

Гуцалюк Михайло Васильович –
кандидат юридичних наук, доцент, старший
науковий співробітник

Створення Єдиного державного демографічного реєстру – необхідна передумова боротьби з корупцією та організованою злочинністю

У статті розглянуто проблеми створення відомчих та єдиного державного демографічного реєстрів. Висвітлено переваги сучасних ідентифікаційних документів, їх роль у протидії організованій злочинності та корупції.

У правоохоронних органах розвинених країн постійно впроваджуються сучасні методи протидії організованій злочинності та корупції. Особливо гостро необхідність впровадження нових засобів та методів попередження нелегальної міграції, торгівлі людьми, тероризму постала після подій 11 вересня 2001 року.

Україна, підтримуючи зусилля світового співтовариства у боротьбі з тероризмом взяла на себе низку зобов'язань, зокрема, – забезпечити імплементацію Резолюції Ради Безпеки ООН 1373/01 від 28 вересня 2001 року щодо боротьби проти тероризму, якою передбачено запобігати пересування терористів або терористичних груп за допомогою ефективного прикордонного та контролю за видачею документів, що засвідчують особистість, і проїзних документів, а також – за допомогою заходів попередження фальсифікації, підробки або незаконного використання документів, що засвідчують особу [1].

Створення сучасних документів, які захищені від підробки передбачає внесення в них біометричних даних власника та функціонування відповідного реєстру, в якому містяться особисті відомості та службова інформація.

Про актуальність проблеми впровадження такої системи в Україні свідчать наступні факти. За дослідженням Міжнародної організації міграції (МОМ), Україна разом із Білоруссю і Молдовою стали основними лідерами з торгівлі людьми у Європі. Щорічно від 2 до 4 мільйонів людей купляються в межах своїх країн, за кордон переправляються 600–800 тисяч “рабів”, які згодом використовуються для важких робіт, проституції, жебрацтва тощо. Як рабовласники ставляться до свого товару, свідчить жахливий факт, що стався в Аденській затоці. За повідомленням служби новин ООН, у березні 2007 року контрабандисти, втікаючи від переслідування, викинули у море з акулами 200 нелегальних мігрантів [2]. Докладніше щодо проблеми превенції торгівлі людьми в Україні можна ознайомитися в раніше опублікованій праці [3]. Зазначимо лише, що проблема підробки документів, які посвідчують особу, досить гостро відчувається і в країнах Європейського Союзу.

Журналістка ВВС Шахіда Тулаганова провела унікальне дослідження, купуючи підроблені паспорти у всіх країнах Євросоюзу і перетинаючи по фальшивках кордони. В її документальному фільмі розповідається про те, як можна без особливої труднощів в'їхати в Британію по підроблених або крадених документах [4]. Їй вдалося придбати 20 паспортів в різних країнах Європи вартістю від 250 до 1500 фунтів.

Досить прибутковим “бізнесом” вважається підробка документів і в Україні. Працівники телеканалу НТН провели своє дослідження та продемонстрували схеми

та вартість “роботи” у м. Києві, знаходячи відповідні “фірми” в Інтернеті. Слід зазначити, що попитом користуються не лише закордонні паспорти, але й дипломи про освіту, різноманітні довідки, внутрішні паспорти.

Особливу активність аферисти різноманітної кваліфікації почали проявляти під час розширення мережі кредитування. Так, організована злочинна група, використовуючи підробні паспорти, оформлювала кредити на закупівлю побутової техніки. Після першого внеску та отримання товару “покупець” зникав. Великою популярністю користуються підроблені дипломи про вищу освіту – адже його вартість набагато менша, ніж вартість навчання та й часу “на освіту”: замість 5–6 років витрачається тиждень.

Як правило, в усіх нелегальних фірмах, особливо тих, які спеціалізуються на “відмиванні” коштів, використовуються підроблені або викрадені документи. Злочинці навчилися навіть використовувати ксерокопії документів для проведення своїх нелегальних операцій [5]. Тому сьогодні, як ніколи, актуальним є не тільки наявність документа, що посвідчує особу, а й факт аутентифікації особи – тобто підтвердження того, що фізична особа є дійсно тим, за кого себе видає. Основним засобом щодо такої операції є використання біометричних даних, які є індивідуальними для кожної особи. В правоохоронній діяльності метод дактилоскопії використовують вже більше сотні років. А на сьогодні в Євросоюзі представлений законопроект, який передбачає створення до кінця 2008 р. централізованої бази даних відбитків пальців, в якому будуть зібрані відомості про всіх громадян ЄС, засуджених за злочини, а також звинувачених або підозрюваних в їх скоєнні. Значну історію має і вітчизняна школа дактилоскопії. А з 90-х років в МВС України функціонує автоматизована дактилоскопічна інформаційна система, яка дозволяє за короткий термін часу отримати інформацію про власника відбитків пальців.

Водночас, індивідуальними в людини є не тільки папілярні візерунки, але й “рисунок” сітківки ока, почерк, голос і навіть запах, та інші властивості, які широко використовуються для ідентифікації особи у найрізноманітніших галузях [6].

У паспортних документах нового зразка біометричні дані повинні міститися в електронному вигляді в чипі – невеличкій інтегральній схемі. Ці дані можуть зчитуватися відповідними пристроями та інформація, яка міститься в ній, порівнюється з даними, які містяться у відповідному електронному реєстрі, або, наприклад електронна фотографія порівнюється з виглядом власника документа.

