании разработчиков политики как на европейском, так и на национальном уровне, содействуя дальнейшей европейской интеграции и повышению качества административной сферы для европейских граждан.

EVS выпустила ряд деклараций и предложений в области политики, касающихся следующих вопросов:

- брачного права (Грацская декларация);
- обмена записями актов гражданского состояния (Нордвейкерхаутская декларация);
- права, касающегося имен и фамилий (Энгельбергская декларация);
- права, касающегося ответственности родителей (Гентская декларация).

Легализация означает, что государство происхождения документа проверяет подлинность подписи служащего загса, выдавшего документ или выписку. В большинстве случаев такую проверку осуществляет консульское учреждение или дипломатическое представительство государства, в котором должен быть предъявлен документ, но в некоторых случаях данное государство считает достаточным, если документ легализован властями выдавшего его государства.

С подписанием многочисленных двусторонних и многосторонних конвенций легализация утратила актуальность. Тем не менее, лишь Гагская конвенция от 5 октября 1961 года, согласно которой легализация заменена апостилом, проставляемым

уполномоченным органом государства, выдавшего документ, признана повсеместно и ратифицирована всеми государствами-членами ЕС. Ряд конвенций МКГС отменяет легализацию документов о гражданском состоянии, но эти конвенции ратифицировало ограниченное число стран.

### **3.6.2. Перевод официальных записей**

Учитывая большое количество языков, используемых в регионе ОБСЕ, серьезного внимания заслуживают проблемы перевода. Как правило, выданные иностранным государством документы, подтверждающие гражданское состояние, не могут использоваться, если они не сопровождаются переводом, по крайней мере, в тех случаях, когда служащий загса не понимает языка, на котором они составлены. В большинстве случаев переводы должны быть выполнены переводчиком, официально признанным и уполномоченным местными властями, консулом государства пребывания в государстве происхождения документа или консулом государства происхождения в государстве пребывания. Этот вопрос давно находится в центре внимания МКГС, которая разработала ряд конвенций, касающихся выдачи выписок из записей актов гражданского состояния для использования за границей.

### **3.6.3. Транслитерация и диакритические знаки**

При переводе документов возникает проблема передачи имен и фамилий буквами иностранного алфавита. С этой проблемой переводчики сталкиваются постоянно, так как во многих алфавитах существуют специальные знаки – например, испанская тильда (~), польская буква ł (с диагональным штрихом), французский циркумфлекс (^ над гласной) и т. д. Несмотря на то, что МКГС приняла конвенции, регулирующие этот вопрос в государствах-членах Комиссии, складывается впечатление, что данные нормы не применяются одинаковым образом во всех этих государствах. В других государствах-участниках ОБСЕ этот вопрос по-прежнему жестко регулируется национальными правовыми нормами, основанными на принципах и правилах, разработанных национальными экспертами.

В этих обстоятельствах решение может заключаться в использовании правил передачи (транслитерации) иностранных имен и фамилий, рекомендованных ИКАО для проездных документов. При обработке свидетельств о регистрации актов гражданского состояния, выданных иностранным государством, органы ЗАГС могут использовать правила транслитерации имен и фамилий, применимые для проездных документов, так как эти правила, вероятнее всего, соответствуют рекомендациям, опубликованным ИКАО.

## 4. ГРАЖДАНСКАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ

Выдача национальных документов, удостоверяющих личность (таких, как идентификационные карты, паспорта и другие проездные документы), является важной обязанностью государства. Этот процесс также составляет неотъемлемую часть национальной инфраструктуры управления идентифицирующей информацией. Указанные документы служат основанием для принятия важных решений другими государственными и частными учреждениями как на национальном, так и на международном уровне. Хотя правовая база предусматривает официальную регистрацию и подтверждение идентифицирующей информации, систему регистрации актов гражданского состояния нельзя использовать для установления надежной взаимосвязи между идентифицирующей информацией в регистре и конкретным человеком. Необходимо также фиксировать и привязывать к идентифицирующим данным конкретного лица некоторую форму биометрической информации – например, изображение лица, отпечатки пальцев или другие данные, уникальным образом идентифицирующие своего владельца. Идентифицирующую информацию вместе с данными о физической внешности человека можно записать на защищенный носитель, который затем может использоваться для целей идентификации, то есть для подтверждения того, что человек, заявляющий, что он является определенной личностью, действительно ею является.

Для облегчения идентификации в процессе взаимодействия граждан и органов власти, а также в сфере сделок между частными лицами каждое государство поддерживает административно-правовую базу гражданской идентификации. Продуктом системы гражданской идентификации является, как правило, официальный документ, удостоверяющий личность, который можно использовать для надежной идентификации человека у него на родине (национальная идентификационная карта) или за рубежом (паспорт).

Все государства-участники ОБСЕ имеют системы гражданской идентификации, через которые выдаются проездные документы (паспорта). В то же время большинство государств-участников также выдает обязательные или получаемые по желанию национальные идентификационные карты; исключение составляют Андорра, Дания, Ирландия, Канада, Святой Престол, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Туркменистан, где национальные идентификационные карты не выдаются.

В регионе ОБСЕ существуют три разных подхода к управлению процессом идентификации, которые различаются в зависимости от того, выдаются официальные национальные идентификационные карты или нет.

- **Восемь государств-участников не выдают национальные идентификационные карты.** Для специализированных сфер выдаются другие формы удостоверений, которые в сочетании с другими документами могут использоваться в качестве удостоверения личности (Андорра, Дания, Ирландия, Канада, Святой Престол, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Туркменистан).
- **Девять государств-участников выдают национальные идентификационные карты только по запросу.** Национальные идентификационные карты и проездные документы с высоким уровнем защиты выдаются только при удовлетворительном результате подробной верификации личности заявителя (Австрия, Италия, Литва, Монако, Норвегия, Финляндия, Франция, Швейцария и Швеция).
- **40 государств-участников выдают обязательные национальные идентификационные карты.** Личность всех взрослых граждан, постоянно проживающих на территории страны, устанавливается путем тщательного рассмотрения официальных документов, удостоверяющих личность (Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Кипр, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, бывшая югославская Республика Македония, Мальта, Молдова, Монако, Монголия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Сербия, Словакия, Словения, Таджикистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония).

Учитывая тот факт, что документы, удостоверяющие личность, содержат важную идентифицирующую информацию, должным образом зарегистрированную в соответствии с юридическими процедурами регистрации актов гражданского состояния, а также информацию, связывающую идентифицирующие данные с конкретным физическим лицом, эти документы должны быть хорошо защищены, а их выдача должна осуществляться надежным и подотчетным образом. Подлинным удостоверением личности могут считаться только те документы, удостоверяющие личность, которые были выданы в рамках процедуры, обеспечивающей доверие и добросовестность.

Доверие к национальным системам гражданской идентификации частично зависит от того, какой орган выдает документы, как организованы эти системы, какая создана инфраструктура и как выглядят порядок подачи заявлений о получении документов и порядок их выдачи. В зависимости от страны и ее административных традиций за выдачу документов могут отвечать различные государственные органы. Эту функцию могут выполнять полиция, иммиграционная служба, государственная структура на базе муниципалитета, бюро по выдаче паспортов или министерство. Помимо этого, в ряде стран существует четкое разграничение между органами, ответственными за принятие решений и выработку политики, и административным механизмом, отвечающим за процесс выдачи документов. Органом, ответственным за принятие решений и выработку политики, как правило, является министерство, а административную часть процесса выдачи документов осуществляют государственные служащие в муниципальных или региональных бюро. В некоторых странах обе функции выполняются в рамках одного учреждения.

В отличие от актов гражданского состояния, порядок выдачи и формат свидетельств о регистрации которых относятся к сфере национального регулирования, документы, удостоверяющие личность, подробно регулируются соответствующими

международными стандартами. Эти стандарты прежде всего касаются формата проездных документов, а также распространяются на национальные идентификационные карты, в случае если эти карты могут использоваться в качестве проездных документов в соответствии с двусторонними или многосторонними соглашениями. Большинство стандартов и практических рекомендаций в этой сфере разработала и приняла Международная организация гражданской авиации (ИКАО).

В большинстве государств-участников ОБСЕ выдается намного больше национальных идентификационных карт, чем проездных документов. В тех странах, где использование национальных идентификационных карт является обязательным (в 40 государствах-участниках), такие карты выдаются практически каждому гражданину страны, тогда как паспорт или проездной документ необходим лишь определенному проценту населения.

Исследования показывают, что из 57 государств-участников ОБСЕ идентификационные карты выдаются в 48 государствах, а в девяти государствах они не выдаются. В 40 государствах формат идентификационных карт соответствует спецификациям ИКАО, то есть документ содержит машиносчитываемую зону. Среди этих 40 государств 20 уже внедрили национальные идентификационные карты с контактным чипом, что позволяет упростить их использование в рамках других процедур внутри страны. В стране выдачи содержание контактного чипа используется в основном для верификации личности и оказания электронных услуг. Для поддержки упрощенного режима пересечения границ в 13 государствах также используется бесконтактный чип, который соответствует спецификациям ИКАО и содержит ту же информацию, что и биометрический паспорт.

Выдача документа, удостоверяющего личность, является лишь конечным этапом более масштабного процесса, призванного обеспечить выдачу документов только тем людям, которые имеют право на их получение, и внесение в эти документы принадлежащей им идентификационной информации.

Процесс выдачи документов состоит из трех основных частей:

- процесс подачи заявления и процесс верификации личности;
- процесс персонализации документа;
- выдача документа.

Для функционирования системы гражданской идентификации все три компонента исключительно важны, однако с точки зрения управления идентифицирующей информацией наиболее важным аспектом является то, как реализуется процесс подачи заявления о выдаче документа и процесс верификации личности. Два других компонента важны с точки зрения предотвращения мошенничества.

Что касается процессов подачи заявления о выдаче документа и верификации личности, то здесь существует множество подходов, которые различаются в зависимости от нормативно-правовой базы регистрации актов гражданского состояния, исторически сложившегося разделения ответственности между субъектами государственного управления, размеров страны, инфраструктуры информационных технологий, уровня адаптации к новым технологиям и удобства процесса подачи заявлений для граждан.

Удостоверяющие личность документы обычно действительны только в течение определенного периода времени. Это означает, что человек скорее всего будет неоднократно обращаться за получением нового документа после истечения срока действия предыдущего. Как правило, существуют различающиеся процедуры для тех, кто

обращается за документом впервые, и для тех, кто обращается повторно, и эти процедуры различаются, в частности, тем, какие проверки необходимо провести для верификации личности заявителя.

#### 4.1. ОХВАТ НАСЕЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ИДЕНТИФИКАЦИЕЙ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

Если регистрацией актов гражданского состояния охвачено почти 100% населения всех государств региона ОБСЕ, то доля населения, охваченного гражданской идентификацией, неодинакова в разных государствах. Таблицы 4.1 и 4.2 были составлены на основе информации, собранной Всемирным банком. Из них видно, что определенный процент населения старше возраста, по достижении которого граждане имеют право на получение документа, удостоверяющего личность (identification document – IDA), такого документа никогда не получает. Речь идет в том числе о государствах, в которых получение национальной идентификационной карты является обязательным по закону.

ТАБЛИЦА 4.1. ОХВАТ ГРАЖДАНСКОЙ ИДЕНТИФИКАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ СТАРШЕ ВОЗРАСТА ПОЛУЧЕНИЯ ИДЕНТИФИКАЦИОННОЙ КАРТЫ В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ ОБСЕ (ВКЛЮЧАЯ ДАННЫЕ О МУЖЧИНАХ И ЖЕНЩИНАХ)

Страна	Зарегистрированное население старше IDA	% зарегистрированного населения старше IDA	Зарегистрированные мужчины	Зарегистрированные женщины
Албания	2 248	77,2	Нет данных	Нет данных
Армения	2 370	78,2	Нет данных	Нет данных
Австрия	8 630	97,9	4 229	4 400
Азербайджан	5 127	51,4	2 479	2 648
Беларусь	6 978	73,8	Нет данных	Нет данных
Бельгия	11 268	98,5	5 538	5 730
Босния и Герцеговина	3 176	83,7	Нет данных	Нет данных
Болгария	5 849	83,0	Нет данных	Нет данных
Канада	25 940	70,8	12 870	13 070
Хорватия	3 457	82,1	Нет данных	Нет данных
Чешская Республика	8 395	79,5	Нет данных	Нет данных
Дания	5 749	100,0	2 860	2 889
Эстония	900	68,9	Нет данных	Нет данных
Финляндия	5 503	99,3	2 712	2 791
Франция	44 587	68,7	Нет данных	Нет данных
Грузия	3 140	79,1	Нет данных	Нет данных
Германия	81 752	100,0	40 247	41 505
Греция	9 005	82,7	Нет данных	Нет данных
Венгрия	8 075	82,5	Нет данных	Нет данных
Исландия	247	73,7	123	124
Ирландия	4 758	99,9	2 352	2 406

Страна	Зарегистрированное население старше 18 лет	% зарегистрированного населения старше 18 лет	Зарегистрированные мужчины	Зарегистрированные женщины
Италия	46 715	78,1	22 465	24 250
Казахстан	9 819	54,4	Нет данных	Нет данных
Кыргызская Республика	2 852	46,6	1 340	1 512
Латвия	1 554	79,9	Нет данных	Нет данных
Литва	2 327	82,2	Нет данных	Нет данных
Люксембург	576	98,6	289	287
бывшая югославская Республика Македония	1 658	79,6	Нет данных	Нет данных
Молдова	3 964	97,8	1 895	2 043
Монголия	1 911	62,6	Нет данных	Нет данных
Черногория	487	77,8	Нет данных	Нет данных
Нидерланды	16 979	99,7	8 417	8 562
Норвегия	5 258	98,6	2 649	2 609
Польша	30 709	79,6	Нет данных	Нет данных
Португалия	8 546	83,3	Нет данных	Нет данных
Румыния	15 676	81,5	Нет данных	Нет данных
Российская Федерация	110 061	76,8	Нет данных	Нет данных
Сербия	6 739	76,8	Нет данных	Нет данных
Словакия	4 427	81,5	Нет данных	Нет данных
Словения	2 066	99,7	1 025	1 041
Испания	34 634	75,2	16 766	17 869
Швеция	9 995	100,0	5 013	4 982
Швейцария	8 237	97,4	4 077	4 160
Таджикистан	4 402	49,7	Нет данных	Нет данных
Турция	54 050	67,2	Нет данных	Нет данных
Туркменистан	3 252	59,1	Нет данных	Нет данных
Украина	34 671	78,1	Нет данных	Нет данных
Соединенное Королевство	46 500	71,0	Нет данных	Нет данных
Соединенные Штаты	157 596	48,3	73 761	83 835
Узбекистан	20 435	66,6	Нет данных	Нет данных

На основе данных, опубликованных Всемирным банком, в таблице 4.2 представлен общий обзор числа граждан, не получивших идентификационную карту или другой документ, удостоверяющий личность, в тех случаях, когда получение национальной идентификационной карты не является обязательным. Данные в таблице сгруппированы по признаку пола и содержат информацию о доле женщин в общем числе граждан без удостоверения личности.

ТАБЛИЦА 4.2. ДОЛЯ НАСЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ОБСЕ, НЕ ПОЛУЧИВШАЯ ОФИЦИАЛЬНОГО УДОСТОВЕРЕНИЯ ЛИЧНОСТИ (ВКЛЮЧАЯ ПРОЦЕНТНЫЕ ДАННЫЕ ПО ЖЕНЩИНАМ)

Страна	Незарег. население (тыс. чел.)	% незарег. населения в общем населении страны	% женщин среди незарегистр. граждан	Незарег. женщины как % от общего населения страны
Албания	9	0,30	Нет данных	Нет данных
Армения	3	0,10	Нет данных	Нет данных
Австрия	184	2,09	43,53	0,91
Азербайджан	2 370	23,76	50,83	12,08
Беларусь	640	6,76	Нет данных	Нет данных
Бельгия	176	1,54	36,42	0,56
Босния и Герцеговина	3	0,07	Нет данных	Нет данных
Болгария	0	0,00	Нет данных	Нет данных
Канада	3 628	9,91	53,60	5,31
Хорватия	75	1,79	Нет данных	Нет данных
Чешская Республика	279	2,64	Нет данных	Нет данных
Эстония	158	12,07	Нет данных	Нет данных
Финляндия	38	0,69	51,57	0,35
Франция	6 084	9,37	Нет данных	Нет данных
Грузия	3	0,08	Нет данных	Нет данных
Германия	–	0,00	0,00	0,00
Греция	–	0,00	Нет данных	Нет данных
Венгрия	0	0,00	Нет данных	Нет данных
Исландия	8	2,36	49,05	1,16
Италия	3 312	5,54	51,64	2,86
Казахстан	2 599	14,39	Нет данных	Нет данных
Кыргызская Республика	1 067	17,42	47,01	8,19
Латвия	46	2,34	Нет данных	Нет данных
Литва	–	0,00	Нет данных	Нет данных
Люксембург	8	1,35	43,69	0,59
бывшая югославская Республика Македония	1	0,05	Нет данных	Нет данных
Молдова	91	2,23	71,55	1,60
Монголия	142	4,64	Нет данных	Нет данных
Черногория	1	0,14	Нет данных	Нет данных
Нидерланды	54	0,32	18,13	0,06
Норвегия	72	1,36	46,57	0,63
Польша	990	2,57	Нет данных	Нет данных
Португалия	–	0,00	Нет данных	Нет данных
Румыния	356	1,85	Нет данных	Нет данных
Российская Федерация	4 310	3,01	Нет данных	Нет данных



Страна	Незарег. население (тыс. чел.)	% незарег. населения в общем населении страны	% женщин среди незарегистр. граждан	Незарег. женщины как % от общего населения страны
Сербия	320	3,65	Нет данных	Нет данных
Словакия	20	0,37	Нет данных	Нет данных
Словения	5	0,26	56,88	0,15
Испания	11 436	24,82	49,10	12,19
Швеция	–	0,00	0,00	0,00
Швейцария	217	2,57	47,44	1,22
Таджикистан	1 265	14,29	Нет данных	Нет данных
Турция	2 540	3,16	Нет данных	Нет данных
Украина	1 772	3,99	Нет данных	Нет данных
Узбекистан	5	0,02	Нет данных	Нет данных

## 4.2. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА ВЫДАЧУ ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ

Еще на этапе принятия административных решений государства-участники ОБСЕ выбирают разные подходы к назначению органов, ответственных за выдачу документов, удостоверяющих личность. Согласно информации, полученной с помощью анкет, в большинстве государств-участников ответственность за выдачу удостоверений личности несет Министерство внутренних дел. При этом за выдачу всех официальных документов, удостоверяющих личность (национальных идентификационных карт и паспортов), необязательно отвечает один орган; эти обязанности могут быть разделены между несколькими государственными органами. Из информации, представленной в таблице 4.3, следует, что в большинстве государств-участников ОБСЕ за вопросы гражданской идентификации отвечает Министерство внутренних дел. В некоторых государствах-участниках ответственность за эту сферу возложена на Министерство юстиции или же создано отдельное ведомство, которому поручено заниматься вопросами регистрации актов гражданского состояния и вопросами гражданской идентификации.

