

АННОТАЦИЯ

В представленном материале авторы предприняли попытку описать нынешнюю ситуацию с внедрением биометрических паспортов в КР, суть и целевое предназначение указанной технологии, взаимосвязь использования биометрических паспортов и совершенствование избирательной системы, а также ряд выводов о целесообразности нововведения в систему государственного управления Кыргызской Республики.

СИТУАЦИЯ

В рамках мониторинга авторами определено, что международный стандарт машиночитываемых паспортов, установлен специализированным учреждением ООН - Международной организацией гражданской авиации (ИКАО, ИКАО) в 2005 году.

Как считают эксперты в этой области внедрение биометрических паспортов обусловлено необходимостью обеспечения национальной безопасности, снижения коррупционных проявлений, единения и автоматизации базы данных и защиты избирательных прав граждан.

В итоге получается, что **биометрический паспорт** — это государственный документ, удостоверяющий личность и гражданство владельца при пересечении границ государств и пребывания за границей. Биометрический паспорт отличается от обычного тем, что в него встроена специальная микросхема, содержащая фотографию владельца, отпечатки пальцев и его биографические данные: имя, дату рождения, номер паспорта, дату его выдачи и срока действия, а также дополнительные сведения о владельце. Кроме того, биометрический паспорт предусматривает возможность хранения в микросхеме специальной биометрической информации. Отличием биометрического паспорта от обычного является наличие информации, недоступной его владельцу, и возможности её дистанционного считывания.

Каждая страна вправе усилить пограничный контроль, добавив еще один или два биометрических параметра, например отпечаток пальца и радужку глаза. Однако они не являются обязательными.

Однако, в разных странах эта информация может отличаться. В паспорте гражданина США на чипе нет информации о владельце, вместо этого на нем записана ссылка на файл на правительственном сервере, по которой работники паспортного контроля могут получить доступ к информации о владельце паспорта. Большинство других государств записывают информацию прямо на чип. Для европейцев на нем дублируется информация из паспорта (имя, дата рождения и т. д.) плюс фотография и отпечатки пальцев. В российском загранпаспорте чип хранит информацию о владельце с первой страницы и цифровую фотографию.

По сообщениям ГРС Кыргызстана биометрические паспорта для граждан Кыргызстана будут выпускаться с собранными биометрическими данными.

Сведения, содержащиеся в паспорте в электронном виде, в том числе водительское удостоверение, пенсионная книжка, банковский счет, медицинская книжка, семейное положение, адрес места проживания, национальность, пол, гражданство, место рождения, цветное цифровое изображение лица владельца, графическое строение папиллярных узоров пальцев обеих рук, собственноручная подпись владельца, ключ электронно-цифровой подписи и другие данные могут распознаваться контактным и бесконтактным образом любым государственным и негосударственным органом, оказывающим услуги, в том числе банками, нотариатами, медицинскими и образовательными учреждениями, бизнес структурами. В биометрическом паспорте содержатся 19 сведений о гражданине, включая сведения в электронном формате, что позволяет использовать его весь срок действия, не меняя паспорт при изменении данных, которые будут обновляться автоматически. Идентификационная карта может иметь тактильный текст шрифтом Брайля для лиц с нарушениями зрения по желанию владельца.

Паспорта с биометрическими данными будут выдаваться на добровольной основе и только тем категориям граждан, которые планируют выезжать в те страны, которые требуют биометрические паспорта. При этом, действующие паспорта имеют силу и будут действительны до окончания срока их действия.

Так, по данным ГРС в Кыргызстане с 1 мая 2017 года начался прием документов на бесплатное оформление и выдачу биометрического паспорта – паспорта гражданина КР образца 2017 года. Однако, с 2018 года замена документа станет платной. В текущем году ГРС выдает только электронные ID-карты, а со следующего года планируется введение и биометрического общегражданского паспорта.

Обязательным требованием для получения паспорта является наличие прописки гражданина в базе Единого государственного реестра населения.

На конец май месяца 2017 года с момента начала выдачи биометрических паспортов их получили более 10 тысяч граждан, свыше 50 тысяч подали документы для получения новых электронных ID-карт.

