

УДК 343.98.3

**М. ГУЦАЛЮК**, кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник, доцент

## ЩОДО СТВОРЕННЯ ЄДИНОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ДЕМОГРАФІЧНОГО РЕЄСТРУ

*Анотація.* У статті розглянуті проблеми створення та функціонування відомчих та єдиного Національного демографічного реєстрів. Висвітлені питання щодо ідентифікації документів.

Наприкінці ХХ сторіччя в розвинутих країнах світу розпочалися реформи у сфері соціального забезпечення громадян, які базувалися на принципово нових досягненнях інформаційних технологій. Такі програми отримали назву “електронний уряд” (e-government). Основна мета такого реформування – побудова відкритої системи державного управління, завдяки якій громадяни могли б сплачувати податки, отримувати соціальні послуги, брати участь у політичних процесах тощо.

Реалізація проектів по створенню електронних урядів здійснюється по всіх континентах. Зокрема, сьогодні у більшості європейських держав відповідні роботи на виконання директиви e-Europe 2002 Plan або завершені, або знаходяться у заключній стадії. В різних країнах у тій чи іншій мірі функціонують різноманітні сервіси, тому числі з використанням Інтернету. Наприклад у 2006 році уряд США отримав податків через глобальну мережу на суму понад 600 млрд. доларів. В Естонії у березні 2007 року пройшли вибори до парламенту з можливістю проголосувати з домашнього комп’ютера. В багатьох містах СНД функціонують різноманітні соціальні проекти, мета яких полегшити збір та отримання різноманітної інформації з державних інформаційних ресурсів. Як згадує один з керівників інформаційного департаменту Міністерства внутрішніх справ – автор програми електронного уряду Великобританії Колін М’юд, у якого невдовзі після проектування несподівано помер батько, а матері довелося блукати бюрократичними коридорами: *“Допомагаючи їй долати величезну кількість бар’єрів державного формалізму, я вперше відчув увесь обсяг труднощів, з якими у нашій державі супроводжуються взаємовідносини людини з адміністративними структурами”* [1].

В Україні проблеми розбудови інформаційного суспільства та електронного врядування досліджували такі науковці, як В. Брижко, В. Буржинський, В. Гавловський, Р. Калюжний, М. Швець, В. Цимбалюк та багато інших. І хоча функціонують вже конкретні практичні інформаційні сервіси, проте низка концептуальних положень залишається на сьогодні ще не достатньо розробленою.

У зв’язку з широким висвітленням у засобах масової інформації необхідності впровадження електронних документів, які посвідчують особу, а також електронних реєстрів (баз даних, у яких міститься персональна інформація) спробуємо в даній статті дослідити співвідношення між перевагами та загрозами, які виникатимуть у зв’язку з їх введенням.

Аналізуючи публікації останніх років щодо проблем створення загальнодержавних баз даних, перш за все відмітимо факт існування поділу всіх небайдужих до цієї проблематики на дві протилежні категорії громадян, які висловлюють чітку позицію, – одні за введення реєстрів, а інші – проти.

Розглянемо це питання на конкретному прикладі – вирішенні житлової проблеми, яка є найгострішою в нашій державі. Адже через низку причин отримання житла є надзвичайно болісним питанням для пересічних громадян, бо не секрет, що тільки невисокий процент наших співвітчизників в змозі його придбати.

Водночас, якимось чином деякі особи отримують квартири по декілька разів, а інші – “довічно” знаходяться у черзі. Підтвердженням цієї думки є те, що тільки за один 2006 рік у м. Києві з квартирної черги було вилучено декілька тисяч претендентів, які були внесені безпідставно. Як ви гадаєте, чи працівник ЖЕКу, що оформлював документи залишився без винагороди? Питання це, звичайно, риторичне.

Це ж саме стосується і відомчого житла. Так міністр оборони А. Гриценко після ознайомлення з обсягами махінацій, пов’язаних з отриманням житла військовослужбовцями, вимушений був централізувати цей процес та особисто вирішувати розподіл навіть гуртожитків у м. Києві. В корупційних схемах були задіяні як прапорщики так і старші офіцери, причому деякі отримали вже по дві-три квартири, потім приватизували їх на родичів і знову претендують на житло! [2].

Та чи вдалося б чиновникам на місцях з легкістю здійснювати свої оборудки, якби існував централізований реєстр отримання житла? А хто буде проти введення реєстру – законослухняні громадяни чи чиновники? Відповідь однозначна, хоча ініціатива щодо впровадження в роботу електронних систем якраз і повинна виходити від уряду.