ТАБЛИЦА 4.3. ОРГАНЫ, ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗА ВЫДАЧУ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИДЕНТИФИКАЦИОННЫХ КАРТ

Страна	Орган, выдающий национальные идентификационные карты (НИК)	Год создания системы НИК	Название карты	Возраст получения карты
Австрия	Министерство внутренних дел	2005	Identitätsausweis/Personalausweis (карта гражданина Австрии)	-
Азербайджан	Министерство внутренних дел	1994	Azərbaycan Respublikası vətəndaşının şəxsiyyət vəsiqəsi (национальная идентификационная карта)	16
Албания	Главное управление актов гражданского состояния (Министерство внутренних дел)	2012	Letërnjoftimi/албанская идентификационная карта	16
Армения	Департамент полиции (Министерство внутренних дел)	1991	Национальная идентификационная карта/паспорт гражданина Республики Армения	16
Беларусь	Министерство внутренних дел	1923	Паспорт гражданина Беларуси	16

Страна	Орган, выдающий национальные идентификационные карты (НИК)	Год создания системы НИК	Название карты	Возраст получения карты
Бельгия	Национальный регистр, муниципалитеты	2000	BelPIC/Identiteitskaart/Carte d'identité /Personalausweis (удостоверение личности)	12
Болгария	Министерство внутренних дел	1999	Лична карта (идентификационная карта)	14
Босния и Герцеговина	Министерство внутренних дел	2001	Lična Karta (личная идентификационная карта)	16
Венгрия	Управление иммиграции и гражданства (Министерство внутренних дел)	2001	Személyi Igazolvány/ идентификационная карта	14
Германия	Муниципалитет, Министерство внутренних дел	2010	Personalausweis (идентификационная карта)	16
Греция	Департамент полиции (Министерство внутренних дел)	2005	Αστυνομική Ταυτότητα/национальная идентификационная карта	12
Исландия	Национальный реестр физических лиц (Þjóðskrá) (Министерство внутренних дел)	1962	Nafnskírteini/национальная идентификационная карта	14
Испания	Национальная полиция	2006	Documento nacional de identidad (национальная идентификационная карта)	14
Италия	Министерство внутренних дел	2001	Национальная идентификационная карта	15
Латвия	Управление по делам гражданства и миграции (Министерство внутренних дел)	2006	Personas Apliecība (национальная идентификационная карта)	18
Литва	Министерство внутренних дел	2009	Asmens Tapatybės Kortelė (идентификационная карта)	16
Люксембург	Муниципалитеты, Министерство внутренних дел	2014	Carte d'identité (идентификационная карта)	15
бывшая югославская Республика Македония	Министерство внутренних дел	2008	Лична карта (национальная идентификационная карта)	18
Нидерланды	Муниципалитет (материк)/ администрация острова (заморские территории)	1850	Identiteitskaart (идентификационная карта)	14
Польша	Управление по гражданским делам (Министерство внутренних дел)	2002	Dowód Osobisty (удостоверение личности)	18
Российская Федерация	Федеральная миграционная служба (Министерство внутренних дел)	1992	Универсальная электронная карта	16
Румыния	Министерство администрации и внутренних дел	1949	Carte de Identitate (идентификационная карта)	14
Сербия	Министерство внутренних дел	2004	Lična Karta (личная идентификационная карта)	10
Словакия	Департамент полиции (Министерство внутренних дел)	2008	Občiansky Preukaz (идентификационная карта)	15
Словения	Министерство внутренних дел	2008	Osebná Izkaznica (идентификационная карта)	18
Таджикистан	Министерство внутренних дел	2014	Национальная идентификационная карта	16
Турция	Департамент регистрации актов гражданского состояния и гражданства (Министерство внутренних дел)	1974	Nüfus Cüzdanı/национальная идентификационная карта	0
Украина	Государственная миграционная служба Украины (Министерство внутренних дел)	1994	Паспорт гражданина Украины	16
Финляндия	Полиция	2003	FINEID/идентификационная карта (Henkilökortti/Identitetskort)	-
Франция	Полиция (Париж) / мэрия в городе проживания (Франция, за исключением Парижа)	1980	Французская национальная идентификационная карта	16
Хорватия	Департамент полиции (Министерство внутренних дел)	2003	Osobna Iskaznica (идентификационная карта)	16

Страна	Орган, выдающий национальные идентификационные карты (НИК)	Год создания системы НИК	Название карты	Возраст получения карты
Черногория	Министерство внутренних дел	2008	Lična Karta (личная идентификационная карта)	16
Чешская Республика	Министерство внутренних дел	1939	Občanský Průkaz (идентификационная карта)	15
Швеция	Национальная полиция	2005	Nationellt id-kort (национальная идентификационная карта)	-
Эстония	Департамент полиции и пограничной охраны	1993	ID-kaart/национальная идентификационная карта	0
Грузия	Агентство развития государственных услуг (Министерство юстиции)	2011	Национальная идентификационная карта	14
Казахстан	Некоммерческое акционерное общество «Государственная корпорация «Правительство для граждан»	1997	Жеке куәлік (удостоверение личности)	16
Кыргызстан	Государственная регистрационная служба	2009	Идентификационная карта гражданина Кыргызской Республики	16
Монголия	Главное управление по государственной регистрации (Министерство юстиции)	1999	Национальная идентификационная карта	16
Молдова	Министерство информационных технологий и связи	1996	Buletin de identitate (идентификационная карта)	0
Норвегия	Налоговая служба Норвегии	-	Национальный идентификационный номер	-
Португалия	Агентство по модернизации управления (Совет министров)	2008	Cartão de Cidadão (карта гражданина)	10
Узбекистан	Отдел виз и регистрации (Министерство иностранных дел)	1995	Паспорт гражданина Республики Узбекистан	16
Швейцария	Кантон/муниципалитет	1955	Identitätskarte (идентификационная карта)	-

В странах региона ОБСЕ нередко система устроена так, что один орган может выполнять более одной функции в области управления идентифицирующей информацией. Например, во многих государствах-участниках один и тот же орган (например, Министерство внутренних дел) отвечает за выдачу национальных идентификационных карт и проездных документов (в Австрии, Азербайджане, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Греции, Испании, Латвии, Литве, Румынии, Сербии, Украине, Финляндии, Франции и Швеции). Помимо этого, в некоторых государствах-участниках один и тот же орган (Министерство внутренних дел) отвечает не только за выдачу национальных идентификационных карт и проездных документов, но и за регистрацию актов гражданского состояния (в Албании, Беларуси, Словакии, Словении, Турции, Черногории, Чешской Республике и Швейцарии).

### 4.3. ПРОЦЕСС ПОДАЧИ ЗАЯВЛЕНИЯ О ВЫДАЧЕ ДОКУМЕНТА И ПРОЦЕСС ВЕРИФИКАЦИИ ЛИЧНОСТИ

Независимо от того, какой орган отвечает за выдачу национальных идентификационных карт или паспортов (какой бы из этих документов ни выдавался первым), все органы обычно используют похожий подход к выдаче таких документов; при этом можно сказать, что процесс подачи заявления и процесс верификации личности являются наиболее важными из указанных четырех компонентов всего процесса выдачи документов.

Система идентификации призвана обеспечить создание привязки между определенным человеком и его идентифицирующей информацией; проверку того, что эти идентифицирующие данные уже официально признаны в процессе регистрации; сбор, сохранение и дальнейшее хранение информации о физических характеристиках человека в базе данных, а также выдачу защищенной идентификационной карты, содержащей эту информацию. Идентификационная карта впоследствии используется в качестве официального документа, удостоверяющего личность, и в качестве инструмента, позволяющего установить, что указанные идентифицирующие данные действительно принадлежат владельцу этого документа.

Наиболее важная часть данного процесса – установление того, что идентифицирующая информация, указанная в процессе подачи заявления о выдаче документа, является действительной и относится к человеку, утверждающему, что он является этой личностью. Для того чтобы обеспечить надежную идентификацию личности в процессе подачи заявления, государственные органы разрабатывают процедуры, в рамках которых они запрашивают и проверяют соответствующие доказательства подлинности личности с целью убедиться в том, что данная личность существует и идентифицирующая ее информация относится к живому человеку и широко используется.

Получение надлежащих доказательств, позволяющих установить действительность идентифицирующей информации, подразумевает необходимость удостовериться в том, что данная личность существует, идентифицирующая ее информация относится к живому человеку и привязана к личности заявителя, а также что заявитель является единственным претендентом на данную личность и что данная идентифицирующая информация используется в обществе.

На практике получение доказательств существования личности означает, что данная личность должна быть признана и зарегистрирована государственными органами, в том числе начиная с самого рождения, когда идентифицирующая информация признается и регистрируется впервые. Существование личности могут подтверждать и другие документы, выданные на основании исходного документа (чаще всего свидетельства о рождении).

Возможна ситуация, когда человек предъявляет документ, удостоверяющий личность, и в ходе верификации подтверждается, что данная личность существует, однако эта идентифицирующая информация может принадлежать человеку, которого уже нет в живых, или использоваться для получения документов, удостоверяющих личность, не одним, а несколькими лицами. Записи о смерти в регистре актов гражданского состояния могут быть надежным источником данных для верификации, в том числе в сочетании с показаниями свидетелей. Эта проблема может приобретать особую актуальность в тех случаях, когда допускается заочная подача заявления о замене ранее выданных документов на новые.

В заключение следует отметить, что, с одной стороны, важно установить существование определенной личности и ее связь с живым человеком, а с другой – не менее важно удостовериться в том, что данная идентифицирующая информация широко используется в обществе. Это требование основано на признании того факта, что в регистре актов гражданского состояния любого государства может содержаться информация о людях, которые по-прежнему живы, но могли покинуть страну или же не обращались за получением официального удостоверения личности или других форм идентификационных документов в течение продолжительного времени. Идентифицирующая информация таких людей также может быть использована в целях получения одним лицом нескольких удостоверений личности с использованием данных разных лиц.

Помимо подтверждения подлинности личности, государственные органы требуют подтверждения гражданства, что является определяющим фактором при принятии решения о том, имеет ли конкретное лицо право на получение национальной идентификационной карты. В зависимости от положений действующих законов о гражданстве, для этой цели может быть достаточно только свидетельства о рождении, однако многие государства ведут отдельный регистр граждан, получивших право на гражданство при рождении, в котором также содержится дополнительная информация о лицах, получивших гражданство в результате процесса натурализации.

Практика, сложившаяся в государствах-участниках ОБСЕ, показывает, что в зависимости от того, идет ли речь о первом получении документа или о его замене, используемые подходы различаются. Далее рассматриваются принципы, которые действуют и должны соблюдаться независимо от того, обращается ли заявитель за получением документа впервые или повторно.

Первый шаг – проверка того, является ли гражданином страны и имеет ли право на получение документа, удостоверяющего личность, конкретное лицо, заявляющее, что данная идентифицирующая информация относится к нему. В зависимости от вида выдаваемого документа, удостоверяющие личность документы используются для того, чтобы проверить наличие гражданства у заявителя, а в случае иностранных граждан – чтобы проверить законность их проживания в стране.

Второй шаг в этом процессе – верификация личности на основе документальных доказательств, предъявленных при подаче заявления. В разных государствах виды документальных доказательств, которые должен представить заявитель, различаются в зависимости от национальной инфраструктуры управления идентифицирующей информацией.

Третий шаг – установление и верификация связи между физическим лицом и идентифицирующей информацией, указанной заявителем, путем сбора и внесения в базу данных требуемых биометрических идентификаторов.

#### **4.4. ТРЕБОВАНИЯ К ДОКУМЕНТАЛЬНЫМ ДОКАЗАТЕЛЬСТВАМ**

Практика, сложившаяся в государствах-участниках ОБСЕ, показывает, что для получения национальной идентификационной карты или паспорта все заявители должны предоставить определенные документальные доказательства. Затем информация, указанная в заявлении и подкрепленная документальными доказательствами, проверяется, с тем чтобы установить, имеет ли данное лицо право на получение документа, удостоверяющего личность. На этом этапе должностные лица учреждения, выдающего документ, должны получить доказательства того, что, во-первых, данная личность действительно существует и что, во-вторых, данная идентифицирующая информация относится к лицу, подавшему заявление о выдаче документа.

Должностные лица могут потребовать предоставления ряда документальных доказательств, которые помогут им в процессе верификации личности. Далее представлен обзор некоторых примеров хорошей практики государств-участников ОБСЕ, касающейся разработки процедуры для подачи заявления, определения требуемых документальных доказательств и проверки предоставленной идентифицирующей информации.

##### **Бельгия**

Лицо, подающее заявление о выдаче документа, должно присутствовать лично (за исключением детей младше шести лет, проживающих за границей).

Официальным удостоверением личности является свидетельство о рождении. Если ребенок родился в Бельгии, его родители (или один из них) и врач, медицинское учреждение или акушерка, принимавшая роды, должны сообщить о рождении независимо друг от друга, что обеспечивает двойную верификацию.

Проводится собеседование на основе идентифицирующих данных заявителя и его семьи.

Необходимы удостоверяющие личность документы, выданные в другой стране (если заявитель имеет еще одно гражданство).

## Венгрия

Требования для получения документа, удостоверяющего личность:

- свидетельство о рождении, свидетельство о браке, позволяющее установить имя заявителя;
- иммигранты, лица, получившие статус беженца, иностранные граждане, имеющие защищенный правовой статус, и иностранные граждане, постоянно проживающие в стране, должны предъявить следующие документы: иммиграционное разрешение; документы, подтверждающие признание статуса беженца и защищенного правового статуса, или документ, подтверждающий наличие разрешения на проживание (в случае иностранных граждан), а также официальную справку, подтверждающую присвоение персонального идентификационного номера и адрес места жительства;
- беженцы и иностранные граждане с защищенным правовым статусом должны предоставить фотографию требуемого формата; на обратной стороне этой фотографии сотрудник ответственного органа указывает номер документа, подтверждающего признание статуса беженца или защищенного правового статуса, и удостоверяет идентифицирующую информацию заявителя подписью и официальной печатью.

Требования для получения паспорта:

Адресная карточка (официальная справка о присвоении персонального идентификационного кода с указанием адреса места жительства), если заявитель имеет:

- свидетельство о рождении или свидетельство о браке, если отсутствуют документы, удостоверяющие личность, или если информация, содержащаяся в регистре личных данных и адресов, не соответствует информации в документе или справке;
- в случае, если заявитель проживает за границей: документ, подтверждающий гражданство Венгрии (заверенный документ о натурализации; свидетельство о гражданстве, с даты выдачи которого прошло не более трех лет), если у заявителя нет действительного документа, удостоверяющего его личность (например, национальной идентификационной карты, паспорта), или если, согласно регистру личных данных и адресов граждан Венгрии, заявитель не является гражданином Венгрии.

Для подтверждения венгерского гражданства могут использоваться следующие документы:

- действительная венгерская идентификационная карта;
- действительный венгерский паспорт;
- действительное свидетельство о гражданстве;
- свидетельство о натурализации (пока не доказано обратное).

Если гражданин Венгрии не может подтвердить свое венгерское гражданство посредством вышеуказанных документов, гражданство также может быть подтверждено просроченным венгерским паспортом, срок действия которого истек не более года назад (пока не доказано обратное). Регистр личных данных и адресов служит для подтверждения венгерского гражданства внесенных в него лиц. Если заявитель зарегистрирован в регистре личных данных и адресов, проездной документ выдается на основе информации, внесенной в этот регистр.

## Грузия

При первом обращении за национальной идентификационной картой или проездным документом заявитель должен посетить зал обслуживания посетителей территориального отделения органа, выдающего документ, и/или местный центр предоставления государственных услуг и предъявить документ, удостоверяющий личность (свидетельство о рождении; свидетельство о браке; иной удостоверяющий личность документ, выданный иностранным государством; паспорт, выданный государственными органами бывшего СССР, если документ выдается впервые), а также документ, необходимый для определения гражданства и одну фотографию. Заявление оформляется и подается с помощью специального программного обеспечения, используемого выдающим документ учреждением. Сначала сотрудники, работающие с заявителями, изучают предъявленные документы и сравнивают их с информацией в базе данных выдающего учреждения. Помимо этого, сотрудники, работающие с заявителями, вносят данные в систему согласно предъявленным документам и сообщенной информации и регистрируют заявление. В случае отсутствия записей о ранее выданном документе с фотографией, фотография заявителя удостоверяется другим совершеннолетним лицом.

После того, как заявление зарегистрировано, оно направляется на рассмотрение в отдел обработки документов. Сотрудники этого отдела изучают предоставленные заявителем документы, удостоверяющие его личность. Информация, указанная в этих документах, сравнивается с информацией в электронной базе данных и в бумажных архивах. Поднимаются записи актов гражданского состояния, зарегистрированные на имя заявителя. Если акты гражданского состояния данного заявителя зарегистрированы за рубежом, заявитель должен предоставить апостиль или легализацию в отношении документов, подтверждающих эту информацию. Проверяется правильность и подлинность данных. Предоставленная фотография сравнивается с другими фотографиями в базе данных, с тем чтобы выяснить, выдавались ли уже документы данному лицу. В случае необходимости сотрудники отдела обработки документов направляют запросы в различные государственные органы и/или иностранные государства в целях получения дополнительных документов.

Для установления гражданства информация (в форме справки) может запрашиваться в соответствующем органе самоуправления по месту жительства заявителя (для установления факта проживания). Информация о том, разыскивается ли заявитель за совершение преступления, проверяется по базе данных Министерства внутренних дел. Для получения проездного документа заявитель должен быть зарегистрирован и/или иметь идентификационную карту/документ о регистрации по месту жительства. После изучения и сравнения документов принимается соответствующее решение. В случае положительного решения заявление направляется на печатную фабрику для персонализации документа.



## Канада

- Требуется оригинальный документ, подтверждающий гражданство (свидетельство о рождении или свидетельство о гражданстве), и не менее одного дополнительного документа, удостоверяющего личность, выданного федеральным органом или органом провинции.
- Верификация средств защиты на оригинальном документе, подтверждающем гражданство.
- Проверка документа, подтверждающего гражданство, по базе данных лиц, имеющих гражданство; а также
- сравнение документа, подтверждающего гражданство, с дополнительным удостоверением личности.
- Использование программного обеспечения для распознавания лиц в целях установления уникальности данной личности.
- Сравнение фотографии заявителя с его удостоверением личности, его внешним видом (если применимо), а также с информацией, хранящейся в базе данных (если применимо).
- Проверка информации о заявителе (фамилия и дата рождения) по базе данных для установления уникальности данной личности.
- Обращение к заслуживающему доверия эксперту, если заявитель отвечает определенным критериям, связанным с управлением рисками.
- Верификация фотографий поручителем, устанавливающая неоспоримое сходство с внешностью заявителя.
- Проверка внешности заявителя при помощи программного обеспечения для распознавания лиц по алгоритму сличения «один ко многим» для установления уникальности данной личности.

\* Процедура применяется к лицам в возрасте 16 лет и старше.

## Нидерланды

- Заявитель должен идентифицировать себя, предъявив официальный документ, удостоверяющий личность (например, водительское удостоверение).
- При отсутствии документа, удостоверяющего личность, государственный служащий проверяет личные данные заявителя, хранящиеся в регистре населения.
- Заявитель должен ответить на вопросы государственного служащего, задаваемые с целью установления личности.
- Если личность заявителя сомнений не вызывает, заявление на получение документа будет обработано;
- если есть сомнения по поводу личности заявителя, второй государственный служащий (из отдела обработки документов) задает дополнительные вопросы с целью идентификации личности.

### Польша

Требования для получения паспорта

- Подача заявления и получение документа осуществляются заявителем лично (за исключением детей в возрасте до пяти лет).
- Проводится верификация личности на основе ранее выданной национальной идентификационной карты.
- Если у заявителя нет национальной идентификационной карты, верификация личности проводится на основе данных из различных государственных регистров и другого документа с фотографией.
- Если указанные выше документальные доказательства вызывают какие-либо сомнения или содержат несоответствия, паспортный отдел может потребовать предоставить выписку из книги регистрации актов о рождении польского ЗАГСа и подтверждение польского гражданства.

Требования для получения национальной идентификационной карты

- Подача заявления и получение документа осуществляются заявителем лично.
- Проводится верификация личности на основе паспорта.
- Проводится верификация личности на основе государственных регистров.

Если возникают какие-либо сомнения или если данные государственных регистров содержат несоответствия, орган, выдающий документ, может потребовать предоставить выписку из книги регистрации актов о рождении польского ЗАГСа и подтверждение польского гражданства.