Преимущества и недостатки использования биометрических паспортов

По мнению разработчиков законопроекта, целевое использование биометрических данных граждан многофункционально, многогранно; решает массу вопросов государственного значения и продиктовано необходимостью воспрепятствовать современным вызовам и угрозам.

Биометрические технологии используются в области безопасности банковских обращений, инвестирования и других финансовых перемещений, а также розничной торговле, охране правопорядка, вопросах охраны здоровья, а также в сфере социальных услуг.

Биометрический паспорт исключает всякую подделку и делает бессмысленным его кражу. То есть никто не может воспользоваться краденным паспортом, выдать себя за Вас, проголосовать за Вас, снять Ваши деньги в банке, или совершить какие-либо операции с недвижимостью. Будут уточнены данные о расходах и доходах граждан, что будет способствовать в борьбе с теневой экономикой;

Кроме того, нововведение облегчает установление личности граждан, заниматься их поиском. Является гарантом безопасности человека, покинувшего пределы своей страны, в случаях, когда, если человек потерял память, попал в больницу в любом государстве без сознания, попал в авиакатастрофу.

Далее, введение биометрических паспортов обеспечивает принцип «одно лицо - один паспорт», как дополнительное мероприятие безопасности. Преступник, находящийся в розыске, не сможет покинуть страну по поддельному паспорту.

Главное преимущество биометрического паспорта состоит в том, что на пунктах пограничного контроля некоторых стран установлено оборудование, считывающее данные с микрочипа. Такая процедура сокращает время ввода данных о лице, пересекающем границу, в пограничную систему. Сейчас во многих странах, где существует контроль электронных паспортов, созданы специальные коридоры для путешественников с электронными паспортами, очередь в которых движется значительно быстрее.

Благодаря хранению биометрических данных в паспорте, сравнение предъявителя паспорта и данных, хранящихся в паспорте (фотография лица, отпечатки пальцев и другие) выполняет автоматика. Такой подход снижает вероятность субъективной ошибки контролёра, сокращает время идентификации и ускоряет процесс пограничного контроля.

Также биометрические данные граждан играют важную роль при возникновении чрезвычайных ситуаций, когда своевременная идентификация человека, информация о его группе крови, семейном положении, адресе проживания будет необходима для спасения его жизни и сохранения здоровья.

Кроме того, цифровая подпись позволит получать государственные электронные услуги, не выходя из дома.

Однако, мнения общественности не во всем сходятся. Некоторых слоев населения беспокоит новизна и спешка процесса, задаются вопросы для чего нужны биометрические паспорта при наличии действующих ID-карт, высказывается возмущение из-за обязательной сдачи биометрических данных — отпечатков пальцев, фотографию, роспись гражданина.

Кроме того, по мнению многих экспертов использование биометрических технологий несет в себе угрозы, к основным среди которых можно отнести:

- ✓ ограничение свободы человека, что может стать своего рода орудием тотального контроля над людьми. Без их согласия отслеживать их перемещения, покупки, расчёты, прохождение ими медицинских процедур, получение социальной помощи, другие юридически и общественно значимые действия и даже личную жизнь.
- ✓ возможность дистанционного снятия данных с электронного чипа несёт серьёзные угрозы. Существуют технологии способные обнаружить объекты размером с 5-копеечную монету на расстоянии нескольких сот километров. Таким образом, сведением документов с электронными чипами возможно создание тотальной системы с использованием космических и иных средств слежения за людьми.
- ✓ по мнению военных экспертов, с точки зрения безопасности государства введение паспортов с чипами, содержащими биометрические данные несут опасность для государства и его обороноспособности. Военнослужащие и сотрудники силовых структур имеют паспорта и, как правило, носят их с собой. Поэтому, владея такой информацией, иностранные спецслужбы могут отслеживать передвижения и действия сотрудников спецслужб где бы они ни находились, что негативно отразится на безопасности нашей страны и защите государства.