А ось інший приклад. Кожному відомий вислів – *надайте довідку для отримання довідки*. На жаль, довідки необхідні для людей, які найбільш соціально незахищені. В першу чергу це стосується різноманітних медичних закладів – для того, щоб щорічно підтверджувати невиліковні хвороби. Мільйони людей, включаючи тих, хто не в змозі самостійно пересуватися, збирають довідки для отримання різноманітних соціальних пільг та субсидій або навіть звичайних посвідчень. *“Півроку я витратила на збір купи довідок, серед яких були і про склад сім’ї, дитячі характеристики зі школи, дитячого садка, з мого та чоловікового місця роботи, з будинкоуправління ...набирала 18 довідок”, витратила півроку, а потім довелося робити все по другому колу тільки для того, щоб отримати звання “Мати-героїня”, причому чиновник на остаток додала: “за це гроші не платять”* [3]. Хто хоч раз отримував довідку, а такими є переважна більшість, зрозуміють жінку.

Чи буде відчувати громадянин ці всі “муки” при існуванні централізованого реєстру? Ні! Адже досить тільки підвести електронний ідентифікаційний документ до зчитувального пристрою, і всі необхідні дані для відповідного відомства відразу ж будуть надані. Засмучені будуть лише чиновники, що залишаться без хабарів.

Можливо, затягування процесу збору довідок вигідно і через те, що перерахунок виплат на пільги для соціально незахищених верств населення відбувається тільки після надання відповідних документів, але хіба пересічний громадянин в змозі відстежити всі законодавчі зміни? Тобто від моменту, коли громадянину стає відомо про самі пільги до надання у відповідне відомство підтверджуючих документів унаслідок складної процедури збору проходить досить тривалий термін, під час якого виплати та компенсації не проводяться.

І це стосується не тільки поодиноких громадян. Не один місяць з початку 2007 року продовжується переоформлення документів на допомогу по утриманню дитини. В деяких управліннях праці та соціального захисту у зв’язку з цим додатково були прийняті до штату нові співробітники. Проте, і це не допомагає. Матері, у тому числі і багатодітні, вимушені по декілька днів вистоювати у багатогодинних чергах, адже для

бюджету сім’ї це досить значний внесок. При цьому особливо проблематичною стає ситуація, коли жінка працює в одному населеному пункті, а зареєстрована в іншому, адже навіть у заздалегідь добре підготовлений пакет документів весь час потрібно додавати нові документи (копію трудової книжки чоловіка, довідки з ЖЕКу тощо) [4].

Наскільки актуальним є вирішення інших соціальних проблем, зокрема перевезення громадян пільгових категорій на транспорті, свідчать не тільки факти про постійні сварки щодо права на перевезення, але й непоодинокі “вирішення” питання через фізичні розправи над ветеранами та інвалідами.

Звісно, підприємства-перевізники повинні повністю отримувати кошти за безоплатно надані пільги. З іншого боку, пільговики, які не користуються транспортом, також мають отримати компенсацію. Але через відсутність відповідних електронних систем ані пасажирів, ані транспортні установи, ані держава не в змозі отримати не тільки точні розрахунки, але й навіть зробити приблизний аналіз. При впровадженні електронних соціальних карток пільговикам досить буде просто піднести своє посвідчення до зчитувального пристрою. В багатьох містах Росії такі системи давно вже зарекомендували себе з позитивного боку.

Розглянемо ще один аспект відсутності Єдиного реєстру.

Традиційні ідентифікаційні документи, які надають відповідні відомства, як свідчить практика, містять багато неточностей. Зокрема, за документами, в Україні проживають громадяни віком 122 або навіть 940 років! На перший погляд дрібні помилки призводять до того, що громадяни не можуть отримати спадщину (наприклад, квартиру), пенсію, працевлаштуватися, вступити до вищого навчального закладу тощо. Особливо багато неточностей спостерігається у східних областях, де “знавці” мови невірно записують імена, по батькові та прізвища або ж вказують неіснуючі місця проживання. Та й у західних регіонах помилок не менше. Наприклад, житель міста Луцька Карманов став “Кишеньковим” [5].