Створення такого реєстру надасть можливість не тільки підтвердження персональних даних власника документа, але й дозволить вирішити цілу низку соціальних питань, починаючи від створення Реєстру виборців, закінчуючи наданням різноманітних соціальних пільг, наприклад, безкоштовного проїзду в автотранспорті з автоматичним перерахуванням коштів за проїзд автоперевізнику.

З іншої сторони, відсутність електронного реєстру призводить до низки проблем. Так, як свідчить практика, традиційні ідентифікаційні документи, які надають відповідні відомства, містять багато неточностей. Зокрема, за документами в Україні проживають громадяни з 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 спостерігаються 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 зустрічається не менше. Наприклад, житель міста Луцька Карманов став “Кишеньковим” [7].

Відсутність електронних реєстрів, за якими б можна було б оперативно перевіряти та аналізувати різноманітну соціально значущу інформацію призводить до поширення корупції, різноманітних зловживань. Це дозволяло аферистам різного

гатунку отримувати безкоштовне житло по декілька разів (Міністр оборони України А. Гриценко після ознайомлення з обсягами махінацій, які пов'язані з отриманням житла військовослужбовцями, вимушений був централізувати цей процес та особисто вирішувати розподіл, навіть гуртожитків у м. Києві. До корупційних схем були задіяні як прапорщики, так і старші офіцери, причому деякі отримали вже по дві-три квартири); отримувати хабарі за надання довідок, в основному фіктивних; отримувати Чорнобильські пільги тощо.

Усі помилки та неточності, пов'язані, наприклад, з неіснуючою датою народження у паспорті, легко виявляються та виправляються, завдяки створенню автоматизованого реєстру фізичних осіб. Концепція створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб (ЄДРФО) була розроблена в Україні у 2004 році. Створення ЄДРФО повинно було розв'язати проблеми несумісності різноманітних відомчих реєстрів, які на сьогодні вже існують, надавало б можливість здійснення цілісного обліку та ідентифікації фізичних осіб, отримувати актуальну та достовірну статистичну інформацію про населення країни, забезпечити свободу пересування та впровадити сучасні ідентифікаційні документи, які б відповідали 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 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, першими були Швеція, Ісландія, Данія, Франція, Іспанія, Данія тощо. А от автоматизована ідентифікація, у тому числі – біометрична, в Росії прийнята у вигляді державних стандартів.

Наукові напрацювання українських вчених, таких як В. Брижко, В. Буржинський, В. Гавловський, Р. Калюжний, Б. Романюк, М. Швець, В. Цимбалюк та багатьох інших, були не тільки реалізовані в конкретних інформаційних системах, але й надавали відчутну допомогу правоохоронцям-практикам.

Водночас, активізація політичних процесів в Україні наприкінці 2004 – на початку 2005 років призвела 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. Цим Указом визнано нечинним і Указ від 30 квітня 2004 року № 500/2004.

Призупинивши роботу щодо створення Реєстру, урядовці втратили можливість оперативно оцінювати демографічну ситуацію, розробляти 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 відчувало під час парламентських виборів 2006 року. Адже невідомо, скільки виборців у тому чи іншому регіоні були присутні на день голосування. Це є досить актуальним 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.

За різними оцінками фахівців, через відсутність автоматизованої системи одержання інформації про демографічні процеси Україна втрачає близько 300–500 млн. грн. щороку. З іншої сторони, єдиний реєстр слугуватиме протидії з незаконними фінансовими операціями. Так, за оцінкою Голови Держфінмоніторингу

С. Гуржія, сума операцій, проведених з використанням загублених або підроблених паспортів, у 2006 р. склала 1,6 млрд. грн. [8].

Врешті-решт, необхідність створення Єдиного реєстру усвідомили усі політичні блоки і 15 грудня 2006 року Закон України “Про національний демографічний реєстр” Верховною Радою України було прийнято у першому читанні. І хоча створення Єдиного реєстру є досить складним завданням, яке вимагає вирішення низки як технічних 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.

Під час написання статті Указом Президента України “Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України” від 12 травня 2007 р. № 399/2007 було скасовано Указ, який призупинив розбудову Єдиного реєстру та створення нового електронного паспорта. Отже, залишився останній крок – підписання відповідної Постанови Кабінету Міністрів, яка могла би стати відліком нового етапу розвитку як сучасних документів, так й електронного урядування в Україні, що є необхідною умовою протидії корупції та організований злочинності.

Список використаних джерел

1. План дій Європейського Союзу в сфері юстиції та внутрішніх справ щодо України: Погоджено на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС від 12 грудня 2001 р.
2. www.gian.ru
3. Ахтирська Н.М., Гуцалюк М.В. Удосконалення паспортної системи як захід попередження торгівлі людьми // Боротьба з орг. злоч. і корупцією (теорія і практика). – 2006. – № 14. – С. 178 – 187.
4. Голицына Н. Мы проделали работу британской полиции // Огонек. – 2007. – № 1.
5. Квартира по цене ксерокопии. У мошенников снова в моде аферы с ксероксами документов // Газета “По-киевски”. – 2007. – 16 апр. – № 84. – С. 7.
6. Гуцалюк М. Ідентифікація фізичних осіб // Право України. – 2006. – № 5. – С. 122 – 126.
7. Воскреснуть можно только в суде // Вечерние вести. – 2007. – 22 лют. – № 27. – С. 6.
8. <http://www.liga.net>

The article is devoted to the problems of creation departmental and common state demographic registers. The author covers the advantages of the modern identification documents, their role in counteraction organized crime and corruption.