По утверждениям международных ассоциаций биометрический паспорт невозможно подделать, однако голландский ученый Джероен ван Бик из Амстердамского университета сумел подделать биометрический паспорт. Во время эксперимента голландец взял два чипа реально существующих британских паспортов и создал их точные копии. После этого он изменил данные на копиях чипов, вставив в паспорта фотографии Усамы бен Ладена и палестинской террористки-смертницы Х.Дарагме. Программа, рекомендованная для проверки паспортов в международных аэропортах, признала подделанные паспорта настоящими.

Кроме того, также имеется случай ареста гражданина Израиля, подозреваемого в массовом хищении биометрических данных граждан, содержащих имена, даты рождения, национальные идентификационные номера и информацию о членах семей 9 миллионов израильтян. Похищенная база также содержала информацию о состоянии здоровья отдельных граждан. Задержанным оказался бывший сотрудник Министерства социального обеспечения Израиля, который предлагал ворованную информацию представителям преступных сообществ.

Международный опыт

История биометрического паспорта начинается с теракта в США 11 сентября 2001 года. После трагических событий США заявили о необходимости внедрения нового вида документов, которые будут содержать полноценную информацию о владельце. Это предложение США было рассмотрено в 2002 году и 188 стран одобрили так называемое Ново-Орлеанское соглашение. Среди этих стран был и Кыргызстан.

190 государств-участников ИКАО согласились с тем, что все государства должны начать выдавать машино-считываемые паспорта по стандарту ИКАО не позднее 1 апреля 2010 года. В настоящее время это делают 110 государств.

На протяжении последних 10-ти лет биометрические загранпаспорта оформляются во многих странах мира. На биометрические паспорта переходят также Узбекистан, Казахстан, Россия, Туркменистан.

Многие государства в ближайшей перспективе планируют ввести в обращение паспорта с биометрическими данными еще и в целях борьбы с активизировавшимся международным терроризмом.

Внедрение базы биометрических данных в избирательный процесс Венесуэлы обеспечило 100 процентное участие населения на выборах. Известна успешная практика применения данной системы в Гане, Эстонии и других государствах мира. Таким образом налицо повышение уровня доверия со стороны граждан к проводимым выборам в этих странах, государственным избирательным институтам и прозрачности избирательного процесса.

Как озвучено на встрече Президента Кыргызской Республики Алмазбек Атамбаева с премьер-министром Сооронбаем Жээнбековым и руководителем своего аппарата Сапаром Исаковым 28 апреля 2017 года на обсуждении начала процесса внедрения в стране биометрических электронных паспортов: «Электронный биометрический паспорт гражданина Кыргызской Республики – это первый электронный паспорт в Центрально-Азиатском регионе, соответствующий требованиям Международной организации гражданской авиации и имеющий соответствующую защиту от подделок».

Несомненно то, что информационные технологии с применением биометрических данных будут способствовать проведению чистых и прозрачных выборов.

Списки избирателей составляется ГРС на основе сведений об избирателях (их персональных и биометрических данных) с использованием информационной системы управления списками избирателей на базе Единого государственного реестра населения.

Чтобы быть включенными в списки избирателей граждане Кыргызской Республики должны пройти обязательную биометрическую регистрацию в пунктах сбора биометрических данных. В случае если граждане не пройдут биометрическую регистрацию, то не смогут проголосовать на выборах.

По мнению правозащитников, такое положение нарушает конституционные права граждан участвовать в избирательном процессе. Так, по словам директора Общественного фонда "Правовая клиника" Адилет **Ч.Джакуповой**: «Даже если минимальное количество, например пять процентов избирателей, не будет допущено, может возникнуть вопрос о легитимности выборов. Из-за биометрики часть населения уже лишили права голосовать. А сколько наших граждан за рубежом».

Согласно данным Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики в трудовой миграции находится порядка 700 000 человек. Из них по состоянию на начало 2015 года в России – 520 тыс., в Казахстане – 80 тыс., в Южной Корее – 14 тыс., в Турции – 14 тыс., в других странах дальнего зарубежья (Европа, США, Ближний Восток, Азия) – 30 тыс.