### Сербия

Если речь идет о несовершеннолетнем лице, у которого еще нет удостоверения личности, заявление о выдаче идентификационной карты или паспорта подает либо один из родителей с письменного согласия другого родителя, либо другой законный представитель или опекун. Заявитель подтверждает личность несовершеннолетнего. Вместе с заявлением предоставляется идентификационная карта родителя (родителей), законного представителя или опекуна. Запрос, касающийся свидетельства о рождении и гражданства, направляется *ex officio* с согласия указанных лиц.

Если заявление о выдаче идентификационной карты подает совершеннолетний гражданин, не имеющий удостоверения личности, его личность может быть установлена на основе заявления лица, чья личность проверена и установлена. К заявлению должны прилагаться документ об установлении личности заявителя и идентификационная карта лица, чья личность была проверена и установлена. Запрос, касающийся свидетельства о рождении и гражданства заявителя, направляется с его согласия.

Если заявление о выдаче паспорта подает совершеннолетнее лицо, не имеющее ранее выданной идентификационной карты, его личность устанавливается на основе документа с фотографией, выданного компетентным государственным органом. Этот документ должен прилагаться к заявлению.

## Хорватия

Заявитель должен предъявить документ, подтверждающий гражданство Хорватии, и официальный документ с фотографией или же документ, выданный государственным органом (если заявителю уже был выдан официальный документ). Если никакой официальный документ заявителю еще не выдавался, его личность должна быть подтверждена взрослыми, которых заявитель знает и личность которых была предварительно установлена. Если эта процедура не позволяет установить личность заявителя, обращающегося за получением идентификационной карты или паспорта, тогда его личность устанавливается сотрудниками полиции в порядке, предусмотренном специальными правилами.

## Эстония

Заявители, обращающиеся за получением документа впервые, должны подавать заявление лично. От имени несовершеннолетних в возрасте до 15 лет или лиц, находящихся под опекой, заявление должен подавать их законный представитель.

Изображение лица заявителя сравнивается с изображениями, хранящимися в национальном регистре документов, удостоверяющих личность.

Если у заявителя имеется персональный идентификационный номер, его личные данные сравниваются с данными в регистре населения. Если у заявителя нет такого номера, по регистру населения проверяется информация о месте жительства.

В случае сомнений сотрудник может проверить подлинность иностранного документа с помощью сканеров для документов (когда речь идет о гражданах Европейского союза и гражданах третьих государств, постоянно проживающих на территории страны).

Если данные в регистре населения отличаются от данных, указанных в заявлении, сотрудник устанавливает, какие данные являются правильными, и регистрирует их в системе в графе «Примечания».

В том случае, если заявителю исполнилось 18 лет, но он не имеет документов, выданных ранее какой-либо страной, действует протокол установления личности. Информация для личного дела заявителя (например, гражданство, происхождение, родной язык, образование, семейное положение, члены семьи, родственники) собирается при помощи проведения собеседования с заявителем и направления запросов.

Необходимые документальные доказательства:

- если ребенок родился в другой стране, необходимо предъявить его свидетельство о рождении;
- документы, подтверждающие или доказывающие право на гражданство Эстонии;
- если фамилия родителя в свидетельстве о рождении отличается от указанной в документе, удостоверяющем личность родителя (фамилия родителя была изменена в другой стране, а измененные данные не были внесены в регистр населения Эстонии), необходимо предъявить документ, подтверждающий изменение (например, свидетельство о браке).

Необходим документ о состоянии здоровья заявителя (например, медицинская справка), подтверждающий, что заявитель не может явиться лично.

## 4.5. ОБЩИЙ МЕТОД ПРОЦЕССА ВЕРИФИКАЦИИ

Хорошая практика ряда государств-участников ОБСЕ показывает, что документальные доказательства, выданные национальными государственными органами, как правило, проходят дополнительную проверку. Этому есть две причины. Во-первых, свидетельства о регистрации актов гражданского состояния в целом необязательно имеют достаточный уровень защиты. Во-вторых, благодаря внедрению цифровых технологий и компьютеризации процесса записи актов гражданского состояния возникла возможность мгновенной онлайн-верификации данных, содержащихся в регистрах актов гражданского состояния.

По ряду причин порядок рассмотрения заявлений о выдаче первого документа отличается от порядка рассмотрения заявлений о выдаче нового документа взамен выданного ранее. Когда заявление подается в первый раз, органы, выдающие документы, часто не располагают информацией о личности заявителя и должны запрашивать официальные документы, удостоверяющие личность, и проверять посредством надлежащей правовой процедуры, что данная личность существует, идентифицирующая ее информация относится к живому человеку и широко используется. Этот процесс позволяет государственным органам внести в базу данных, содержащую информацию о выданных удостоверениях личности, идентифицирующую информацию заявителя, которая является действительной с юридической точки зрения на момент подачи заявления.

Второй важнейший аспект в отношении лиц, обращающихся за документом впервые, – отсутствие доказательств, которые можно использовать для установления связи между идентифицирующей информацией и физическим лицом, заявляющим, что эти идентифицирующие данные принадлежат ему. В случае заявителей, обращающихся повторно, эта информация уже имеется в соответствующих базах данных, но для заявителей, обращающихся впервые, такая взаимосвязь должна быть установлена посредством надлежащей правовой процедуры.

Для заявителей, обращающихся повторно, компонент верификации в процессе подачи заявления упрощен, поскольку информация, проверенная во время первого обращения, уже имеется в системе и может использоваться в качестве основы для верификации идентифицирующих данных, а также при сличении конкретных физических характеристик (таких, как лицо и/или отпечатки пальцев).

### 4.5.1. Верификация гражданства

Процедуры выдачи документов, удостоверяющих личность, и проездных документов предназначены в основном для удовлетворения потребностей граждан конкретного государства. Удостоверения личности и проездные документы также выдаются иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории страны. Эти лица могут принадлежать к различным категориям неграждан. Однако в таких случаях применяются другие процедуры, которые более подробно описаны в разделе об управлении идентифицирующей информацией иностранных граждан, постоянно проживающих на территории данного государства.

С учетом различий, касающихся соответствия конкретного лица критериям, необходимым для получения документа, удостоверяющего личность, тип удостоверения личности или проездного документа, который заявитель имеет право получить,

определяется на основании документа о гражданстве. В разных странах региона ОБСЕ документальные доказательства, используемые для подтверждения гражданства, могут различаться. Как правило, они имеют вид свидетельства с различными элементами защиты.

#### **4.6. ВЕРИФИКАЦИЯ ЛИЧНОСТИ ЗАЯВИТЕЛЯ, ОБРАЩАЮЩЕГОСЯ ЗА ПОЛУЧЕНИЕМ ДОКУМЕНТА ВПЕРВЫЕ**

Процесс верификации личности предназначен для выявления любых попыток мошенничества с персональными данными при помощи использования возможных слабых мест в защите исходных документов. В рамках этого процесса государственные органы должны тщательно проанализировать все доказательства подлинности идентифицирующей информации заявителя и убедиться в том, что данная личность является официально признанной и имеет привязку к заявителю, обратившемуся за получением документа, удостоверяющего личность.

В целом, государства-участники имеют дело с тремя различными видами заявлений о выдаче документов, удостоверяющих личность, и для каждого из них применяется отдельный набор правил, регулирующий рассмотрение заявления. Речь идет о следующих видах заявлений:

- заявление о выдаче несовершеннолетнему лицу национальной идентификационной карты или проездного документа, подаваемое впервые;
- заявление о выдаче совершеннолетнему лицу национальной идентификационной карты или проездного документа, подаваемое впервые;
- заявление о выдаче совершеннолетнему лицу новой национальной идентификационной карты или нового проездного документа взамен выданного ранее.

Поскольку в большинстве государств-участников ОБСЕ национальные идентификационные карты выдаются либо в обязательном порядке, либо по запросу, при первой выдаче проездного документа используются результаты верификации личности, проведенной в процессе выдачи национальной идентификационной карты.

##### **4.6.1. Заявление о выдаче несовершеннолетнему лицу национальной идентификационной карты или проездного документа, подаваемое впервые**

В случае подачи заявления о выдаче проездного документа несовершеннолетнему лицу или подачи заявления о выдаче национальной идентификационной карты несовершеннолетнему лицу, имеющему право на ее получение (независимо от того, какой процесс происходит первым), органы власти, как правило, требуют личного присутствия заявителя и присутствия по крайней мере одного из родителей заявителя, как это показано в таблице 4.4.

ТАБЛИЦА 4.4. ЛИЦА, ПРИСУТСТВИЕ КОТОРЫХ ТРЕБУЕТСЯ ПРИ ПОДАЧЕ ЗАЯВЛЕНИЯ О ВЫДАЧЕ ДОКУМЕНТОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕМУ ЛИЦУ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
В случае несовершеннолетних заявителей, требуется ли присутствие матери, отца или обоих родителей/законных опекунов?	ДА	0	41	39	95%
	НЕТ	0	41	3	7%

В странах, где национальные идентификационные карты не выдаются, иметь большое количество паспортных отделов, доступных для всех заявителей, может быть экономически неоправданно. Это становится особенно очевидным в ситуации, когда количество ежегодно подаваемых заявлений о выдаче проездных документов не очень велико. В таких случаях государственные органы разрешают удаленную подачу заявлений о выдаче проездных документов (в том числе в случае первой выдачи документа) и используют несколько иной подход к верификации личности, проводя **проверку социального следа**. Такой подход широко используется в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве.

Наиболее важным доказательством, удостоверяющим личность, является информация из книги регистрации актов о рождении, предоставленная в виде свидетельства о рождении или полученная напрямую из базы данных актов о рождении. Как показывает практика, сложившаяся во многих государствах-участниках ОБСЕ, в большинстве случаев информация, предоставленная в форме свидетельства о рождении, затем дополнительно проверяется непосредственно в книгах записей актов гражданского состояния.

Если свидетельство о рождении выдано государственными органами другой страны, предполагается, что оно должно быть надлежащим образом легализовано в рамках соответствующих процедур. Некоторые примеры хорошей практики в этой области более подробно представлены в разделе, посвященном регистрации актов гражданского состояния.

Заявление о выдаче национальной идентификационной карты или паспорта несовершеннолетнему лицу обычно подает один из родителей или законных опекунов этого лица. Заявители либо приносят фотографию несовершеннолетнего, либо приводят его с собой для фотографирования на месте. Проверка наличия связи несовершеннолетнего лица с личностью, указанной в предъявленном свидетельстве о рождении, проводится путем проверки документов, удостоверяющих личность (национальной идентификационной карты или проездного документа) родителей или законного опекуна, с целью убедиться в том, что идентифицирующая информация соответствует личным данным родителей, указанным в свидетельстве о рождении.

Удостоверяющий личность документ, предъявленный родителями/законными опекунами, может дополнительно проверяться путем поиска соответствующих данных в исходной базе выданных национальных идентификационных карт/проездных документов или

путем сканирования с использованием различных типов сканеров для документов (такие устройства показывают наличие определенных элементов защиты).

#### 4.6.2. Заявление о выдаче совершеннолетнему лицу национальной идентификационной карты или проездного документа, подаваемое впервые

Когда речь идет о совершеннолетних лицах, обращающихся за получением документа впервые, для подтверждения личности используются свидетельства и документальные доказательства, предоставляемые в соответствии с требованиями конкретного государства, касающимися предоставления подтверждающих документов. Как показывает практика, сложившаяся во многих государствах-участниках ОБСЕ, эти документы необязательно вызывают безоговорочное доверие. Если учесть, какие средства вкладываются в обеспечение защиты национальных идентификационных карт и проездных документов и какой прогресс достигнут в этой сфере, нельзя не отметить, что подтверждающие документы, необходимые для подачи заявления о выдаче документа, удостоверяющего личность, не соответствуют таким стандартам защиты. Как видно из таблицы 4.5, государства-участники ОБСЕ все более широко используют прямую онлайн-верификацию данных, содержащихся в документальных доказательствах, по исходным базам данных, вместо того чтобы инвестировать средства в обеспечение защиты подтверждающих документов.

ТАБЛИЦА 4.5. ВЕРИФИКАЦИЯ ИНФОРМАЦИИ, СОДЕРЖАЩЕЙСЯ В ДОКУМЕНТАЛЬНЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВАХ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
	Проверка проводится только при первой выдаче	1	40	3	8%
Осуществляется ли независимая проверка ex-officio путем направления запроса в орган, выдавший документ, относительно информации, содержащейся в предоставленном документальном доказательстве?	Проверка проводится при первой и каждой последующей выдаче	1	40	22	55%
	Проверка проводится только в случае возникновения сомнений в законности предъявленных документов	1	40	18	45%

На практике это означает, что государственные органы проводят обязательную проверку идентифицирующих данных по базам регистрации актов гражданского состояния, что позволяет однозначно подтвердить существование конкретной личности при помощи изучения записей актов о рождении и заключении брака и подтвердить, что данная идентифицирующая информация относится к живому человеку, посредством изучения записей актов о смерти в базе данных регистрации актов гражданского состояния. Из таблицы 4.6 видно, что существует растущая тенденция к развитию

прямого онлайн-взаимодействия между базами данных гражданской идентификации и базами данных регистрации актов гражданского состояния для целей верификации личности. Помимо этого, приведенные в таблице данные показывают, что приоритет отдается развитию использования в таком режиме записей актов о рождении и записей актов о смерти.

ТАБЛИЦА 4.6. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ ОНЛАЙН-ВЕРИФИКАЦИИ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
<b>Обязательная автоматическая верификация в онлайн-режиме</b>	Регистр актов гражданского состояния (записи актов о рождении)	0	41	29	<b>71%</b>
	Регистр актов гражданского состояния (записи актов о смерти)	0	41	28	<b>68%</b>
	Регистр актов гражданского состояния (записи актов о заключении брака)	0	41	20	<b>49%</b>

Как показано в таблице 4.7, к записям на бумажных носителях обычно прибегают реже, что явно указывает на существование тенденции к созданию связей между базами данных различных государственных органов, обрабатывающих персональные данные.

ТАБЛИЦА 4.7. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ ВЕРИФИКАЦИИ ПО БУМАЖНЫМ ЗАПИСЯМ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
<b>Обязательная верификация по бумажным записям</b>	Регистр актов гражданского состояния (книга регистрации актов о рождении)	0	41	8	<b>20%</b>
	Регистр актов гражданского состояния (книга регистрации актов о смерти)	0	41	4	<b>10%</b>
	Регистр актов гражданского состояния (книга регистрации актов о заключении брака)	0	41	7	<b>17%</b>



Для того чтобы установить, что личность, которой объявляет себя какое-либо лицо, действительно существует, как правило, необходимо проверить, что данная идентифицирующая информация относится к живому человеку. Автоматическая проверка, как показано в таблице 4.6, возможна в тех случаях, когда имеется инфраструктура, позволяющая осуществлять поиск определенной личности в записях актов о смерти, хранящихся в электронной базе данных актов гражданского состояния.

Информация, представленная в таблице 4.8, также указывает на усиление тенденции к использованию систематической онлайн-верификации. Как видно из этой таблицы, такого рода верификация используется не очень часто: обычно ее проведение связано с возникновением сомнений в действительности представленного подтверждающего документа.

**ТАБЛИЦА 4.8. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВЕРИФИКАЦИИ ТОЛЬКО В СЛУЧАЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СОМНЕНИЙ**

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
<b>Верификация проводится только в случае возникновения сомнений</b>	Регистр актов гражданского состояния (записи актов о рождении)	0	41	8	<b>20%</b>
	Регистр актов гражданского состояния (записи актов о смерти)	0	41	9	<b>10%</b>
	Регистр актов гражданского состояния (записи актов о заключении брака)	0	41	9	<b>17%</b>

В тех странах, где при рождении гражданам присваивается уникальный идентификационный номер, по этому номеру можно осуществлять поиск и однозначно устанавливать личность заявителя на основе информации об этой личности, хранящейся в регистре актов гражданского состояния. В тех государствах, где уникальный идентификационный номер не присваивается, на поиск конкретной личности в различных базах данных требуется больше времени.

Если за получением проездного документа обращается заявитель, которому ранее была выдана официальная национальная идентификационная карта, верификация предъявленной карты может осуществляться при помощи прямого доступа к базе данных выданных национальных идентификационных карт и проверки информации на исходном уровне. Если такой доступ невозможен, документ обычно проверяется на наличие особых элементов защиты при помощи специальных сканеров. Предъявленные документы, удостоверяющие личность – как официальные удостоверения личности, так и документы, выданные другими государственными органами и используемые для доказательства связи между заявителем и указанной им личностью, – обычно подлежат тщательной проверке.

#### 4.6.3. Социальный след как средство верификации личности

Государства, в которых национальные идентификационные карты не выдаются, должны проводить доскональную верификацию личности заявителя при выдаче удостоверения личности, предназначенного для использования за границей (проездного документа). В отличие от стран, выдающих национальные идентификационные карты в обязательном порядке, эти государства не могут использовать информацию, которая устанавливается и регистрируется при выдаче идентификационных карт.

Вместе с тем, верификация исходных документов по данным в исходных записях актов гражданского состояния используется везде, где есть прямой онлайн-доступ к соответствующей базе данных. Однако верификация на этом не заканчивается. Для решения важнейших задач идентификации, то есть подтверждения принадлежности идентифицируемых данных живому человеку, широкого использования этих данных в обществе и наличия их привязки к заявителю используются другие виды удостоверяющих личность документов, выданных различными правительственными и неправительственными учреждениями. Цель состоит в том, чтобы получить доказательства, достаточные для установления личности. В зависимости от конкретной страны, информация проверяется по различным функциональным базам данных (например, по базе данных владельцев водительских удостоверений), с тем чтобы удостовериться в том, что данная личность активно используется и имеет привязку к заявителю. В целях верификации возможна проверка данных и по функциональным базам данных различных служб, предоставляющих государственные услуги. Этот процесс также называется проверкой социального следа заявителя.

Понятие «социальный след» (не связано с социальными сетями) предполагает, что человек в своем повседневном взаимодействии с органами власти и субъектами частного сектора – при поступлении в школу или университет, устройстве на работу, обращении в социальные службы или при пользовании водительским удостоверением – оставляет след, поскольку при этом он использует конкретную идентифицирующую информацию. Во многих случаях такая информация сопровождается другими данными (например, фотографией), что позволяет увязать эту личность с конкретным человеком. Чем больше доказательств такого рода можно получить, тем больше государственные органы могут быть уверены, что данная личность существует, ее идентифицирующая информация используется и принадлежит конкретному человеку.

В Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве органы, выдающие проездные документы, поручают проверку социального следа таким коммерческим организациям, как CitizenSafe, Didentity, Experian, Почтовая служба Соединенных Штатов (the United States Postal Service), Королевская почта (the Royal Mail) и SecureIdentity.

#### 4.6.4. Верификация связи между идентифицирующей информацией и физическим лицом при подаче заявления в первый раз

После того как государственные органы убедились в том, что конкретная личность существует и данная идентифицирующая информация относится к живому человеку, очень важно установить принадлежность личности тому человеку, который подал заявление о выдаче документа. Существуют различные подходы к верификации связи между конкретным лицом и идентифицирующей информацией, владельцем которой, по его собственному утверждению, является это лицо (совершеннолетний заявитель). Далее приводится обзор методов, используемых с этой целью в некоторых

государствах-участниках ОБСЕ; многие из данных методов часто используются по всему региону ОБСЕ.

- Собеседование на основе идентифицирующей информации, предоставленной заявителем о себе и своей семье.
- Заявления свидетелей или заверенные письменные показания лиц, которые способны опознать заявителя по внешности (подтвердить, что личные данные действительно принадлежат человеку на фотографии). В числе таких лиц может быть любое лицо, достигшее совершеннолетия; руководитель детского учреждения; директор общеобразовательного учреждения; руководитель медицинского учреждения; глава администрации тюрьмы/пенитенциарного учреждения или командир воинской части.
- В некоторых случаях направляется запрос в полицию насчет проведения проверки, которая могла бы установить принадлежность данной личности человеку, утверждающему, что он является ее владельцем.
- Согласно практике, сложившейся во многих государствах, связь между идентифицирующей информацией и конкретным человеком должна подтверждаться в процессе подачи заявления о выдаче документа и по возможности как минимум двумя должностными лицами органа, выдающего документ.