Усі помилки та неточності, пов’язані, наприклад, з неіснуючою датою народження, легко виявляються та виправляються завдяки створенню автоматизованого реєстру фізичних осіб. Концепція створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб (далі – ЄДРФО) була розроблена в Україні у 2004 році. Створення ЄДРФО розв’язало б проблеми несумісності різноманітних відомчих реєстрів, які на сьогодні вже існують, надало б можливість здійснювати цілісний облік та ідентифікацію фізичних осіб, отримувати актуальну та достовірну статистичну інформацію про населення країни, забезпечити свободу пересування та впровадити сучасні ідентифікаційні документи, які відповідали б міжнародним зобов’язанням України щодо боротьби з тероризмом та нелегальною міграцією.

На забезпечення виконання норм Конституції та низки законів України з метою прискорення створення і введення в дію Єдиного державного реєстру фізичних осіб та забезпечення виготовлення ідентифікаційних документів Указом Президента України “Про створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб” від 30 квітня 2004 року № 500/2004 на Міністерство внутрішніх справ було покладено виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб і забезпечення створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб. Слід зазначити, що національні реєстри вже створені у більшості європейських країн. Зокрема, найпершими були Швеція, Ісландія, Данія, Франція, Іспанія, Данія тощо.

Водночас, активізація політичних процесів в Україні наприкінці 2004 – на початку 2005 років привела до появи Указу Президента України “Про внесення змін до Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України” від 10 березня 2005 року № 457/2005. Згідно з цим Указом втратив чинність і Указ від 30 квітня 2004 року № 500/2004.

Призупинивши роботу щодо створення Реєстру, урядовці втратили можливість оперативно оцінювати демографічну ситуацію, робити відповідні прогнози та якісно планувати розробку різноманітних соціальних програм – адже точної інформації на сьогодні не може надати ніхто.

Перші проблеми у зв’язку з відсутністю відповідних даних суспільство відчуло під час парламентських виборів 2006 року. Адже невідомо, скільки виборців у тому чи іншому регіоні були присутні на день голосування. Це досить актуально для західних областей та Луганщини, де значна кількість населення мігрує в пошуках роботи, а коли необхідно було запровадити відповідну процедуру для голосування інвалідів – точних розрахунків також ніхто не зміг надати. Навіть сам Президент України напередодні виборів в інтерв’ю телеканалу “Студія 1+1” скаржився на відсутність реєстру виборців.

За різними оцінками фахівців, через відсутність автоматизованої системи одержання інформації про демографічні процеси Україна втрачає 300-500 млн. грн. щорічно.

З іншого боку, єдиний реєстр слугуватиме протидії і незаконним фінансовим операціям. Так, за оцінкою голови Держфінмоніторингу Сергія Гуржія, сума операцій, проведених з використанням загублених або підроблених паспортів, у 2006 році становила 1,6 млрд. грн. [6].

Врешті-решт, необхідність створення Єдиного реєстру усвідомили усі політичні блоки, і 15 грудня 2006 року Верховною Радою України було прийнято в першому читанні проект Закону України “Про Національний демографічний реєстр”. І хоча створення Єдиного реєстру є досить складним завданням, яке вимагає вирішення низки як технічних питань, так і питань правового забезпечення, сподіваємося що він як основа для розбудови багатьох інших реєстрів, створення яких вимагає саме життя, ефективно слугуватиме населенню України і стане надійним заслоном від корупціонерів.

У зв’язку з цим необхідно розробити комплексну систему захисту інформації, що міститься в Єдиному реєстрі, забезпечити захист персональних даних відповідно до європейських норм, адже реєстр міститиме значний обсяг особистих даних громадян, продовжувати інтенсивно впроваджувати засоби доступу до сервісів Реєстру, насамперед з використанням мережі Інтернет.

### Використана література

1. Роман Базаров. Чиновник с дружественным интерфейсом / Компьютерра, 28 марта 2007 г. – № 12.
2. Министр обороны Анатолий Гриценко: “Теперь только я принимаю решение о предоставлении и постоянного, и служебного жилья военнослужащим” / Факты, 23.02.2007 р. – № 35 (2316). – С. 4.
3. Як отримати медаль героя? / Урядовий кур’єр, 24 лютого 2007 р. – № 36. – С. 6.
4. Пока я часами стою в очереди в “Собесе”, бабушка дома подкармливает моих семинедельных двойняшек из бутылочки / Факты 21 марта 2007 г. – № 51 (2332). – С. 7.
5. Воскреснуть можно только в суде / Вечерние вести, 22 лютого 2007 р. – № 27. – С. 6.
6. <http://www.liga.net>.