В период избирательных кампаний для граждан Кыргызстана пребывающих за рубежом открываются избирательные участки в дипломатических представительствах КР. Однако, по словам председателя ассоциации «Замандаш» **М.Жапанова**, часть мигрантов не сдали биометрические данные, а часть живет и трудится в отдаленных от центров районах, в связи с чем не смогут прибыть на избирательные участки.

По словам консула Кыргызстана в Казахстане **А.Байбосунова**, хотя соотечественники и сдают биометрические данные, однако многие из них не смогут проголосовать из-за того, своевременно не подали заявление о том, что будут голосовать не по месту прописки (форма №2). В то же время некоторые из них придут на избирательные участки, не зная о том, что они лишились права голоса.

Кроме того аналогичные сложности возникают с внутренними мигрантами, которые живут в больших городах и не знают, что можно сдать биометрические данные по месту временного проживания.

Общая информация

Количество населения страны -----	6 140 200
Население от 16 лет и выше -----	4 011 583 (65% от населения)
Прошли биометрику от 16 лет и выше -----	2 942 000 (47% от населения)
Количество избирателей -----	2 851 952 (46% от населения)

Примечание: приведены данные Нацстатком, ГРС, ЦИК КР по состоянию на 1 января 2017 года.

При использовании новых технических средств в период последних избирательных кампаний были выявлены определенные проблемы. Так, по результатам мониторинга избирательных кампаний по выбору депутатов местных кенешей 11 декабря 2016 года отмечены следующие основные недостатки:

- неточности списков избирателей. Так, на избирательном участке № 1324 более 30 человек не смогли найти себя в списке избирателей, хотя до этого сдавали биометрические данные. На участке № 1335 в течение 10 лет избиратель голосовал на этом участке, однако в день выборов данному избирателю отказали и направили на другой участок;
- на участке №1105 не смогли проголосовать 28 человек, так как при прохождении процедуры идентификации компьютер выдавал информацию, что они уже голосовали;
- в процессе процедуры голосования и работы участковых избирательных комиссий выявлено ряд нерешенных вопросов со стороны участковых избирательных комиссий и органов, обязанных обеспечить бесперебойную работу аппаратуры. На участках № 1324, 1104, 2114, 2096, 1328, 1316, 1104 периодически не работал аппарат для идентификации биометрических данных;
- множество случаев, когда по определенному адресу направляют извещения от ГРС, однако граждане имена, которых указаны в извещении, на самом деле никогда не проживали или даже не были прописаны по данному адресу. Такие факты зафиксированы на избирательных участках № 1316, 1104, 1138, 2114.

По сообщениям наблюдателя от партии "Мекеним Кыргызстан" **А. Акимова** были сбои техники, у некоторых граждан сканеры не распознавали отпечатки пальцев. В связи с этим многие граждане не смогли проголосовать. Подобные сбои техники происходили примерно на каждом четвертом избирательном участке в Кыргызстане – сообщает «Коалиции за демократию и гражданское общество».

В частности, по словам экс вице-премьер-министра Кыргызстана **Т. Сарпашева** около 3% населения не находят себя в списках избирателей, **4 400 граждан** (0,02% от всего количества избирателей) не нашли свой участок во время парламентских выборов 4 октября 2015 года.

Справка

Согласно к поправкам к конституционному Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в конституционный Закон Кыргызской Республики **«О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»** от 23 апреля 2015 года № 88, принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 9 апреля 2015 года, в избирательное законодательство страны включены нововведения в части внедрения в избирательный процесс инновационных технологий.

Основной смысл внедрения инноваций – обеспечение принципа «один избиратель – один голос», а также максимальное исключение человеческого фактора при подсчете голосов избирателей.