#### 4.6.5. Сбор биометрических идентификаторов

Сбор дополнительных характеристик (физических идентификаторов) является важнейшим аспектом процесса гражданской идентификации. Биометрические характеристики представляют собой измеримые отличительные физические свойства, уникальные для каждого конкретного человека – например, черты лица, отпечатки пальцев, голос, радужная оболочка глаз, геометрия ладони и подпись. В меньшей степени биометрические характеристики включают те признаки, которые не уникальны для отдельного человека, но которые позволяют различать людей (возраст, пол, рост, вес, цвет глаз и цвет волос).

Прежде чем выдать документ, удостоверяющий личность, необходимо собрать физические идентификаторы, внести их в базу данных и привязать к данной личности. После этого идентифицирующая информация, а также информация о физических характеристиках записывается в процессе персонализации на защищенный носитель идентификации, который затем используется данным лицом в качестве удостоверения личности для облегчения его идентификации в процессе его взаимодействия с государственными и/или частными учреждениями.

Как показано в таблицах 4.9 и 4.10, фотоснимок лица является основным биометрическим идентификатором, который печатается на выдаваемом документе, а также сохраняется в базе данных и привязывается к конкретной личности. Согласно анкетам, заполненным государствами-участниками, в качестве средства верификации часто используется и цифровая подпись.

С введением биометрических паспортов отпечатки пальцев также стали хорошим идентификатором во многих случаях, поскольку они позволяют наиболее быстро провести биометрическую идентификацию с использованием технических средств.

**ТАБЛИЦА 4.9. БИОМЕТРИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ НА НАЦИОНАЛЬНЫХ ИДЕНТИФИКАЦИОННЫХ КАРТАХ И В БАЗАХ ДАННЫХ ВЫДАННЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИДЕНТИФИКАЦИОННЫХ КАРТ**

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Какая персональная биометрическая информация хранится в базе данных?	Цифровая фотография	9	32	31	<b>97%</b>
	Цифровая подпись	9	32	29	<b>91%</b>
	Отпечаток пальца	9	32	13	<b>41%</b>

**ТАБЛИЦА 4.10. БИОМЕТРИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ НА ПРОЕЗДНЫХ ДОКУМЕНТАХ И В БАЗАХ ДАННЫХ ВЫДАННЫХ ПРОЕЗДНЫХ ДОКУМЕНТОВ**

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Какая персональная биометрическая информация печатается на проездном документе и хранится в базе данных?	Цифровая фотография	4	37	37	<b>100%</b>
	Цифровая подпись	4	37	32	<b>86%</b>
	Отпечаток пальца	4	37	19	<b>51%</b>

Дактилоскопическая информация на данный момент считается очень надежным и простым в использовании средством, обеспечивающим однозначную идентификацию, особенно в тех случаях, когда сопоставление других биометрических идентификаторов, содержащихся в документе, с лицом, предъявляющим документ, приводит к сомнениям. Тем не менее, идея сбора отпечатков пальцев встречает множество возражений. Ее противники утверждают, что для целей идентификации достаточно фотоснимка лица и что сбор дактилоскопической информации, несмотря на ее ценность с точки зрения надежной биометрической идентификации, представляет собой несоизмеримое вторжение в частную жизнь человека.

Разногласия относительно ценности сбора информации об отпечатках пальцев привели к различиям в практике сбора, хранения и использования такой информации. Как показано в таблице 4.10, только 51% государств-участников хранит дактилоскопическую информацию в базах данных выданных паспортов. Этот показатель еще ниже (41%), когда речь идет о хранении дактилоскопической информации в базе данных выданных национальных идентификационных карт (см. таблицу 4.9).

Вместе с тем, сбор дактилоскопической информации для целей ее записи на документе, удостоверяющем личность, и ее считывания с него вызывает меньше возражений при условии, что эта информация не хранится в базе данных отдела обработки документов (таблицы 4.11 и 4.12).

**ТАБЛИЦА 4.11. ЭЛЕКТРОННАЯ БИОМЕТРИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ НА НАЦИОНАЛЬНЫХ ИДЕНТИФИКАЦИОННЫХ КАРТАХ**

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Электронная биометрическая информация, хранящаяся на документе	Биометрические данные отсутствуют	9	32	9	<b>28%</b>
	Цифровая фотография	9	32	23	<b>72%</b>
	Отпечаток пальца	9	32	12	<b>38%</b>
	Цифровая подпись	9	32	19	<b>59%</b>

ТАБЛИЦА 4.12. ЭЛЕКТРОННАЯ БИОМЕТРИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ НА ПРОЕЗДНЫХ ДОКУМЕНТАХ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Электронная биометрическая информация, хранящаяся на проездном документе	Биометрические данные отсутствуют	3	38	0	<b>0%</b>
	Цифровая фотография	3	38	<b>38</b>	<b>100%</b>
	Отпечаток пальца	3	38	<b>33</b>	<b>87%</b>
	Цифровая подпись	3	38	<b>26</b>	<b>68%</b>

Прежде чем подтвердить действительность биометрических идентификаторов и зафиксировать их связь с заявителем, государственные органы обычно проводят поиск по своей базе собранных биометрических характеристик, с тем чтобы проверить, не зарегистрирована ли уже другая личность с биометрическими данными, идентичными полученному образцу. Эта мера крайне важна для соблюдения принципа «один человек – одна запись», а также для выявления попыток мошенничества.

С этой целью широко используются системы распознавания лиц и автоматизированные системы идентификации отпечатков пальцев.

#### Система распознавания лиц

Система распознавания лиц – это компьютерное приложение, которое способно идентифицировать или проверять личность человека по цифровому изображению. Одним из способов является сравнение отдельных выбранных черт лица на фотографии с базой данных, содержащей изображения лиц. Алгоритмы распознавания лиц выявляют черты лица путем получения анатомических ориентиров (характерных особенностей) из изображения лица субъекта. Например, алгоритм может анализировать относительное расположение черт лица, размер и/или форму глаз, носа, скул и подбородка. Затем эти признаки используются для поиска других изображений с совпадающими чертами.

### Автоматизированная дактилоскопическая идентификационная система

Автоматизированная дактилоскопическая идентификационная система (АДИС) основана на методологии биометрической идентификации, использующей технологию цифровых изображений для сбора, хранения и анализа дактилоскопических данных. Основная задача гражданской системы дактилоскопической идентификации состоит в предотвращении создания множественных регистрационных записей; для этого используется сопоставление отпечатков пальцев в базе данных. АДИС – это компьютерная система хранения информации, способная осуществлять поиск среди десятков миллионов дактилоскопических изображений. Для любого нового отпечатка, вводимого в систему, база данных отбирает наиболее вероятные совпадения, тем самым сужая для экспертов параметры поиска. Для обеспечения точной идентификации окончательный анализ отпечатка и изображений, извлеченных из базы данных, выполняется специалистами по АДИС.

В таблице 4.13 представлен обзор использования автоматизированных дактилоскопических идентификационных систем и систем распознавания лиц в регионе ОБСЕ, составленный на основе ответов, полученных от государств-участников. В таблице также показана степень использования специального инструмента проверки, созданного ИКАО, – программного обеспечения, позволяющего установить соответствие полученных изображений лица стандартам ИКАО в данной области.

ТАБЛИЦА 4.13. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ ЛИЧНОСТИ И ВЕРИФИКАЦИИ ДАННЫХ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Используются ли специальные технологии для обеспечения более эффективной идентификации личности и верификации данных?	Инструмент проверки ИКАО	17	24	13	<b>54%</b>
	Система распознавания лиц	17	24	9	<b>38%</b>
	Автоматизированная дактилоскопическая идентификационная система (АДИС)	17	24	7	<b>29%</b>

#### **4.7. УСТАНОВЛЕНИЕ ПОДЛИННОСТИ ЛИЧНОСТИ ПРИ ВЫДАЧЕ НОВОГО ДОКУМЕНТА ВЗАМЕН ВЫДАННОГО РАНЕЕ**

При рассмотрении заявлений о замене ранее выданных документов, удостоверяющих личность (национальных идентификационных карт или проездных документов), уполномоченные органы могут использовать идентифицирующие данные, собранные и проверенные при первом и любом последующем обращении за получением документа. Кроме того, эти органы могут использовать информацию о физических идентификаторах, хранящуюся в их системе.

В государствах, где получение национальной идентификационной карты является обязательным, в связи с поступившим заявлением о выдаче паспорта органы, выдающие документы, используют данные верификации личности, проведенной в рамках процесса выдачи идентификационной карты; это сокращает длительный процесс верификации, связанный с выдачей паспорта.

При подаче заявления о выдаче нового документа взамен выданного ранее дополнительные документальные доказательства обычно не требуются, если с момента выдачи предыдущего документа идентифицирующая информация не изменилась. Если какие-либо личные данные изменились (например, заявитель вступил в брак или поменял фамилию), могут быть затребованы подтверждающие документы, которые будут сверены с информацией, содержащейся в исходном регистре (книге регистрации актов о заключении брака).

В странах, которые ведут регистр населения, обновление идентифицирующей информации в таком регистре осуществляется на постоянной основе, и поэтому при подаче любого последующего заявления о выдаче новой идентификационной карты или проездного документа достаточно использовать информацию, внесенную в регистр населения. Любые заявления о внесении изменений в идентифицирующую информацию должны быть сначала отражены в регистре населения, а потом уже в документах, удостоверяющих личность.

Тем не менее, на практике идентифицирующая информация, указанная в заявлении о выдаче нового документа, все-таки проходит дополнительную верификацию. Такая верификация полностью осуществляется органом, выдающим документ, без каких-либо действий со стороны заявителя. Исключение составляют случаи, когда в процессе верификации обнаруживаются несоответствия. Процесс верификации завершается проверкой информации по базе выданных национальных идентификационных карт и/или паспортов. Как видно из таблицы 4.14, в большинстве государств-участников ОБСЕ существуют процедуры, предусматривающие обязательное автоматическое сопоставление идентифицирующей информации и биометрических данных с информацией, содержащейся в ранее выданных документах, при помощи компьютерных технологий.



ТАБЛИЦА 4.14. ВИДЫ ВЕРИФИКАЦИИ ЛИЧНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ВЫДАЧИ НОВЫХ ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ, ВЗАМЕН ВЫДАННЫХ РАНЕЕ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
<b>Обязательная автоматическая онлайн-верификация</b>	Сопоставление информации, содержащейся в предъявленной национальной идентификационной карте или проездном документе, с информацией в базе данных национальных идентификационных карт/ проездных документов	0	41	33	<b>80%</b>
	Сопоставление биометрических данных (сопоставление фотографий или отпечатков пальцев)	0	41	23	<b>56%</b>
	Сопоставление подписи с образцом подписи в личном деле	0	41	7	<b>17%</b>
<hr/>					
Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
<b>Обязательная верификация по бумажным записям</b>	Сопоставление информации, содержащейся в предъявленной национальной идентификационной карте или проездном документе, с информацией в базе данных национальных идентификационных карт/ проездных документов	0	41	8	<b>20%</b>
	Сопоставление биометрических данных (сопоставление фотографий или отпечатков пальцев)	0	41	3	<b>7%</b>
	Сопоставление подписи с образцом подписи в личном деле	0	41	10	<b>24%</b>

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
<b>Верификация проводится только в случае возникновения сомнений</b>	Сопоставление информации, содержащейся в предъявленной национальной идентификационной карте или проездном документе, с информацией в базе данных национальных идентификационных карт/ проездных документов	0	41	5	<b>12%</b>
	Сопоставление биометрических данных (фотографий или отпечатков пальцев)	0	41	8	<b>20%</b>
	Сопоставление подписи с образцом подписи в личном деле	0	41	13	<b>32%</b>

Один из важнейших аспектов верификации связан с необходимостью убедиться в том, что лицо, обратившееся с заявлением о замене документа, является тем же лицом, которому был выдан предыдущий документ. Проверка может осуществляться визуально должностными лицами, рассматривающими заявление, путем сравнения фотографии с изображением лица, уже хранящимся в базе данных. Ответы государств на анкету свидетельствуют о том, что органы, выдающие документы, все более полагаются на использование технологий для сравнения приложенных к заявлению фотографий с изображениями, хранящимися в базах данных.

В тех странах, где в базе данных хранятся отпечатки пальцев, также возможна автоматизированная верификация дактилоскопической информации при помощи электронных систем идентификации отпечатков пальцев. Такая верификация возможна и в тех случаях, когда дактилоскопическая информация сохранена не в базе данных, а на ранее выданном документе. В этом случае для верификации личности заявителя отпечатки пальцев, снятые во время подачи заявления, сопоставляются с дактилоскопической информацией, хранящейся на документе.

Согласно сложившейся практике, верификация личности и физических идентификаторов заявителя должна проводиться как минимум по двум контрольным пунктам. Кроме того, проверку проводят два должностных лица независимо друг от друга, особенно если автоматическая верификация по базе данных не дает положительного результата.

#### 4.8. ПОДАЧА ЗАЯВЛЕНИЯ ПО ПОЧТЕ ИЛИ ЧЕРЕЗ ИНТЕРНЕТ

Сложившаяся в большинстве государств-участников ОБСЕ практика показывает, что граждане могут подавать заявления о выдаче национальной идентификационной карты или проездного документа только лично, обращаясь в специальные центры обслуживания (таблица 4.15). Однако в некоторых случаях в ряде стран также допускается удаленная подача заявления, в том числе через Интернет.

ТАБЛИЦА 4.15. УДАЛЕННАЯ ПОДАЧА ЗАЯВЛЕНИЯ О ВЫДАЧЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИДЕНТИФИКАЦИОННЫХ КАРТ И/ИЛИ ПРОЕЗДНЫХ ДОКУМЕНТОВ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Разрешена ли подача заявления о выдаче идентификационной карты и/или паспорта по доверенности или через Интернет?	ДА	0	41	13	<b>32%</b>
	НЕТ	0	41	28	<b>68%</b>

Например, если национальные идентификационные карты выдаются в обязательном порядке, тогда заявление о выдаче паспорта можно подавать удаленно, в том числе и в случае первой выдачи, а данные, используемые для изготовления паспорта, могут быть взяты из базы данных национальных идентификационных карт. Помимо этого, проводится дополнительная проверка идентифицирующей информации путем автоматической верификации в регистре актов гражданского состояния.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ заявление о выдаче нового паспорта взамен выданного ранее можно подавать по почте при условии, что заявитель предоставит определенные подтверждающие документы и что будут выполнены определенные условия.

В Соединенных Штатах заявление о выдаче нового паспорта взамен выданного ранее можно подавать, если к заявлению прилагается неповрежденный (за исключением признаков естественного износа) действующий паспорт и выполняются следующие условия:

- паспорт был выдан лицу, достигшему возраста 16 лет;
- паспорт был выдан в течение последних 15 лет;
- паспорт был выдан на нынешнее имя заявителя (в ином случае изменение имени должно быть подтверждено оригиналом или заверенной копией свидетельства о браке, свидетельства о разводе или постановления суда).

Согласно сложившейся хорошей практике, даже в случае, когда разрешена удаленная подача заявления, необходимо провести дополнительную верификацию, с тем чтобы убедиться, что заявление не подается от имени лица, которого нет в живых. В случае возникновения сомнений может быть проведена проверка социального следа заявителя.

#### 4.9. ПРОВЕРКА ПО ДРУГИМ БАЗАМ ДАННЫХ

Прежде чем будет принято решение о выдаче документа, удостоверяющего личность, может быть проведена проверка по другим источникам информации, которые не

имеют прямого отношения к верификации личности. Такая проверка в основном связана с ситуациями, когда в силу определенных обстоятельств документ не должен выдаваться. Это особенно актуально, если речь идет о выдаче проездных документов.

Государственные органы могут иметь так называемые «блокировочные» базы данных, содержащие информацию, которая может служить основанием для отказа в выдаче проездного документа и/или документа, удостоверяющего личность.

Существуют различные причины, по которым заявление может быть отклонено. Из базы данных может быть получена информация о том, что действительный документ, удостоверяющий личность, уже выдан данному лицу или что ранее выданный документ не был возвращен или объявлен утерянным. Помимо этого, за заявителем могут числиться различные невыполненные обязательства правового характера, до выполнения которых доступ к документу может быть ограничен. По каждому основанию для отказа государственные органы обычно имеют специальную базу данных или же доступ к соответствующим базам данных. Проверка по этим базам должна проводиться каждый раз, когда поступает новое заявление о выдаче документа.

#### **4.10. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ СОХРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ О ВЫДАННЫХ УДОСТОВЕРЕНИЯХ ЛИЧНОСТИ И ПРОЕЗДНЫХ ДОКУМЕНТАХ**

Ведение архива выданных документов, удостоверяющих личность, является неотъемлемой частью системы гражданской идентификации. В этом архиве содержится информация, внесенная в документы, удостоверяющие личность, а также документальные доказательства, принятые в качестве юридически действительного подтверждения подлинности личности. Такая информация, хранящаяся в архиве, используется в качестве источника данных для верификации выданных документов, удостоверяющих личность (в том числе в процессе выдачи новых документов взамен выданных ранее). Согласно данным, представленным в таблице 4.16 и таблице 4.17, цифровые базы данных стали основным методом сохранения собранных личных данных и управления этими данными. В нормативно-правовой базе многих государств-участников сохраняется требование в отношении ведения бумажных архивов. Однако если принять во внимание тот факт, что даже там, где бумажные архивы до сих пор существуют, они ведутся параллельно с цифровыми базами данных, становится ясно, что нынешние системы больше используют цифровые, а не бумажные записи. Помимо этого, данные в таблицах 4.16 и 4.17 свидетельствуют о том, что практически вся информация, внесенная в документ, удостоверяющий личность, как правило, хранится и в цифровой базе данных.

Согласно анкетам, заполненным государствами-участниками, в базе данных также хранится множество другой информации, которая обычно не вносится в документ, удостоверяющий личность. Эта информация берется из документальных доказательств, предоставленных при подаче заявления о выдаче документа, удостоверяющего личность.

Во многих государствах-участниках доступ к определенным группам данных в системе гражданской идентификации предоставляется не только органу регистрации актов гражданского состояния, но и другим органам. Такой доступ предоставляется в соответствии с национальным законодательством о защите неприкосновенности частной жизни, с тем чтобы государственными органам были доступны актуальные

зарегистрированные личные данные или чтобы эти органы имели возможность проверить, в случае возникновения сомнений, действительность предъявленных документов, удостоверяющих личность.

ТАБЛИЦА 4.16. ДАННЫЕ, ВНОСИМЫЕ В ПРОЕЗДНОЙ ДОКУМЕНТ И ХРАНЯЩИЕСЯ В ЦИФРОВЫХ БАЗАХ ДАННЫХ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Вид архива выданных проездных документов	Цифровая база данных	2	38	38	100%
	Бумажный архив	2	38	16	42%

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Хранится ли вся персональная информация, вносимая в проездной документ, в базе данных?	ДА	2	38	36	95%
	НЕТ	2	38	2	5%

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Помимо органа, выдающего проездные документы, имеют ли другие государственные органы доступ к этим данным для целей верификации?	ДА	2	38	28	74%
	НЕТ	2	38	10	26%

ТАБЛИЦА 4.17. ДАННЫЕ, ВНОСИМЫЕ В НАЦИОНАЛЬНУЮ ИДЕНТИФИКАЦИОННУЮ КАРТУ И ХРАНЯЩИЕСЯ В ЦИФРОВЫХ БАЗАХ ДАННЫХ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Вид архива выданных проездных документов	Цифровая база данных	6	35	35	100%
	Бумажный архив (в дополнение к цифровой базе данных)	6	35	15	43%
Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Хранится ли вся персональная информация, вносимая в идентификационную карту, в базе данных?	ДА	6	35	32	91%
	НЕТ	6	35	3	9%
Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Помимо органа, выдающего идентификационные карты, имеют ли другие государственные органы доступ к этим данным для целей верификации?	ДА	7	34	21	62%
	НЕТ	7	34	12	35%

Цифровые базы данных также являются важным инструментом для рассмотрения и решения вопросов, связанных с конкретными личностями и идентифицирующими данными, хранящимися в такой базе. Опыт многих государственных органов показывает, что, несмотря на строгий контроль за соблюдением установленных процедур и выполнение всех надлежащих проверок, имеется определенный процент регистрационных записей и выданных документов, которые классифицируются как сомнительные и требуют дальнейшего мониторинга и расследования. Для решения этой проблемы органы власти некоторых государств внедрили так называемую «систему светофора». В рамках такой системы требуется проверка записей актов гражданского состояния, содержащихся в цифровой базе данных. Записи, которые считаются бесспорными, помечаются как «зеленые», а записи, которые вызывают сомнения, помечаются как «желтые». И наконец, те записи, которые требуют обязательного контроля, помечаются как «красные». Эти пометки для внутреннего управления служат инструкцией для органов регистрации, указывая на необходимость особенно тщательной проверки информации при рассмотрении заявлений

от определенных лиц. С другой стороны, для других государственных органов, имеющих доступ к базам данных гражданской идентификации, это служит сигналом о том, что в отношении данного лица органы регистрации актов гражданского состояния рекомендуют провести дополнительную верификацию.

#### **4.11. ГРАЖДАНСКАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ПОСТОЯННО ПРОЖИВАЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ ДАННОГО ГОСУДАРСТВА**

Развитие свободы передвижения и мобильности населения стало реальностью в регионе ОБСЕ. Люди пересекают границы в поисках лучшей работы и лучшей жизни для своей семьи. В Европейском союзе, например, свободное передвижение людей, в том числе с целью переселения в другую страну, является одним из фундаментальных принципов, легших в основу этого объединения государств. На практике общее число иностранцев, постоянно проживающих на территории страны, в некоторых государствах может составлять немалую долю от общей численности населения.

Поскольку статус иностранца, постоянно проживающего на территории конкретного государства, позволяет получить доступ к широкому спектру прав и, прежде всего, право постоянно находиться на территории данного государства, органы, ответственные за управление идентифицирующей информацией, должны (в тесном сотрудничестве с миграционными органами) обеспечить выдачу документов, удостоверяющих личность, иностранцам, постоянно проживающим в стране. Владелец такого документа сможет использовать его для подтверждения своего статуса и получения доступа к определенным услугам, предоставляемым государством. Такие документы, удостоверяющие личность, имеют разные официальные названия в зависимости страны, выдавшей документ. Например, страны ЕС выдают иностранцам, постоянно проживающим на территории конкретного государства, идентификационные карты двух видов: постоянный вид на жительство (для граждан других стран-членов ЕС) и долгосрочный вид на жительство (для граждан стран, не входящих в ЕС). По данным Eurostat, опубликованным в 2016 году, на 1 января 2016 г. в государствах-членах ЕС проживало 20,7 миллиона граждан стран, не входящих в ЕС, что составляет 4,1% от всего населения ЕС. Кроме того, на 1 января 2016 г. в государствах-членах ЕС проживало 16 миллионов человек, имеющих гражданство другого государства-члена ЕС.

В абсолютном выражении наибольшее число иностранцев, проживавших в государстве-члене ЕС на 1 января 2016 года, было зафиксировано в Германии (8,7 млн), Соединенном Королевстве (5,6 млн), Италии (5 млн), Испании (4,4 млн) и Франции (4,4 млн). Иностранцы, проживающие в этих пяти государствах-членах Европейского союза, в совокупности составляли 76% от общего числа иностранных граждан, проживающих во всех государствах-членах ЕС, в то время как население указанных пяти государств-членов составляло 63% от общей численности населения ЕС. Более точная информация о доле лиц, не являющихся гражданами стран, в которых они постоянно проживают, в общей численности населения государств-членов Европейского союза приведена в таблице 4.18<sup>5</sup>.

5 Non-national population by group of citizenship [Данные об иностранных гражданах в составе населения по стране гражданства]. Eurostat, 1 January 2016. – [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Non-national\\_population\\_by\\_group\\_of\\_citizenship,\\_1\\_January\\_2016\\_\(%C2%B9\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Non-national_population_by_group_of_citizenship,_1_January_2016_(%C2%B9).png).

ТАБЛИЦА 4.18. ДОЛЯ ИНОСТРАНЦЕВ, ПОСТОЯННО ПРОЖИВАЮЩИХ В СТРАНЕ, В ОБЩЕЙ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕС ПО СОСТОЯНИЮ НА 1 ЯНВАРЯ 2016 ГОДА

	Всего		Граждане другого государства-члена ЕС		Граждане страны, не входящей в ЕС		Лица без гражданства	
	(тыс. чел.)	(% населения)	(тыс. чел.)	(% населения)	(тыс. чел.)	(% населения)	(тыс. чел.)	(% населения)
Австрия	1 249,4	14,4	615,6	7,1	629,8	7,2	4,0	0,0
Бельгия	1 327,4	11,7	875,9	7,7	450,8	4,0	0,7	0,0
Болгария	73,8	1,0	13,1	0,2	58,8	0,8	1,9	0,0
Венгрия	156,4	1,6	85,1	0,9	71,1	0,7	0,2	0,0
Германия	8 652,0	10,5	3 801,0	4,6	4 840,7	5,9	10,3	0,0
Греция	798,4	7,4	206,7	1,9	591,7	5,5	0,0	0,0
Дания	463,1	8,1	189,4	3,3	267,2	4,7	6,5	0,1
Ирландия	586,8	12,4	384,0	8,1	201,1	4,3	1,6	0,0
Исландия	26,5	8,0	21,8	6,6	4,5	1,4	0,1	0,0
Испания	4 418,2	9,5	1 934,3	4,2	2 483,0	5,3	0,9	0,0
Италия	5 026,2	8,3	1 517,0	2,5	3 508,4	5,8	0,7	0,0
Кипр	139,6	16,5	109,1	12,9	30,5	3,6	0,0	0,0
Латвия	288,9	14,7	6,0	0,3	282,8	14,4	0,2	0,0
Литва	18,7	0,6	4,9	0,2	12,3	0,4	1,4	0,0
Лихтенштейн	12,8	34,0	6,7	17,8	6,1	16,2	0,0	0,0
Люксембург	269,2	46,7	229,5	39,8	39,6	6,9	0,1	0,0
Мальта	30,9	7,1	15,5	3,6	15,4	3,5	0,0	0,0
Нидерланды	834,8	4,9	458,7	2,7	367,7	2,2	8,3	0,0
Норвегия	534,3	10,3	341,7	6,6	190,2	3,6	2,4	0,0
Польша	149,6	0,4	25,1	0,1	123,9	0,5	0,6	0,0
Португалия	388,7	3,8	105,2	1,0	283,5	2,7	0,0	0,0
Румыния	107,2	0,5	48,0	0,2	58,9	0,3	0,3	0,0
Словакия	65,8	1,2	50,4	0,9	13,9	0,3	1,5	0,0
Словения	107,8	5,2	17,6	0,9	90,2	4,4	0,0	0,0
Соединенное Королевство	5 640,7	5,6	3 204,6	4,9	2 436,0	3,7	0,0	0,0
Финляндия	228,2	4,2	94,2	1,7	133,1	2,4	0,9	0,0
Франция	4 408,6	6,6	1529,1	2,3	2579,4	4,3	0,0	0,0
Хорватия	40,9	1,0	13,5	0,3	26,7	0,6	0,8	0,0
Чешская Республика	476,3	4,5	195,4	1,9	280,9	2,7	0,0	0,0
Швейцария	2 047,2	24,6	1 357,6	16,3	689,3	8,3	0,3	0,0
Швеция	773,2	7,8	304,0	3,1	447,7	4,5	21,6	0,2
Эстония	197,6	15,0	15,4	1,2	182,3	13,9	0,0	0,0

В отличие от временных посетителей, иностранцы, желающие остаться на постоянное жительство на территории государства назначения, должны подать заявление на получение статуса постоянного жителя данной страны. После утверждения этого статуса соответствующими органами иностранцу выдается документ, удостоверяющий личность (в формате карты жителя).

Для изготовления и персонализации такой карты используется идентифицирующая информация, установленная в процессе предоставления статуса постоянного жителя. Идентифицирующая информация сверяется с данными в предъявленном проездном документе, выданном тем государством, гражданином которого является заявитель. В случае возникновения сомнений могут проводиться дополнительные проверки



подлинности предъявленного документа, которые часто осуществляются совместно с органами пограничного контроля, использующими для этой цели специализированные технико-криминалистические средства.

В качестве руководства при верификации проездных и/или удостоверяющих личность документов, выданных иностранными государствами, используются специальные ресурсы, предназначенными для предоставления информации о компоновке и элементах защиты проездных документов и других удостоверений личности, выданных органами признанных государств. Как видно из таблицы 4.19, государства-участники ОБСЕ наиболее часто сообщают об использовании ресурсов PRADO и EDISON TD. Эти сервисы предоставляют как общедоступную, так и более подробную информацию о документах (в рамках ограниченного доступа только для зарегистрированных государственных органов).

**PRADO представляет собой** открытый онлайн-реестр подлинных проездных документов и удостоверений личности Совета Европейского союза (Public Register of Authentic Travel and Identity Documents Online)

<http://www.consilium.europa.eu/prado/en/prado-start-page.html>

**PRADO** содержит технические описания, в том числе информацию о некоторых наиболее важных элементах защиты идентификационных карт и проездных документов, выдаваемых странами Европейского союза, всеми странами Шенгенской зоны, другими соседними странами, а также многими другими государствами мира.

Совместным решением Совета 98/700/JHA от 3 декабря 1998 г. была создана европейская система хранения фотографических изображений FADO (False and Authentic Documents Online – онлайн-реестр фальшивых и подлинных документов). Первая часть этой онлайн-системы, Expert FADO, обеспечивающая защищенную коммуникацию между экспертами по документам, заработала в конце 2004 г. В 2007 г. были запущены модули iFADO и PRADO. Модуль **iFADO** (*intranetFADO*), доступ к которому имеют только государственные органы, содержит наиболее важную информацию из модуля Expert FADO, а в модуле PRADO эта информация публикуется для общего доступа в значительно сокращенном виде.

PRADO содержит базовые технические описания подлинных удостоверений личности и проездных документов, в том числе информацию об элементах защиты. Информация выбирается и предоставляется экспертами по документам из государств-членов Европейского союза, Исландии, Норвегии и Швейцарии; часть информации, содержащейся в закрытой системе Expert FADO с ограниченным доступом, публикуется для открытого доступа на сайте PRADO.

**EdisonTD** (аббревиатура TD означает “travel documents” – «проездные документы») – это база данных, содержащая информацию о проездных и связанных с поездками документах практически любой страны мира. Она была разработана государственными органами Нидерландов в тесном сотрудничестве с властями Австралии, Канады, Объединенных Арабских Эмиратов и Соединенных Штатов, а также с Интерполом.

Содержание базы данных доступно на английском, арабском, испанском, немецком, нидерландском и французском языках.

Верификационный уровень базы данных EdisonT имеется в свободном доступе в Интернете по адресу: <http://www.edisontd.net/>.

Пользователи базы данных DISCS (Document Information System of Civil Status – Информационно-справочная система по вопросам гражданского состояния) имеют автоматический доступ к контрольному уровню базы данных EdisonTD, на котором доступно больше изображений и информации, чем на верификационном уровне.

**ТАБЛИЦА 4.19. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И/ИЛИ КОММЕРЧЕСКИЕ РЕГИСТРЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ДЛЯ ПРОВЕРКИ ПОДЛИННОСТИ ИНОСТРАННЫХ ДОКУМЕНТОВ**

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Какие государственные и/или коммерческие регистры используются для проверки подлинности иностранных проездных документов и удостоверений личности?	PRADO	17	24	22	<b>92%</b>
	База данных EDISON TD	17	24	4	<b>17%</b>

Помимо идентифицирующей информации, государственные органы собирают биометрические идентификаторы, которые вносятся в удостоверения личности, а также записываются в базе данных для облегчения последующей верификации выданных идентификационных карт.

Ответы, полученные от государств-участников, указывают на то, что во многих случаях помимо фотографии лица собираются и регистрируются отпечатки пальцев. Как показано в таблице 4.20, дактилоскопическая информация регистрируется практически так же часто, как и фотографии. Это также означает, что во многих государствах-участниках, граждане которых не обязаны сдавать отпечатки пальцев, данное требование остается в силе для иностранцев, постоянно проживающих на территории страны.

ТАБЛИЦА 4.20. СБОР УНИКАЛЬНЫХ ИДЕНТИФИКАТОРОВ ИНОСТРАНЦЕВ, ПОСТОЯННО ПРОЖИВАЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ СТРАНЫ

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Уникальный идентификационный номер присваивается иностранным гражданам, постоянно проживающим в стране	ДА	8	33	25	<b>76%</b>
	НЕТ	8	33	8	<b>24%</b>

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Обязаны ли иностранные граждане, постоянно проживающие в стране, предоставлять отпечатки пальцев в какой-либо момент своего пребывания в стране или при въезде в страну?	ДА	8	33	27	<b>82%</b>
	НЕТ	8	33	6	<b>18%</b>

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Помимо органа, выдающего проездные документы, имеют ли другие государственные органы доступ к этим данным для целей верификации?	ДА	7	34	29	<b>85%</b>
	НЕТ	7	34	5	<b>15%</b>

## 5. АНАЛИЗ РИСКОВ

Инфраструктура управления идентифицирующей информацией разрабатывается с целью предоставить населению страны, в первую очередь ее гражданам, возможность осуществлять свои права и пользоваться определенными привилегиями. В связи с этим процессы управления идентифицирующей информацией предназначены для облегчения регистрации актов гражданского состояния и гражданской идентификации большей части населения – лиц, которым для законных целей необходимы документы, удостоверяющие личность.

Однако есть лица, которые по разным причинам пытаются получить доступ к услугам, на которые они не имеют права. Поскольку для получения доступа к правам и привилегиям обычно требуется предъявить действительные документы, удостоверяющие личность, эти документы представляют собой главный предмет интереса для лиц, желающих получить доступ к услугам, не имея на это никакого права. Несмотря на то, что определенные права и услуги могут быть недоступны для них в соответствии с законом, эти лица будут пытаться получить удостоверения личности (подлинные или фальшивые), которые обеспечат им этот доступ. Такой спрос часто сопровождается предложением фальшивых документов, которыми могут пользоваться, оставаясь незамеченными, преступные группы, обнаружившие слабые места в инфраструктуре управления идентифицирующей информацией.

Наиболее серьезные последствия могут возникнуть тогда, когда какое-либо лицо для сокрытия своей настоящей личности имеет возможность получить поддельное или подлинное удостоверение личности на фальшивое имя, под которым данное лицо совершает преступные деяния различной тяжести, включая террористические акты.

### **5.1. НЕДОСТАТКИ, ПРИСУЩИЕ СИСТЕМАМ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ**

Система регистрации актов гражданского состояния может удостоверить существование определенной личности, но она не предназначена для удостоверения связи данной идентифицирующей информации с конкретным лицом. Использование информационных технологий позволило усовершенствовать методы ведения регистров актов гражданского

состояния и сбора, обработки и сохранения информации, а также дало возможность повысить защищенность систем управления идентифицирующими данными и, в определенной степени, устранить пробелы в защите системы управления идентифицирующей информацией, которые могут угрожать целостности всего регистра.

#### **5.1.1. Отсутствие связи между идентифицирующей информацией и физическим лицом**

При регистрации актов гражданского состояния регистрирующие органы не собирают, не обрабатывают и не сохраняют биометрические данные (например, фотографии, отпечатки пальцев и т. п.). Научные исследования показали, что широко используемые биометрические идентификаторы (прежде всего, отпечатки пальцев) до достижения субъектом определенного возраста являются ненадежными. Чтобы устранить этот пробел в управлении идентифицирующей информацией, большинство государств-участников ОБСЕ в обязательном порядке выдает идентификационные карты. При выдаче документа (эта процедура более подробно описана в разделе, посвященном гражданской идентификации) устанавливается и регистрируется связь между идентифицирующими данными в регистре актов гражданского состояния и конкретным физическим лицом – на основе фотографии и, в некоторых случаях, отпечатков пальцев. Требование обязательной выдачи документов, удостоверяющих личность, позволяет соотнести идентифицирующие данные значительной части населения с конкретными физическими лицами. Во многих государствах-участниках ОБСЕ, которые ведут регистр населения, в этом регистре также хранится фотография, привязанная таким образом к конкретной личности на постоянной основе.

Даже если получение национальной идентификационной карты является обязательным, идея о том, что все население должно иметь официальный документ, удостоверяющий личность, никогда не была полностью реализована, поскольку в регистре актов гражданского состояния всегда есть записи лиц, не достигших возраста, после достижения которого граждане обязаны иметь национальную идентификационную карту. Для того чтобы устранить открывающийся таким образом пробел с точки зрения надежной идентификации несовершеннолетних, существует требование, согласно которому родители или законные опекуны, чья связь с определенной личностью установлена, должны предъявлять удостоверение личности в виде национальной идентификационной карты.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ – например, в Соединенных Штатах и Канаде – национальные идентификационные карты не выдаются, и для подтверждения связи между личностью и человеком, утверждающим, что он является этой личностью, может требоваться какой-то другой документ, удостоверяющий личность. Однако критерии в этой области могут различаться в зависимости от того, за каким видом услуг обращается заявитель. Как правило, самый высокий уровень контроля имеет место при выдаче паспортов.

Хотя регистрация актов гражданского состояния имеет большое значение для гражданской идентификации, так как она создает исходные документы, на основании которых выдаются удостоверения личности, гражданская идентификация имеет не меньшее значение для обеспечения целостности данных в системе регистрации актов гражданского состояния.

В процессе регистрации актов гражданского состояния личность человека, обратившегося с заявлением о регистрации события, устанавливается путем проверки информации, внесенной в его официальный документ, удостоверяющий личность. Например, при регистрации рождения, когда создается новая личность, которая также привязывается к информации о родителях, верификация идентифицирующих данных родителей во многих государствах-участниках ОБСЕ осуществляется путем проверки официально выданных документов, удостоверяющих личность.

Еще одно слабое место с точки зрения безопасности связано с тем фактом, что среди взрослого населения может быть много людей, чьи данные внесены в регистр актов гражданского состояния, но которые по какой-либо причине уехали на постоянное жительство за границу и поэтому никогда не получали удостоверения личности. Если эта проблема не решается должным образом, в регистре накапливается определенное количество записей о личностях, для которых информация, привязывающая их к физическому лицу, отсутствует. Эти идентифицирующие данные могут использоваться в мошеннических целях (например, для привязки существующей личности к другому физическому лицу).

### 5.1.2. Защита свидетельств о регистрации актов гражданского состояния

В большинстве государств-участников ОБСЕ свидетельства, выданные органами регистрации актов гражданского состояния, не являются защищенными документами. В отличие от проездных документов, не существует международных стандартов, которыми определялись бы требования к формату и элементам защиты свидетельств о регистрации актов гражданского состояния. Вследствие этого, защита таких свидетельств в регионе ОБСЕ даже в тех случаях, когда подобный документ снабжен элементами защиты, не может сравниться с уровнем защиты, предоставляемым при разработке и изготовлении проездных документов и, во многих случаях, национальных идентификационных карт. Вместе с тем, документы о регистрации актов гражданского состояния (в частности, свидетельства о рождении) являются основным подтверждением личности, которое используется для получения проездного документа с очень высокой степенью защиты или национальной идентификационной карты.

Это отсутствие защиты является причиной уязвимости, присущей всем процессам управления идентифицирующей информацией, в рамках которых документы регистрации актов гражданского состояния, используемые в качестве подтверждения подлинности личности, являются самым слабым звеном при выдаче национальных идентификационных карт и проездных документов.

Большинство исходных документов подделать гораздо проще, чем электронные паспорта, а на основании поддельных исходных документов можно получить подлинные проездные документы (путем использования похищенных идентифицирующих данных или поддельной национальной идентификационной карты).