Законом предусматривается:

- ✓ включение в список избирателей только граждан, прошедших биометрическую регистрацию;
- ✓ передача полномочий по составлению списка избирателей Государственной регистрационной службе при Правительстве Кыргызской Республике;
- ✓ допуск избирателя к голосованию только при условии его идентификации по биометрическим и персональным данным путем сличения отпечатков пальцев избирателя с имеющейся в компьютерной базе данных биометрической информацией;

- ✓ исключение из числа документов, удостоверяющих личность избирателя пенсионного удостоверения, водительского удостоверения, удостоверения личности офицера (прапорщика), военного билета военнослужащего срочной службы и оставление только паспорта гражданина Кыргызской Республики (ID-карта) или общегражданского паспорта гражданина Кыргызской Республики (для ускорения процесса идентификации избирателя, поиск информации будет осуществляться по ПИН-коду, который находится в машинно-считываемой зоне документа);
- ✓ применение для голосования автоматически считывающих урн;
- ✓ оснащение помещения для голосования мониторами и иным необходимым оборудованием;

Согласно статьи 5 *Закона КР «О биометрической регистрации граждан»* от 14 июля 2014 года № 136 каждый гражданин Кыргызской Республики которому исполнилось 16 лет обязан пройти биометрическую регистрацию.

Так, согласно сообщениям официальных лиц ГРС Кыргызстана, не сдавшим биометрические данные гражданам перестанут оказываться государственные услуги в рамках деятельности Государственной регистрационной службы. Граждане, отказавшиеся от сдачи своих данных, столкнутся с массой проблем при получении документов.

Биометрические данные - это отпечатки пальцев, цифровое фото, электронная подпись, являющиеся уникальными и индивидуальными сведениями каждого человека, которые не подлежат подделке и по которым можно безошибочно установить личность человека.

Сбору, обработке, хранению и использованию в обязательном порядке подлежат следующие биометрические данные:

- ✓ цифровое графическое изображение лица;
- ✓ графическое строение папиллярных узоров пальцев обеих рук;
- ✓ собственноручная подпись.

Кроме биометрических данных сбору, обработке, хранению и использованию также подлежат в обязательном порядке следующие персональные данные:

- ✓ персональный идентификационный номер;
- ✓ фамилия, имя, отчество;
- ✓ национальность;
- ✓ серия и номер паспорта;
- ✓ свидетельство о рождении (для лиц, ранее не получавших паспорт гражданина Кыргызской Республики);
- ✓ пол;
- ✓ число, месяц, год рождения;
- ✓ место жительства.

Первоначальным и основным этапом реализации проекта по сбору биометрических данных является создание Единого государственного реестра населения, что по мнению разработчиков проекта позволит создать Централизованную информационную систему, которая во многом расширит электронный сервис в стране и сэкономит время и ресурсы.

Единый государственный реестр населения (ЕГРН) – это база данных государственного масштаба, где будут собраны сведения о каждом гражданине: фамилия, имя, отчество человека, его пол, национальность, место жительства, родственные отношения (родители и дети), сведения о рождении и смерти, биометрические данные и сведения о гражданстве. ЕГРН объединяет существующие базы данных населения, с помощью которых можно упростить государственные межведомственные информационные взаимодействия.

Согласно положению, реестр населения представляет собой систему единого автоматизированного персонифицированного учета граждан КР, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Кыргызстана и являющихся субъектом регистрации. Он предназначен для сбора, хранения, актуализации и анализа сведений о субъектах регистрации, о масштабе и направлении миграции, а также для

предоставления этой информации государственным органам и органам местного самоуправления, другим юридическим и физическим лицам.

ЕГРН включает в себя ряд блоков:

- ✓ автоматизированная информационная система органов ЗАГС;
- ✓ автоматизированная система выдачи паспортов;
- ✓ автоматизированная система адресно-справочного бюро;
- ✓ база биометрических данных;
- ✓ информационная система гражданства.

Решением Национального совета по устойчивому развитию Кыргызской Республики Правительству Кыргызской Республики было поручено создать ЕГРН Кыргызской Республики.

В целях реализации данного Решения Правительством Кыргызской Республики реализовано ряд важных мероприятий по формированию ЕГРН Кыргызской Республики.

Архитектура системы ЕГРН стало единым источником данных о населении, которая состоит из следующих компонентов:

- ✓ База данных системы ЗАГС. Именно на уровне органов ЗАГС ведется учет всего цикла жизни человека с момента рождения до его смерти. Проведена оцифровка части актовых записей.
- ✓ База данных действующих паспортов граждан КР. В настоящее время база данных выданных паспортов сформирована по принципу “1 человек - 1 ПИН - 1 паспорт”, которая также использовалась при составлении достоверного списка избирателей.