## Проект ORIGINS

Европейский союз поручил разработать конкретные проекты, направленные на устранение пробелов в защите системы управления идентифицирующей информацией, возникновение которых связано с не соответствующими стандартам свидетельствами о рождении и отсутствием на свидетельствах каких-либо физических идентификаторов. В результате осуществления первого такого проекта под названием Fidelity был разработан ряд рекомендаций, в том числе в отношении внедрения стандартного формата свидетельств о рождении, который должен будет использоваться во всех странах-членах ЕС. Основываясь на результатах исследований, проведенных в рамках проекта Fidelity, ЕС оказал поддержку – в рамках проекта ORIGINS – консорциуму частных и государственных субъектов и научных учреждений, задача которого состоит в выявлении и изучении слабых мест в обеспечении защиты исходных документов (прежде всего, свидетельств о рождении), используемых для получения паспортов. Проект направлен на разработку и предложение возможных решений для обеспечения более надежной и эффективной аутентификации физических лиц в учреждениях, выдающих паспорта. Это косвенным образом повлияет на ситуацию, позволив повысить надежность пограничного контроля и одновременно защитить неприкосновенность частной жизни граждан посредством соблюдения принципа «проектируемой конфиденциальности». Цель проекта ORIGINS – предложить экономически выгодные решения, позволяющие радикально повысить защищенность процесса выдачи исходных документов.

Во многих государствах-участниках ОБСЕ проблема недостаточной защиты свидетельств о регистрации актов гражданского состояния частично снимается благодаря выполнению необходимых предварительных условий, которые позволяют сверять идентифицирующие данные, указанные в свидетельстве, непосредственно с исходной базой данных. Такую верификацию можно осуществлять с помощью удаленного доступа к регистру населения или центральному регистру актов гражданского состояния (в зависимости от используемого регистра). В тех государствах-участниках, где в цифровой формат переведены только местные регистры актов гражданского состояния, проверка осуществляется путем использования онлайн-доступа к базе данных местного отделения ЗАГС, выдавшего соответствующее свидетельство. Этот пример хорошей практики более подробно описан в разделе, посвященном удостоверениям личности.

## 5.2. МОШЕННИЧЕСТВО С ДАННЫМИ ГРАЖДАНСКОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ

Когда речь идет о мошенничестве с данными гражданской идентификации, можно использовать следующую классификацию:

- **поддельный документ** – документ, представляющий собой незаконно изготовленную копию подлинного документа; такие документы изготавливаются в нарушение закона, и они не выдаются и не признаются официальными государственными органами;
- **фальсифицированный документ**, как правило, изготавливается на основе подлинного документа, содержание которого частично изменено или дополнено в целях предоставления ложной информации о предъявляющем его лице;

- **похищенные незаполненные документы** – незаполненные подлинные документы, незаконно присвоенные и персонализированные неправомочным лицом или организацией;
- **документ, полученный мошенническим путем** (с помощью сотрудников соответствующего государственного органа или без нее) – подлинный проездной документ или документ, удостоверяющий личность, полученный обманным путем благодаря предоставлению фальшивых или поддельных документов, пособничеству коррумпированного чиновника или тому, что человек выдает себя за законного владельца подлинного документа;
- **самозванство** – неправомерное использование подлинного документа лицом, сознательно и обманным образом выдающим себя за другое лицо при помощи удостоверения личности или проездного документа, принадлежащего другому лицу; часто самозванцы пользуются сходством биографических данных и фотографии, что помогает им выдавать себя за законного владельца документа;
- **псевдодокументы** – документы, предъявляемые несмотря на отсутствие соответствующих полномочий и не имеющие официального признания; встречаются в различных формах и могут внешне походить на паспорт или национальную идентификационную карту.

Очень важно совершенствовать на постоянной основе защиту документов, удостоверяющих личность, поскольку это является наилучшим средством борьбы со всеми видами мошенничества с персональными данными, за исключением двух – получения документов мошенническим путем и похищения незаполненных документов. На протяжении многих лет самой сложной задачей с точки зрения поддержания доверия к национальным системам гражданской идентификации было изготовление защищенных документов, которые сложно подделать или фальсифицировать. Достижения в этой области также означают, что теперь мишенью для мошеннических действий становятся даже не сами документы, а процесс их выдачи и системы управления идентифицирующей информацией.

Все перечисленные категории мошенничества с персональными данными (за исключением документов, полученных мошенническим путем) подразумевают действия, связанные с изменением документов, удостоверяющих личность, независимо от того, поддельный это документ или подлинный. С другой стороны, мошенническое получение документов возможно только при наличии слабых звеньев в процессе управления идентифицирующей информацией.

Крайне важными для управления идентифицирующей информацией являются меры, не оставляющие лазеек для мошенничества с документами и/или персональными данными в рамках процесса выдачи документов. Расследование случаев мошенничества, обнаруженных случайно, показало, что мошенничество становится возможным либо из-за пробелов в самом процессе, либо из-за недостаточно продуманных решений. Иногда причиной этого становятся ошибки, вызванные человеческим фактором, или преднамеренные действия со стороны должностных лиц.

Описанная в настоящем сборнике хорошая практика и общая структура процессов рассмотрения заявлений о выдаче документов, удостоверяющих личность, или о регистрации актов гражданского состояния складывались в результате стремления обеспечить обнаружение и предотвращение попыток получить документы мошенническим путем. Большинство лиц, подающих заявления о выдаче документов, действует добросовестно, однако чем шире перечень услуг и прав, доступ к которым предоставляет определенный документ, тем выше вероятность того, что система столкнется с большим количеством попыток получить такой документ мошенническим путем.



Подобные попытки можно разделить на следующие группы:

- создание фиктивной личности:
  - лица, которые преднамеренно предоставляют органу, выдающему документ, заведомо недостоверные личные данные (например, дату рождения, имя или фамилию) с целью создания новой личности;
  - лица, использующие поддельные документы (например, паспорта, идентификационные карты, свидетельства о рождении, водительские удостоверения и т. п.) с целью получить подлинный документ на основании несуществующей идентифицирующей информации;
- фальсификация собственной личности путем изменения одного или нескольких элементов идентифицирующей информации (махинации с персональными данными):
  - лица, которые преднамеренно предоставляют органу, выдающему документ, заведомо недостоверные личные данные (например, дату рождения, имя или фамилию) наряду со своими подлинными идентифицирующими данными;
  - лица, которые предоставляют противоречащие друг другу личные данные, подавая заявления в разные органы, выдающие документы, в целях регистрации нескольких личностей и получения нескольких удостоверений личности на основе разных личных данных;
- хищение или присвоение персональных данных с согласия или без согласия их законного владельца, которого часто уже нет в живых (незаконное присвоение персональных данных/самозванство):
  - самозванцы 1-ой категории – это лица, которые пытаются использовать чужие персональные данные для получения подлинной идентификационной карты или паспорта;
  - самозванцы 2-ой категории – это лица, которые используют чужое удостоверение личности и благодаря достаточному сходству с человеком на фотографии в этом документе пытаются получить подлинную идентификационную карту или паспорт;
- хищение или присвоение персональных данных с последующим их изменением – например, хищение идентифицирующих данных с последующим изменением даты рождения, с тем чтобы она отражала фактический возраст самозванца:
  - лица, использующие поддельные документы (например, паспорта, идентификационные карты, свидетельства о рождении, семейные книжки, водительские удостоверения и т. п.) с целью получить подлинный документ на основании фальшивой идентифицирующей информации;
  - лица, использующие измененные или фальсифицированные документы для получения подлинного документа на основании личных данных из этих документов.

Таковы типичные примеры попыток получить документы мошенническим путем. Подобные документы очень сложно обнаружить после их выдачи, поскольку они обладают тем же статусом, что и любой подлинный документ. Процесс управления идентифицирующей информацией является объектом тщательных проверок с целью выявить вновь появляющиеся слабые места, которыми могут воспользоваться злоумышленники. Ниже приводятся примеры детально разработанных схем, направленных на подрыв системы управления идентифицирующей информацией, которые удалось раскрыть.

- Поддельное заявление о рождении ребенка позволяет создать личность для будущего использования. Этот вид мошенничества могут использовать преступные организации. Члены организации заявляют о рождении несуществующего ребенка. Выдается свидетельство о рождении, и этот официальный документ

предоставляется преступной организации. Через 18 лет данная личность может быть присвоена одному из членов организации, который затем подает заявление о выдаче проездного документа, поскольку эту личность никто никогда не использовал. Возможность применения этой тактики в значительной степени зависит от того, как организован процесс регистрации рождений в конкретном государстве.

- Личность «три в одном». В таких ситуациях мошенник использует различные элементы идентифицирующих данных трех личностей для создания полного набора данных для одной личности. Основная цель – скрыть свою полную идентифицирующую информацию, сохранив возможность использовать фальшивые личные данные. Эта тактика состоит в том, что мошенник использует вымышленное имя или имя существующего лица; предоставляет фотографию с высокой степенью сходства, но не свою; наконец, мошенник должен быть зарегистрирован в биометрической системе. Для этого ему надо использовать свои отпечатки пальцев. Таким образом, только отпечатки пальцев принадлежат мошеннику, а два других элемента данных – другим людям. Возможно даже, что мошенник наклеит на свои пальцы тонкую пленку, на которую нанесены отпечатки пальцев другого человека, которые и будут зарегистрированы в системе. В такой ситуации никаких реальных личных данных мошенника зарегистрировано не будет.
- Получение информации о личности, внесенной в регистр актов гражданского состояния, но практически не используемой, и использование этой личности путем получения подлинных исходных документов из регистра актов гражданского состояния и последующего получения подлинного удостоверения личности. Это может произойти в ситуации, когда человек уезжает за границу и, скорее всего, не вернется в ближайшее время или когда человек умирает за границей, но информация о его смерти не поступает в органы регистрации актов гражданского состояния.

### 5.2.1. Выдача документов и контроль

Основная задача системы управления идентифицирующей информацией – выдавать надежные и заслуживающие доверия документы, удостоверяющие личность, которые позволят их владельцам получать доступ к правам и привилегиям, а организациям государственного сектора – эффективно предоставлять гражданам эти права и привилегии.

Управление идентифицирующей информацией не заканчивается в тот момент, когда завершается процесс рассмотрения заявления и принимается решение относительно права на получение документа. После того, как на основе рассмотрения заявления и верификации личности было принято решение, касающееся права на получение документа, удостоверяющего личность, правильная информация вносится в базу выданных документов, удостоверяющих личность. Однако практика показывает, что из-за наличия в системе слабых звеньев, связанных с человеческим фактором (главным образом, в связи с возможной коррумпированностью персонала), может случиться так, что документы, удостоверяющие личность, будут выданы лицам, не прошедшим полную верификацию. Аналогичного результата можно ожидать в случае несанкционированного доступа к незаполненным бланкам документов, удостоверяющих личность, и оборудованию для персонализации.

Хорошая практика показывает, что для снижения этих рисков органы, ответственные за выдачу документов, должны систематически проводить оценку процессов и протоколов выдачи документов, обращая особое внимание на следующие аспекты:

- процесс подачи заявления о выдаче документа;
- процесс принятия решения о наличии права на получение документа;
- правила обращения с материалами и бланками документов;
- персонализация и доставка документа;
- защита документа;
- защита помещений;
- безопасность информационных технологий;
- благонадежность персонала и целостность системы.

В опубликованном ИКАО «Руководстве по оценке защиты обработки и выдачи проездных документов»<sup>6</sup> изложены основные меры, которые необходимо принять государственным органам для проведения оценки в этой области, а также представлены рекомендации по устранению конкретных пробелов в обеспечении безопасности, касающихся процесса выдачи документов, удостоверяющих личность.

**ТАБЛИЦА 5.1. ВНУТРЕННИЙ АУДИТ РЕГИСТРАЦИИ ДАННЫХ И ПРОВЕРКА БЛАГОНАДЕЖНОСТИ СОТРУДНИКОВ**

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Проводится ли аудит процесса выдачи документов с целью гарантировать целостность процесса	НЕТ	1	40	14	<b>35%</b>
	ДА	1	40	26	<b>65%</b>

Ответы государств-участников ОБСЕ		нет ответа	ответ получен	ответили утвердительно	% утвердительных ответов от всех полученных ответов
Проводятся ли предварительная проверка благонадежности и периодические проверки сотрудников, занимающихся выдачей документов, в отношении их кредитоспособности, уровня задолженности, финансовых обязательств и т. п.?	НЕТ	2	39	23	<b>59%</b>
	ДА	2	39	16	<b>41%</b>

Как показано в таблице 5.1, практика, сложившаяся во многих государствах-участниках ОБСЕ, свидетельствует о необходимости проведения систематических проверок

6 ICAO, Guide for Assessing Security of Handling and Issuance of Travel Documents [Руководство по оценке защиты обработки и выдачи проездных документов]. – <https://www.icao.int/Security/mrtd/Downloads/Guidance%20Material/Part%203%20-%20A%20Guide%20for%20Experts.pdf>.

благонадежности сотрудников, которые из-за личных финансовых проблем или по другим причинам могут поддаваться коррупционному давлению и могут использовать в корыстных целях свой доступ к базам идентифицирующей информации, незаполненным бланкам документов или оборудованию для персонализации. Такие проверки можно проводить путем отслеживания нетипичных действий по обработке информации и поисковых запросов к базам данных, в которых хранятся личные идентифицирующие данные (это может указывать на попытки создания фальшивых личностей). Практика многих государств-участников показывает, что некоторые из наиболее серьезных нарушений в системе управления идентифицирующей информацией возникают не вследствие несовершенства существующих процедур, а в результате коррумпированности сотрудников учреждений, выдающих документы.

# ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

## **Управление идентифицирующей информацией: приоритеты и обязательства в рамках ОБСЕ**

БДИПЧ занимается вопросами регистрации населения на основании приверженности государств-участников «...их общ[ей] решимост[и] строить демократические общества на основе... верховенства закона», выраженной в преамбуле и пункте 2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Две основные сферы деятельности Бюро – демократические выборы и свобода передвижения – имеют очень большое значение для реализации этого обязательства.

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

Ни в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года, ни в МПГПП не указано, какие правовые и административные рамки должны создать государства для того, чтобы выполнять эти соглашения и обязательства. В рамках ОБСЕ не было принято каких-либо конкретных обязательств в отношении систем регистрации населения и управления идентифицирующей информацией. Тем не менее, эти системы представляют собой инструменты, с помощью которых может быть обеспечено соблюдение важнейших обязательств и международных стандартов в трех различных сферах: верховенство права, избирательное право и право на свободу передвижения (в частности, в отношении права выбирать место жительства).

Часто ориентиром для национального законодательства служат международные конвенции, и ряд положений этих конвенций может использоваться в конкретном национальном законе. Именно так обстоит дело с регистрацией населения и управлением идентификацией граждан. Ниже приводится список некоторых международных конвенций и содержащихся в них конкретных положений, касающихся управления идентифицирующей информацией в целом и законов о регистрации рождений и выдаче

национальных идентификационных карт или паспортов, в частности, а также права на свободу передвижения.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), 10 декабря 1948 г.

- Статья 6. Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.
- Статья 13. 1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.  
2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.
- Статья 15. 1. Каждый человек имеет право на гражданство.  
2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Конвенция о правах ребенка (20 ноября 1989 г.)

- Статья 7 1. Ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу. 2. Государства-участники обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством и выполнение их обязательств согласно соответствующим международным документам в этой области, в частности, в случае, если бы иначе ребенок не имел гражданства.
- Статья 8. 1. Государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства.  
2. Если ребенок незаконно лишается части или всех элементов своей индивидуальности, государства-участники обеспечивают ему необходимую помощь и защиту для скорейшего восстановления его индивидуальности.

Международный пакт о гражданских и политических правах (23 марта 1976 г.)

- Статья 12. 1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.  
2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.  
3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.  
4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

Ряд положений МПГПП перекликается с другими международными конвенциями. Например, статья 16 Пакта соответствует статье 6 ВДПЧ, а пункты 2 и 3 статьи 24 – статье 7 Конвенции о правах ребенка.

## Конвенция о статусе беженцев (28 июля 1951 г.)

Статья 27. Договаривающиеся государства будут выдавать удостоверение личности беженцам, находящимся на их территории и не обладающим действительными проездными документами.

Статья 28. 1. Договаривающиеся государства будут выдавать законно проживающим на их территории беженцам проездные документы для передвижения за пределами их территории, поскольку этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и общественного порядка; к таким документам будут применяться положения приложенных к настоящей Конвенции правил.

Договаривающиеся государства могут выдавать такие проездные документы любому другому находящемуся на их территории беженцу; они, в частности, благожелательно отнесутся к вопросу о выдаче подобных проездных документов находящимся на их территории беженцам, не имеющим возможности получить проездной документ в стране своего законного проживания.

2. Проездные документы, выданные беженцам на основании прежних международных соглашений участниками таковых, будут признаваться и рассматриваться Договаривающимися государствами точно так же, как если бы они были выданы на основании настоящей статьи.

## Конвенция о статусе апатридов (28 сентября 1954 г.)

Статья 27. Договаривающиеся государства будут выдавать удостоверения личности апатридам, находящимся на их территории и не обладающим действительными проездными документами.

Статья 28. Договаривающиеся государства будут выдавать законно проживающим на их территории апатридам проездные документы для передвижения за пределами их территории, поскольку этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и общественного порядка; к таким документам будут применяться положения приложенных к настоящей Конвенции правил.

Договаривающиеся государства могут выдавать такие проездные документы любому другому находящемуся на их территории апатриду; они, в частности, благожелательно отнесутся к вопросу о выдаче подобных проездных документов находящимся на их территории апатридам, не имеющим возможности получить проездной документ в стране своего законного проживания.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ИНСТРУКТИВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО ОТДЕЛА ООН

Статистический отдел ООН в рамках своей текущей деятельности опубликовал третье пересмотренное издание «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения», утвержденное Статистической комиссией в 2014 г. на ее 45-й сессии. Первое издание этого документа под названием «Принципы для системы статистического учета естественного движения населения: рекомендации по совершенствованию и стандартизации статистического учета естественного движения населения» было утверждено Статистической комиссией в 1953 г. и должно было служить в качестве набора рекомендаций для стран, в которых либо уже осуществлялся статистический учет естественного движения населения на основе системы регистрации актов гражданского состояния, либо планировалось внедрение такой системы.

Третье пересмотренное издание представляет собой руководство для национальных органов власти по созданию и обеспечению функционирования надежных систем записи актов гражданского состояния в целях выдачи официальных документов, фиксирующих события в жизни физических лиц (например, рождение, изменение семейного положения или смерть). В нем представлены технические рекомендации в отношении стандартов, понятий, определений и категорий для регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, позволяющие повысить сопоставимость данных на международном уровне. Учтены также достижения в области технологий и вычислительной техники, позволяющие значительным образом усовершенствовать систему регистрации актов гражданского состояния. Дополнением к «Принципам и рекомендациям для системы статистического учета естественного движения населения» служат справочники по системам регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения, в которых представлены конкретные методические рекомендации по эффективному созданию и обеспечению функционирования различных элементов действующих систем регистрации актов гражданского состояния и учета естественного движения населения.

- *«Справочник по системам регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения: управление, производственная деятельность и техническое обслуживание» (1998).* Данный справочник представляет собой руководство в помощь государствам по вопросам совершенствования национальных систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения



населения, а также методическое пособие по разработке и созданию систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения в странах, которые еще не имеют таких систем. В справочнике описываются основные элементы структуры, управления, деятельности и технического обеспечения, позволяющие регистрировать весь спектр актов гражданского состояния – рождение, смерть, внутриутробную смерть, заключение и расторжение брака, – с точки зрения регистрации актов гражданского состояния и использования демографической статистики. Помимо этого, рассматриваются официальные формы, сбор данных, обработка записей, хранение и редактирование информации, вопросы обеспечения безопасности, выдача свидетельств, функциональные взаимоотношения между системой регистрации актов гражданского состояния и системой статистики естественного движения населения, правовые и административные требования, а также повседневная деятельность и техническое обслуживание в целях обеспечения полноты, своевременности и точности регистрации.

- *«Руководство по системам регистрации гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения: разработка нормативно-правовой базы» (1998).* В данном руководстве приводятся рекомендации по разработке всеобъемлющей нормативно-правовой базы для системы регистрации актов гражданского состояния, позволяющей этой системе выполнять ее юридическую функцию и быть источником непрерывно поступающих статистических данных о естественном движении населения. Система регистрации также должна обеспечивать ее использование другими учреждениями, которым необходимы точные зарегистрированные данные (например, Министерством здравоохранения, регистром избирателей, службами, выдающими удостоверения личности, регистрами населения, пенсионными фондами). Руководство призвано помогать национальным экспертам в деле разработки законодательства, регулирующего регистрацию актов гражданского состояния, с тем чтобы обеспечить осуществление полной, точной и своевременной регистрации событий естественного движения населения (таких, как рождение, внутриутробная смерть, брак, развод, раздельное проживание супругов, аннулирование брака, смерть, усыновление/удочерение, легитимация, официальное признание).
- *«Справочник по системам регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения: развитие систем информации, обучения и связи» (1998).* В данном справочнике содержатся рекомендации для государств, касающиеся планирования и осуществления деятельности в области информации, обучения и связи в целях поддержки национальных систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения. В нем рассматривается разработка плана действий в области информации и связи, включающего проведение семинаров и совещаний с участием представителей общин, а также кампаний в средствах массовой информации. План действий также описывает специальные методы работы с целевыми группами, социально уязвимыми слоями населения и жителями сельских районов. Помимо этого, в справочнике рассматриваются вопросы мобилизации ресурсов, составления графика работы, определения объема требуемых ресурсов, а также выявления и мобилизации человеческих ресурсов.
- *«Справочник по системам регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения: стратегии и протоколы, касающиеся порядка выдачи и хранения записей актов гражданского состояния» (1998).* Данный справочник представляет собой общее руководство для государств по разработке стратегий в области защиты конфиденциальности персональной информации, содержащейся в записях актов гражданского состояния и в соответствующих статистических

отчетах. В нем также описываются методы обеспечения бессрочного хранения регистрационных записей и их защиты.

- «Справочник по подготовке специалистов по системам регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения» (2002). Данный справочник содержит рекомендации для государств по вопросам развития национального потенциала в области эксплуатации и поддержания, с использованием координации, основных систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения. В нем содержатся учебные материалы, разделенные на 23 модуля, которые можно использовать для проведения всесторонней и эффективной подготовки по основам систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения. Эти модули охватывают ряд вопросов, связанных с созданием, эксплуатацией и поддержанием надежных систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения.
- «Справочник по системам регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения: компьютеризация» (1998). В этом справочнике содержатся рекомендации для национальных органов власти по вопросам разработки систем электронной обработки данных в рамках систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения. Основное внимание в справочнике уделяется заблаговременному планированию процесса компьютеризации. Странам предлагаются варианты для рассмотрения, в том числе в отношении организационных структур, обеспечивающих переход на компьютерные технологии. В справочнике рассматриваются структура, задачи и цели компьютеризации в области регистрации актов гражданского состояния, описывается взаимодействие между регистрацией актов гражданского состояния, системой статистики естественного движения населения и другими государственными учреждениями, а также перечисляются некоторые важные решения и проблемные области, которые должны быть учтены при решении задач компьютеризации.
- «Справочник по системам и методам статистики естественного движения населения, том I: Правовые, организационные и технические аспекты; том II: Обзор национальной практики». Данный справочник заменил собой «Справочник по методам статистического учета естественного движения населения», опубликованный ООН в 1955 г. В нем представлены отвечающие последним требованиям методические инструкции для государств по вопросам выполнения международных рекомендаций, принятых ООН в области статистического учета естественного движения населения. В томе I рассматриваются вопросы, связанные с эксплуатацией и координацией комплексных систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения, а также взаимодействие этих систем. В томе II, опубликованном в 1985 году, приводится обзор национальной практики, касающейся систем и методов регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения.

# ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ИНСТРУКТИВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

**Международная организация гражданской авиации (ИКАО)** – специализированное учреждение ООН, созданное государствами в 1944 году для административного и организационного обеспечения Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции).

ИКАО взаимодействует с 191 государством-участником Конвенции и отраслевыми организациями с целью достижения консенсуса в отношении стандартов и рекомендуемой практики, а также стратегий для обеспечения безопасного, эффективного, экономически устойчивого и экологически ответственного развития сектора гражданской авиации. Государства-члены ИКАО используют эти стандарты и рекомендуемую практику, а также стратегии для обеспечения соответствия своей деятельности и нормативных положений в области гражданской авиации мировым нормам. Это, в свою очередь, способствует обеспечению безопасности и надежности более чем 100 000 рейсов, выполняемых ежедневно в рамках глобальной сети авиаперевозок во всех регионах мира.

На 38-й сессии Ассамблеи ИКАО (24 сентября – 4 октября 2013 г.) государства-члены приняли стратегию ИКАО в области программы идентификации пассажиров (Traveller Identification Programme – TRIP). Данная программа предназначена для того, чтобы определить цели и задачи управления идентификацией пассажиров, направлять и укреплять деятельность в этой области на глобальном уровне и служить ориентиром в деятельности ИКАО, государств и многочисленных международных, региональных и отраслевых партнеров в области управления идентификацией.

TRIP включает в себя пять основных компонентов:

1. **подтверждение подлинности личности** – достоверное подтверждение идентифицирующей информации, включающее в себя отслеживание, привязку и верификацию личности при помощи исходных документов, с тем чтобы гарантировать подлинность этой личности;
2. **машиночитываемые проездные документы (МСПД)**: разработка и изготовление стандартных МСПД, в том числе паспортов с биометрическими данными, отвечающих требованиям ИКАО;

3. **выдача документов и контроль** – порядок и протоколы выдачи документов уполномоченными органами обладающим соответствующими правами держателям документов; меры контроля, направленные на предотвращение хищений, подделки или утери данных;
4. **системы и инструменты проверки** – системы и инструменты проверки, обеспечивающие эффективное и надежное считывание и верификацию МСПД, включая использование Директории открытых ключей (ДОК) ИКАО;
5. **функционально совместимые прикладные программы** – функционально совместимые в глобальном масштабе прикладные программы и протоколы, обеспечивающие своевременную, безопасную и надежную привязку МСПД и их владельцев к доступным и значимым данным в процессе осуществления контроля.

В связи с компонентом 2 (МСПД) ИКАО устанавливает стандарты и спецификации, касающиеся разработки всех МСПД – например, паспортов и электронных паспортов, дипломатических паспортов, идентификационных карт и т. п. Эти стандарты изложены в Документе 9303 «Машиносчитываемые проездные документы» (7-е издание, 2015 г.). Документ состоит из 12 частей. В каждой из них рассматривается конкретная тема, связанная с разработкой МСПД. Ниже приводится краткое описание содержания этих частей.

**Часть 1: Введение.** Эта часть знакомит читателей с общими вопросами, касающимися, например, относительных издержек и преимуществ использования МСПД, их практического использования и подтверждения со стороны Международной организации по стандартизации (ИСО). Также рассматриваются определения и справочные материалы и даются рекомендации по использованию Документа 9303.

**Часть 2: Спецификации, касающиеся безопасности разработки, изготовления и выдачи МСПД.** В этой части представлены такие важные темы, как охрана мест изготовления и выдачи МСПД, предоставление информации об утерянных и похищенных МСПД, обмен информацией с Интерполом, стандарты защиты МСПД, включая описание элементов защиты, которыми должны быть снабжены МСПД, а также методов персонализации, которые можно использовать. Помимо этого, даются рекомендации, касающиеся компьютерной верификации элементов защиты документа, включая применение элементов защиты для компьютерной аутентификации, и соответствующие практические советы.

**Часть 3: Спецификации, общие для всех МСПД.** Данные спецификации касаются документов всех трех форматов, описанных в Документе № 9303 – ПД1 (размер кредитной карты), ПД2 (размер удостоверения личности) и ПД3 (размер паспорта). В данной части среди прочих тем рассматриваются виды данных, которые могут размещаться в зоне визуальной проверки, и организация машиносчитываемой зоны; коды для обозначения гражданства, места рождения и расположения государства/органа, выдавшего документ; рекомендуемые варианты транслитерации и примеры расчета контрольных цифр.

**Часть 4: Спецификации машиносчитываемых паспортов (МСП) и других МСПД размера ПД3.** Здесь описываются структура и размеры МСП, размеры страницы данных МСП, а также общая компоновка страницы данных. Приводятся также примеры заполненной страницы данных МСП.

**Часть 5: Спецификации машиносчитываемых официальных проездных документов (МСОПД) размера ПД1.** Эта часть важна в том случае, если государство планирует введение идентификационной карты размера ПД1. В ней рассматриваются

параметры МСОПД размера ПД1, общая компоновка и содержание МСОПД размера ПД1, в том числе зона визуальной проверки и машиносчитываемая зона. Также изложены технические спецификации машиносчитываемого удостоверения члена экипажа.

**Часть 6: Спецификации машиносчитываемых официальных проездных документов (МСОПД) размера ПД2.** Эта часть имеет значение в том случае, если государство планирует введение идентификационной карты размера ПД2. В ней рассматриваются параметры МСОПД размера ПД2, общая компоновка и содержание МСОПД размера ПД2, в том числе зона визуальной проверки и машиносчитываемая зона.

**Часть 7: Машиносчитываемые визы (МСВ).** Если государство принимает решение о разработке визовой наклейки, прежде всего нужно определиться, будет ли это виза формата А (МСВ-А) или формата В (МСВ-В). В данной части описываются оба вида виз, их компоновка и технические спецификации. Кроме того, существует возможность использования штрих-кодов на визовых наклейках, и в данной части приводятся образцы различных типов. Также объясняется еще один важный аспект: как визовая наклейка должна быть расположена в паспорте или другом машиносчитываемом документе. В настоящее время Часть 7 пересматривается; новая версия будет опубликована в установленный срок.

**Часть 8: Оставлена для использования в будущем.** Предполагается, что первым вопросом, который будет рассмотрен в этой категории, станут спецификации экстренных проездных документов.

**Часть 9: Использование средств биометрической идентификации и электронного хранения данных в электронных МСПД.** Государствам, рассматривающим вопрос о введении электронных паспортов или других проездных документов, следует предварительно ознакомиться с содержанием этой части, с тем чтобы получить общее представление о процедуре разработки электронного паспорта. В этой части рассматриваются такие вопросы, как символ «чип внутри», срок действия электронного МСПД, предупреждение относительно бережного обращения с электронным МСПД, информация о биометрической верификации и хранение данных на бесконтактном чипе. Часть 9 представляет собой важное руководство по решению сложных задач в области внедрения электронных паспортов, адресованное руководителям высшего звена и руководителям проектов.

**Часть 10: Логическая структура данных (LDS) для хранения биометрических и других данных на бесконтактной интегральной схеме (ИС).** Эта часть адресована специалистам по информационным технологиям, которые будут заниматься разработкой логической структуры данных на бесконтактной ИС. В ней рассматриваются требования к LDS, профиль приложений, структура файла, элементарные файлы и элементы данных, образующие группы данных 1–16.

**Часть 11: Механизмы защиты МСПД.** В этой части рассматривается обеспечение цифровой защиты чипа и его содержания. Здесь описываются различные механизмы – такие, как получение доступа к ИС, аутентификация данных (пассивная аутентификация), аутентификация бесконтактного чипа (активная аутентификация), а также другие механизмы контроля доступа (расширенный контроль доступа).

**Часть 12: Инфраструктура открытых ключей для МСПД.** Эта часть касается весьма важного элемента общей безопасности электронных МСПД. Она предназначена для специалистов в области информационных технологий, занимающихся разработкой

национальной инфраструктуры открытых ключей (PKI). Здесь рассматриваются требования к государствам, выдающим документы; роли и обязанности, управление ключами, механизмы рассылки, доверие и валидация в рамках PKI.

Благодаря рекомендациям, требованиям и спецификациям, разработанным ИКАО, сегодня каждое государство соблюдает данные стандарты, позволившие создать подлинно глобальную интероперабельную систему считывания и верификации паспортов на международных границах. Это значительный вклад в обеспечение безопасности на глобальном уровне, упрощающий процессы иммиграции в аэропортах, а также на сухопутных и морских границах. Добавление биометрических характеристик (изображения лица, отпечатков пальцев или отсканированной радужной оболочки) к данным, хранящимся на бесконтактном чипе в машиночитаемых паспортах, свидетельствует о значительном повышении уровня защиты. Сейчас службам пограничного контроля во всем мире предстоит обновить свою инфраструктуру, с тем чтобы обеспечить считывание этих элементов и их использование в системах пограничного контроля для верификации личности владельцев соответствующих документов.

# ПРИЛОЖЕНИЕ 4. АНКЕТА ОБСЕ «УПРАВЛЕНИЕ ИДЕНТИФИЦИРУЮЩЕЙ ИНФОРМАЦИЕЙ»

## **Анкета для опроса**

### **ХОРОШАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ИДЕНТИФИЦИРУЮЩЕЙ ИНФОРМАЦИЕЙ**

#### **Описание**

Данная анкета была подготовлена Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) совместно с Антитеррористическим подразделением Департамента по противодействию транснациональным угрозам Секретариата ОБСЕ (АТП ТНУ) в рамках деятельности по подготовке сборника «Хорошая практика в области управления идентифицирующей информацией». Цель этой деятельности состоит в том, чтобы оказать помощь государствам-участникам в выполнении ими обязательств ОБСЕ, касающихся свободы передвижения и защиты проездных документов. Составители сборника надеются, что это издание будет способствовать совершенствованию практики в указанной сфере, а также развитию знаний, имеющихся у органов власти в государствах-участниках по вопросам надежного управления идентифицирующей информацией и выдачи проездных документов.

**Ваша помощь и информация будут иметь огромное значение для успеха этого проекта, и мы заранее благодарим Вас за сотрудничество.**

#### **Целевая аудитория**

Данный вопросник рекомендуется к заполнению представителями национального органа, ответственного за выдачу проездных документов и документов, удостоверяющих личность.

#### **Цель**

Сборник будет служить в качестве справочного руководства по хорошей практике, касающейся порядка выдачи проездных документов на основе добросовестности и поддающихся проверке доказательств подлинности личности. В партнерстве с АТП ТНУ БДИПЧ проанализирует стратегии, используемые в настоящее время в области управления идентифицирующей информацией и подтверждения подлинности личности в рамках процесса выдачи проездных документов. Это поможет выявить примеры хорошей практики и поддержать распространение этих примеров в регионе ОБСЕ при

помощи данной публикации. Выявление и распространение хорошей практики облегчит задачу государственных органов в государствах-участниках ОБСЕ по пересмотру и возможной корректировке и совершенствованию существующих национальных стратегий. Это будет способствовать совершенствованию управления идентифицирующей информацией и укреплению безопасности трансграничных поездок в регионе ОБСЕ.

Анкета предназначена для сбора данных о национальных системах управления идентифицирующей информацией в государствах-участниках ОБСЕ. Составители анкеты исходили из того, что система управления идентифицирующей информацией в каждом отдельном государстве уникальна и сложилась под влиянием национальных интересов и потребностей с учетом национальных исторических и культурных традиций. В связи с этим некоторые виды практики в области управления идентифицирующей информацией могут быть полезны и применимы лишь в конкретных условиях и в х странах. Таким образом, сборник, в основу которого будет положена информация, собранная при помощи данной анкеты, не будет использоваться для составления рейтинга или деления этих систем на «хорошие» и «плохие». Его назначение – выявить оптимальные подходы к вопросу об управлении идентифицирующей информацией, способствующие предупреждению фальсификации личных данных, и представить эти сведения на рассмотрение специалистов-практиков в области управления идентифицирующей информацией в государствах-участниках ОБСЕ. Помимо этого, данные, полученные при помощи этой анкеты, будут полезны для обновления информации о существующих системах с целью отражения новых тенденций и подходов в области управления идентифицирующей информацией.

#### **Контакты**

Просьба присылать заполненные анкеты в электронном формате (Microsoft Word) **не позднее 9 сентября 2016 г.** советнику БДИПЧ ОБСЕ по вопросам миграции, свободы передвижения и контактов между людьми г-ну Зорану Доковичу (Zoran.Dokovic@odihg.pl) и руководителю программы безопасности проездных документов ТНУ АТП г-ну Симону Деньяну (simon.deignan@osce.org). Если у респондентов возникают вопросы или сложности с заполнением анкеты или если им требуются дополнительные разъяснения, просим обращаться в БДИПЧ ОБСЕ к Зорану Доковичу (Zoran.Dokovic@odihg.pl, тел. +48 603 638 999).



<b>Страна</b>		
<b>Заполнено:</b>	Фамилия, имя:	
	Учреждение:	
<b>Адрес электронной почты:</b>		
<b>Телефон:</b>		
<b>Дата:</b>		
<b>Удостоверение личности (идентификационная карта)</b>		
<b>Орган, выдающий документ</b>		
<b>Орган, ответственный за печать/персонализацию документа</b>	<input type="checkbox"/> Государственное учреждение <input type="checkbox"/> Поставщик, с которым заключен договор	
<b>Информация, представленная на идентификационной карте</b>		
<input type="checkbox"/> Имя <input type="checkbox"/> Фамилия <input type="checkbox"/> Дата рождения <input type="checkbox"/> Адрес <input type="checkbox"/> Пол <input type="checkbox"/> Дата выдачи <input type="checkbox"/> Личный номер <input type="checkbox"/> Номер карты <input type="checkbox"/> Срок действия <input type="checkbox"/> Фотография Другая информация:		
Записаны ли персональные данные в машиночитываемой зоне идентификационной карты: <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ		
Соответствует ли полностью идентификационная карта стандартам ИКАО <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> Соответствует частично		
<b>Хранящиеся на документе электронные биометрические данные:</b>		<b>Какой вид чипа используется (если используется):</b>
Биометрические данные отсутствуют	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Контактный
Цифровая фотография	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Бесконтактный
Отпечатки пальцев - укажите сколько (□□)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Оба вида одновременно
Цифровая подпись	<input type="checkbox"/>	
<b>Вид архива выданных идентификационных карт:</b>		<input type="checkbox"/> Цифровая база данных <input type="checkbox"/> Бумажные архивы
<b>Заполнить в том случае, если информация хранится в базе данных</b>	Хранятся ли все персональные данные, вносимые в идентификационную карту, в базе данных? <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ	
	Если НЕТ, укажите, какие данные не хранятся:	
	Укажите, какие персональные данные хранятся в базе данных, но не вносятся в идентификационную карту (если применимо):	
	<b>Какие персональная биометрическая информация хранится в базе данных?</b> <input type="checkbox"/> Цифровая фотография <input type="checkbox"/> Цифровая подпись <input type="checkbox"/> Отпечатки пальцев (количество□□)	
	<b>Помимо органа, выдающего идентификационные карты, имеют ли другие государственные органы доступ к этим данным для целей верификации?</b> <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ Если ДА, пожалуйста, укажите, для каких видов услуг:	
<b>Проездной документ (паспорт)</b>		
<b>Орган, выдающий документ</b>		
<b>Орган, ответственный за печать/персонализацию документа</b>	<input type="checkbox"/> Государственное учреждение <input type="checkbox"/> Поставщик, с которым заключен договор	
<b>Информация, представленная в проездном документе</b>		
<input type="checkbox"/> Имя <input type="checkbox"/> Фамилия <input type="checkbox"/> Дата рождения <input type="checkbox"/> Адрес <input type="checkbox"/> Пол <input type="checkbox"/> Дата выдачи <input type="checkbox"/> Личный номер <input type="checkbox"/> Номер документа <input type="checkbox"/> Срок действия <input type="checkbox"/> Фотография Другая информация:		
<b>Электронные биометрические данные, хранящиеся на документе:</b>		<b>Какой вид чипа используется (если используется):</b>
Биометрические данные отсутствуют	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Контактный
Цифровая фотография	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Бесконтактный
Отпечатки пальцев - укажите сколько (□□)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Оба вида одновременно
Цифровая подпись	<input type="checkbox"/>	
<b>Вид архива выданных идентификационных карт:</b>		<input type="checkbox"/> Цифровая база данных <input type="checkbox"/> Бумажные архивы