В целях поддержки на постоянной основе вышеуказанного принципа, параллельно разработана и запущена информационная система **“АИС: Паспорт”**, которая в автоматизированном порядке обрабатывает, передает и хранит все документы на получение паспорта.

Важнейшим компонентом ЕГРН стал созданный Адресный регистр страны, который необходим для определения местожительства избирателя и последующей привязки к конкретному избирательному участку, а также для повсеместного использования всеми государственными и муниципальными органами в своей текущей деятельности.

Одним из 4-х основных компонентов ЕГРН является база биометрических данных граждан Кыргызской Республики, которая продолжает формироваться в рамках объявленной в августе 2014 года Национальной кампании по сбору биометрических данных граждан Кыргызской Республики.

Основные выводы и рекомендации

Проведенная работа по мониторингу внедрения биометрических паспортов для граждан Кыргызской Республики позволяет сделать ряд следующих выводов:

1. Кыргызская Республика одной из первых на постсоветском пространстве использовала внедрение в избирательный процесс инновационные технологии с применением автоматически считывающих урн (АСУ) для подсчета голосов избирателей, ликвидировало проблему массового вброса бюллетеней и “каруселей”, налажена избирательная система "Один человек - один голос", составление списков избирателей. Все нарушения, ранее происходившие в участковых комиссиях, максимально устранены, что, несомненно, служит повышению уровня доверия населения к проводимым выборам, государственным избирательным институтам и прозрачности избирательного процесса;
2. Польза от введения биометрических паспортов очевидна. Будущее за цифровыми технологиями. Биометрические паспорта значительно упрощают жизнь и экономят время. И паспорта с чипом - первый реальный шаг к такому будущему. Кроме того, это позволит внедрить электронное правительство, которое позволит сократить

- бюрократию при получении государственных услуг. То есть такой паспорт позволит воспользоваться множеством государственных услуг дистанционно. Например, получить справки, оплатить счета, встать в различные муниципальные очереди;
3. Как было указано выше, в биометрическом паспорте гражданина Кыргызстана содержатся 19 сведений о владельце, включая сведения в электронном формате, в то время как в паспортах отдельных государств на чипе хранится меньшее количество информации, содержащее только ту информацию, которая действительно необходима для уверенной идентификации личности;
 4. Есть определенные риски в том, что данные могут распознаваться контактным и бесконтактным образом любым государственным и негосударственным органом, оказывающим услуги, в том числе банками, нотариатами, медицинскими и образовательными учреждениями, бизнес структурами, что означает увеличение круга субъектов имеющих право доступа к данным и вероятность их взлома. Как показывает международная практика, имеются случаи несанкционированного доступа к персональным данным граждан. В связи с чем, органам ответственным за функционирование и сохранность баз данных необходимо на постоянной основе принимать меры по совершенствованию систем защиты данных;
 5. Информированность населения о положительных сторонах внедрения биометрических паспортов недостаточная, особенно на региональном уровне. У некоторой части общества преобладает мнение о негативных сторонах нововведения. Часть граждан слабо владеют информацией, либо мало информированы. Для расширения информированности населения, в средствах массовой информации необходимо активно продолжать распространять больше позитивной информации о планах и текущей деятельности по введению биометрических паспортов;
 6. ЦИК и ГРС необходимо принять меры по усилению потенциала членов участковых избирательных комиссий, работе со списками избирателей, а также правилам организации процесса голосования;
 7. С учетом предстоящих выборов Президента Кыргызской Республики, органам, вовлеченным в избирательный процесс на совместной основе необходимо тщательно проанализировать те недостатки, которые имели место на практике, провести анализ технических проблем, полное их тестирование. Выработать меры по улучшению технических систем.
 8. Несмотря на то, что определенная часть общества выступают против нововведения, стоит признать, что биометрические технологии – это требование времени, призванная обеспечить безопасность и стабильность развития общества. В современную эпоху мировых глобальных процессов, технические средства неизбежно станут неотъемлемой частью жизни человека. Нужно идти в ногу со временем.