Заполнить в том случае, если информация хранится в базе данных	Хранятся ли все персональные данные, вносимые в идентификационную карту, в базе данных? <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
	Если НЕТ, укажите, какие данные не хранятся:
	Укажите, какие персональные данные хранятся в базе данных, но не вносятся в идентификационную карту (если применимо):
	<b>Какие персональная биометрическая информация хранится в базе данных?</b> <input type="checkbox"/> Цифровая фотография <input type="checkbox"/> Цифровая подпись <input type="checkbox"/> Отпечатки пальцев (количество <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> )
<b>Помимо органа, выдающего идентификационные карты, имеют ли другие государственные органы доступ к этим данным для целей верификации?</b> <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ Если ДА, пожалуйста, укажите, для каких видов услуг:	

<b>Установление/проверка личности при подаче заявления о выдаче проездного документа и/или документа, удостоверяющего личность</b>			
Пожалуйста, опишите процесс проверки идентифицирующей информации лица, впервые подавшего заявление о выдаче удостоверения личности или проездного документа (в случае если не зарегистрировано ранее выданных идентификационных карт/паспортов). Укажите, пожалуйста, какие требуются документальные доказательства:			
<b>В случае несовершеннолетних заявителей, требуется ли присутствие матери, отца или обоих родителей/законных опекунов?</b> <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ			
<b>Опишите, пожалуйста, методику, используемую для проверки связи представленных документальных доказательств с лицом, впервые обратившимся за получением документа:</b>			
Пожалуйста, отдельно опишите процесс проверки идентифицирующей информации лица, подавшего заявление о выдаче удостоверения личности или проездного документа, в случае если ранее ему был выдан один из этих двух документов. Укажите, пожалуйста, какие требуются документальные доказательства:			
<b>Разрешена ли подача заявления о выдаче идентификационной карты и/или паспорта по доверенности или через Интернет?</b> <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ Если ДА, опишите, пожалуйста, условия, при которых допускается подача заявления таким путем:			
<b>Осуществляется ли независимая проверка ex-officio путем направления запроса в орган, выдавший документ, относительно информации, содержащейся в предоставленном документальном доказательстве:</b> <input type="checkbox"/> Проверка осуществляется только при первой выдаче <input type="checkbox"/> Проверка осуществляется при первой и каждой последующей выдаче <input type="checkbox"/> Проверка осуществляется только в случае возникновения сомнений в законности предоставленных документов			
<b>Пожалуйста, отметьте используемые способы проверки идентифицирующих данных, содержащихся в заявлении, по соответствующим базам данных/регистрам:</b>	<b>Обязательная автоматическая верификация в онлайн-режиме</b>	<b>Обязательная верификация по бумажным записям</b>	<b>Верификация проводится только в случае возникновения сомнений</b>
Сопоставление данных, содержащихся в предъявленном удостоверении личности или проездном документе, с данными в базе выданных удостоверений личности/проездных документов	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Сопоставление биометрических данных (фото или отпечатков пальцев)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Сопоставление подписи с образцом подписи	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Регистр актов гражданского состояния (книга регистрации актов о рождении)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Регистр актов гражданского состояния (книга регистрации актов о смерти)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Регистр актов гражданского состояния (книга регистрации актов о заключении брака)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>Присваивается ли каждому человеку уникальный идентификатор или персональный идентификационный номер (ПИН)?</b> <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
<b>Если ДА,</b> ПИН определяется как: <input type="checkbox"/> Случайное число <input type="checkbox"/> Логическое построение
<b>Когда присваивается идентификатор?</b> <input type="checkbox"/> При рождении (вносится в регистр актов гражданского состояния) <input type="checkbox"/> При первой выдаче удостоверения личности/проездного документа
<b>Используют ли другие государственные органы один и тот же уникальный идентификатор для хранения персональных данных в своих базах данных?</b> <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
<b>Если НЕТ,</b> пожалуйста, укажите, какой вид данных используют другие учреждения для целей однозначной идентификации физических лиц:
<b>Если применимо, укажите, как Вы оцениваете проводимую другими национальными учреждениями проверку данных, печатаемых на идентификационной карте, с электронными данными, хранящимися на чипе, которым оснащена карта?</b> <input type="checkbox"/> Не проводится <input type="checkbox"/> Редко проводится <input type="checkbox"/> Часто проводится <input type="checkbox"/> Такая проверка носит обязательный характер
<b>Если применимо, укажите, как Вы оцениваете проводимую другими национальными учреждениями проверку данных, печатаемых на паспорте, с электронными данными, хранящимися на чипе, которым оснащен паспорт?</b> <input type="checkbox"/> Не проводится <input type="checkbox"/> Редко проводится <input type="checkbox"/> Часто проводится <input type="checkbox"/> Такая проверка носит обязательный характер
<b>Используете ли Вы специальные технологии с целью обеспечить более эффективную идентификацию и верификацию данных?</b> <input type="checkbox"/> Инструмент проверки ИКАО* <small>* Компьютерная программа, обеспечивающая считываемость данных, полученных для хранения (в том числе биометрических данных, например фото), в других системах и, с другой стороны, способность любой системы считывать данные с любого отвечающего стандартам паспорта.</small> <input type="checkbox"/> Система распознавания лиц <input type="checkbox"/> Автоматизированная дактилоскопическая идентификационная система (АДИС) Другое (пожалуйста, перечислите):

Механизмы внутреннего контроля
<p><b>В каком формате Вы храните документальные доказательства, подкрепляющие заявления о выдаче проездных документов и удостоверений личности: (укажите, пожалуйста, все варианты)</b></p> <p><input type="checkbox"/> Цифровая база данных, содержащая отсканированные изображения документов</p> <p><input type="checkbox"/> Цифровая база данных, в которую данные вводятся как отдельные пункты подтверждающего документа</p> <p><input type="checkbox"/> Бумажный архив</p>
<p><b>Проводится ли аудит процесса выдачи документов с целью гарантировать целостность процесса ввода/проверки данных:</b></p> <p><input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ</p> <p><b>Если ДА, укажите, пожалуйста, вид, цели и периодичность такого аудита:</b></p>
<p><b>Проводятся ли предварительная проверка благонадежности и периодические проверки сотрудников, занимающихся выдачей документов, в отношении их кредитоспособности, уровня задолженности, финансовых обязательств и т. п.?</b></p> <p><input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ</p> <p>Если <b>ДА</b>, с какой периодичностью:</p>
<p><b>Перечислите соответствующие встроенные в систему автоматические/компьютерные средства проверки правильности данных, которые служат для предотвращения ошибок оператора и/или мошеннических попыток получить документы:</b></p>
Иностранцы, имеющие право на вид на жительство
<p><b>Перечислите, пожалуйста, виды документов, выдаваемых иностранным гражданам, постоянно проживающим в стране (за исключением иностранных дипломатов):</b></p>
<p><b>Присваивается ли иностранным гражданам, постоянно проживающим в стране, уникальный идентификатор, будь то специально разработанный для них или специально присваиваемый им национальный идентификатор?</b></p> <p><input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ</p>
<p><b>Обязаны ли иностранные граждане, постоянно проживающие в стране, предоставлять отпечатки пальцев в какой-либо момент своего пребывания в стране или при въезде в страну?</b> <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ</p> <p>Если <b>ДА</b>, перечислите, пожалуйста, государства, граждане которых освобождены от этого требования:</p>
<p><b>Хранятся ли фотографии всех иностранцев, независимо от их правового статуса, для целей идентификации?</b></p> <p><input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ</p>
<p><b>Какие государственные и/или коммерческие регистры используются для проверки подлинности иностранных проездных документов и удостоверений личности?</b></p> <p><input type="checkbox"/> PRADO – Открытый онлайн-реестр подлинных проездных документов и удостоверений личности</p> <p><input type="checkbox"/> База данных EDISON TD</p> <p>Другие:</p>
<p><b>Когда речь идет о документах, выданных иностранными государствами, какие еще механизмы используются для проверки подлинности и достоверности данных?</b></p>

**Регистрация актов гражданского состояния**

**Какой орган (органы) отвечает (-ют) за регистрацию актов гражданского состояния и выдачу соответствующих свидетельств или документов?**

**Какое из приведенных ниже описаний наиболее точно подходит к Вашей системе регистрации актов гражданского состояния?**

**Основанная на событии**

*В рамках основанной на событии регистрационной системы в ее чистой форме регистрация каждого события, влияющего на гражданское состояние лица, осуществляется по месту наступления события. Рождение регистрируется по месту рождения. Брак регистрируется по месту его заключения. Развод не регистрируется вовсе, так как разводы оформляются в суде, а не по решению регистраторов актов гражданского состояния. Если какое-либо лицо, желающее вступить в брак, ранее состояло в браке, оно обязано заявить об этом и предоставить в качестве доказательства свидетельство о браке и судебное решение о разводе, даже если эти события имели место в одном и том же государстве.*

**Основанная на субъекте**

*В рамках системы, основанной на субъекте, записи, касающиеся каждого лица, родившегося в данной юрисдикции, находятся в регистре в одном определенном месте. Все последующие изменения гражданского состояния данного лица – смена имени/фамилии, заключение брака, развод, рождение детей и смерть – регистрируются в этом же месте. В некоторых юрисдикциях эти записи могут храниться в центральном национальном регистре. Если центральная база данных отсутствует, необходимо принять решение о том, где будут находиться зарегистрированные записи данного лица. В некоторых юрисдикциях данные хранятся по месту рождения. Однако в связи с тем, что место рождения может быть случайным, за основу часто берется место постоянного проживания родителей или наследственное место жительства семьи.*

**Центральный регистр населения**

*В регистре населения каждому гражданину и постоянно проживающему на территории государства иностранцу соответствует запись, к которой привязан персональный идентификационный номер (ПИН). С точки зрения гражданского состояния, это, безусловно, система, основанная на субъекте. Но, в отличие от описанной выше системы регистрации актов гражданского состояния, записи в регистре населения касаются не только гражданского состояния и смежных вопросов. В регистре населения фиксируется большое количество другой информации (например, адрес места жительства, место работы, налоговый статус, данные о водительском удостоверении и социальных выплатах). Выдача свидетельств о гражданском состоянии возможна, но практическая необходимость в этом отсутствует. В случаях, когда возникает необходимость в получении информации, ранее предоставлявшейся в виде свидетельства, государственный орган, как правило, может получить эту информацию в онлайн-режиме непосредственно из системы.*

**Переведен ли архив регистрации актов гражданского состояния в цифровой формат?**

ДА  НЕТ  Частично

Если частично, укажите приблизительно, какая часть архива (в процентах) переведена в цифровой формат

**Какой метод перехода к цифровому формату используется?**

- Хранится изображение регистрационного акта
- Данные переносятся из документа в соответствии с отдельными пунктами регистрационного акта
- Прилагается ли также файл изображения оригинального документа (для устранения возможных ошибок при вводе данных)?
- Вместо того, чтобы оцифровывать все данные, вводятся только основные данные в соответствии с отдельными пунктами документа
- Прилагается ли также файл изображения оригинального документа (для устранения возможных ошибок при вводе данных)?

**Законодательство**

**Пожалуйста, приложите тексты конкретных нормативно-правовых актов, подзаконных актов, учебных пособий, внутренних инструкций, разработанных в целях предотвращения мошенничества с персональными данными в процессе подачи заявления о выдаче удостоверений личности и проездных документов.**

Эти документы могут быть предоставлены в виде приложения к электронному письму или ссылки для скачивания.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ГЛОССАРИЙ

### **Аутентификация**

(а) Процесс проверки истинности какого-либо утверждения, в роли которого может выступать любое декларативное высказывание. (б) Процедура, в ходе которой пользователь сообщает данные системе для того, чтобы быть идентифицированным и получить возможность взаимодействовать с системой. (в) В биометрии иногда используется как синоним термина «сертификация».

### **Биометрия**

Поддающаяся измерению физическая или поведенческая характеристика, используемая для идентификации личности или подтверждения предъявленной идентификационной информации (например, изображение/фотография лица человека, отпечатки пальцев, походка, радужная оболочка глаз).

### **Похищенные незаполненные документы**

Подлинные незаполненные документы, незаконно присвоенные и персонализированные неуполномоченным лицом или организацией.

### **Исходный документ**

Удостоверяющий личность документ, выданный для подтверждения личности и используемый для получения другого документа или привилегии, имеющих

большую воспринимаемую ценность (например, паспорта или водительского удостоверения). Наиболее важным исходным документом является свидетельство о рождении.

### **Гражданская идентификация**

Проверка, регистрация и сохранение персональных данных граждан, а также управление этими данными в целях установления уникальной гражданской идентичности каждого лица. В процессе гражданской идентификации учитываются все данные актов гражданского состояния, касающиеся данного конкретного гражданина, а также другая информация (например, уникальный личный номер и/или биометрические данные). Гражданская идентификация является основой для верификации личности (в форме паспорта или национальных документов, удостоверяющих личность).

### **Книга записи актов гражданского состояния**

Архивное дело с вынимающимися листами, журнал учета, электронный файл или любое другое официальное досье, созданное для всеобщего, непрерывного и постоянного учета, в соответствии с установленными процедурами, каждого вида актов гражданского состояния и связанных с ним данных о населении в четко обозначенном районе (например, в округе,

административном районе, муниципалитете или церковном приходе).

### **Система регистрации актов гражданского состояния**

Институциональные, правовые и технические нормы, установленные государством для обеспечения регистрации актов гражданского состояния на всей территории государства с использованием технических средств, рациональных процедур, координации и стандартизации, а также с учетом культурных и социальных особенностей данной страны.

### **Поддельный документ**

Документ, представляющий собой незаконно изготовленную копию подлинного документа. Такие документы изготавливаются в нарушение закона, и они не выдаются и не признаются официальными органами власти.

### **Фальсифицированный документ**

Как правило, изготавливается на основе подлинного документа, содержание которого частично изменено или дополнено в целях предоставления ложной информации о предъявляющем этот документ лице.

### **Документ, полученный мошенническим путем**

Подлинный документ, удостоверяющий личность, или проездной документ, полученный обманным путем благодаря предоставлению фальшивых или поддельных документов, взаимодействию с коррумпированным должностным лицом или тому, что человек выдает себя за законного владельца подлинного документа.

### **Управление идентифицирующей информацией**

Совокупность систем, правил и процедур, действующих между физическим лицом и организациями, когда речь идет о предоставлении прав и использовании и защите персональных данных в целях аутентификации личности и предоставления прав и привилегий в пределах систем и организаций или между ними.

### **Хищение персональных данных**

Незаконное получение конфиденциальной информации, позволяющее неуполномоченным лицам использовать ее для того, чтобы выдавать себя за истинного владельца идентифицирующих данных.

### **Самозванец**

Лицо, намеренно выдающее себя за другого человека при помощи использования удостоверения личности или проездного документа, принадлежащего другому лицу. Часто имеется сходство между биографическими данными и фотографией владельца документов и самозванца, что помогает последнему выдавать себя за законного владельца документа.

### **Легализация документов**

Официальное письменное заявление компетентного органа, подтверждающее подлинность подписи на документе, составленном государственным должностным лицом или частным лицом, и гарантирующее действительность данного документа в любой ситуации, когда он будет предъявлен.

### **Машиносчитываемый проездной документ (МСПД)**

Проездной документ для международных поездок, содержащий определенную информацию в формате для визуального считывания человеком и другую информацию в формате только для машинного считывания. Все МСПД содержат данные, идентифицирующие личность владельца, в том числе фотографию или цифровое изображение, а также обязательные идентифицирующие элементы, включенные в машиносчитываемую зону.

### **Персонализация**

Процесс, в ходе которого данные лица переносятся на заготовку будущего документа, удостоверяющего личность, или будущего проездного документа.

### **Регистр населения**

Система индивидуализированных данных, которая представляет собой механизм для постоянной записи и/или скоординированной привязки определенной информации,

относящейся к каждому жителю страны, и позволяет зафиксировать самую последнюю информацию о численности и характеристиках населения. Таким образом, регистр населения является результатом непрерывного процесса, в рамках которого уведомления о наступлении определенных событий, первоначально зарегистрированных в различных административных системах, автоматически и мгновенно используются для постоянного обновления регистра.

#### **Первичные документы, удостоверяющие личность**

Документы, выдаваемые для целей установления правосубъектности какого-либо лица (см. также: вторичные и третичные документы, удостоверяющие личность).

#### **Псевдодокументы**

Документы, предъявляемые несмотря на отсутствие соответствующих полномочий и не имеющие официального признания; встречаются в различных формах и могут внешне походить на паспорт или национальную идентификационную карту.

#### **Государственная стратегия в области управления идентифицирующей информацией**

Стратегия, которая охватывает действия государственных органов, направленные на пересмотр и обновление существующих административно-правовых моделей. Ее цель – трансформировать и использовать достижения в области технологий для совершенствования службы аутентификации личности, формируя при этом конструктивные отношения с гражданами при помощи гарантированной для всех возможности осуществлять свою правосубъектность благодаря прозрачности и подотчетности институтов.

#### **Вторичные документы, удостоверяющие личность**

Вторичные документы, удостоверяющие личность, предоставляют доступ к определенным правам и привилегиям (например, студенческий билет) и выдаются исключительно по предъявлении первичного документа, удостоверяющего личность

(см. «первичные документы, удостоверяющие личность»).

#### **Проверка социального следа**

Процесс проверки идентифицирующей информации по функциональным базам данных (например, по базе выданных водительских удостоверений) с целью убедиться в том, что эта информация широко используется и имеет привязку к заявителю; в целях верификации также возможна проверка по функциональным базам данных различных служб, предоставляющих государственные услуги.

#### **Безгражданство**

Статус лица, которое не признается в качестве гражданина ни одним из государств согласно действующим в них законам.

#### **Третичные документы, удостоверяющие личность**

Документы, дающие право на получение конкретных услуг (например, карта медицинского страхования) (см. «первичные документы, удостоверяющие личность»).

#### **Международная организация гражданской авиации (ИКАО)**

Специализированное учреждение ООН, созданное государствами в 1944 г. для административного и организационного обеспечения Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции). Взаимодействует с 191 государством-участником Конвенции и отраслевыми организациями в целях достижения консенсуса в отношении стандартов и рекомендуемой практики, а также политики для обеспечения безопасного, эффективного, экономически устойчивого и экологически ответственного развития сектора гражданской авиации.

#### **Уникальный идентификационный номер**

Уникальный идентификационный номер присваивается каждой личности, зарегистрированной в системе, с тем чтобы обеспечить возможность точного и однозначного поиска конкретной идентифицирующей информации, а также гарантировать



соблюдение принципа «один человек – одна запись».

**Запись акта гражданского состояния**

Внесенный в книгу записей актов гражданского состояния юридический документ, удостоверяющий факт наступления события, имеющего отношение к гражданскому состоянию лица (рождение, смерть, внутриутробная смерть, брак, развод, усыновление, легитимация, признание родительского статуса, аннулирование брака или раздельное проживание супругов), и указывающий характеристики этого события.

**Запись учета естественного движения населения**

Документ или запись, содержащая основную информацию о конкретном событии естественного движения населения.

**Система учета естественного движения населения**

Совокупный процесс (а) сбора информации путем регистрации актов гражданского состояния или учета частоты наступления конкретных и четко определенных событий естественного движения населения, а также соответствующих характеристик этих событий и затронутых ими лиц, и (б) объединения, обработки, анализа, оценки, представления и распространения такой информации в статистической форме.

