



## **Основні результати Моніторингу оформлення закордонних біометричних паспортів**

У 2015 році в Україні розпочався випуск нового типу машино-зчитувальних біометричних документів для виїзду закордон. Запровадження нових **закордонних біометричних паспортів**, що відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) відбулось в рамках виконання Україною Блоку 1 «Безпека документів, включаючи біометрику» **Плану з лібералізації візового режиму між Україною та ЄС**. Ключовим гравцем впровадження біометричних технологій стала **Державна Міграційна Служба України** (далі - ДМС), на підрозділи якої разом з територіальними органами було покладено відповідальність за оформлення та видачу нового типу паспортів.

Разом з підрозділами ДМС, прийомом та видачею документів для оформлення закордонних біометричних паспортів на платній основі займається **Державне Підприємство «Документ»** (далі – ДП «Документ»), що належить до сфери управління Міграційної служби. В структурі ДП «Документ» діють відокремлені **Центри обслуговування громадян «Паспортний сервіс»**. Окрім того, донедавна фахівці ДП «Документ» знаходились у всіх приміщеннях підрозділів ДМС для надання супутніх платних послуг. З січня 2016 року, відповідно до рішення Колегії ДМС, розпочався процес виведення працівників ДП «Документ» з підрозділів Міграційної служби.

З початку видачі документів нового зразка, процес був обтяжений суттєвими затримками та конфліктами між відповідальними органами. Тому, зважаючи на високий запит збоку громадськості, **ГО «Європа без бар'єрів»** у 2015 році вперше провела **моніторинг практики оформлення закордонних біометричних паспортів**. Метою моніторингу є **підвищення рівня мобільності громадян України** шляхом компетентного інформування щодо новацій у міграційній сфері, та сприяння вирішенню проблем міграційної практики України у сфері запровадження біометричних технологій.

В рамках моніторингу, використовувались такі **методи дослідження**, як аналіз документів та опитування. **Аналіз документів** було застосовано для визначення основних тенденцій в оформленні біометричних закордонних паспортів, а також з'ясування повноважень та сфер відповідальності основних стейкхолдерів впровадження документів нового зразка. **Опитування** проводилось у формі особистих інтерв'ю з заявниками, що звертались за оформленням закордонних біометричних паспортів до 12-ти відділень ДМС, а також 2-х центрів обслуговування громадян «Паспортний сервіс» у місті Києві. Всього, протягом вересня-жовтня 2015 року було проведено **465 інтерв'ю**. Отримані дані було проаналізовано та доповнено в ході поглиблених консультацій з представникам Міграційної Служби.

В рамках моніторингу було виділено наступні **досліджувані параметри**:

- інформація щодо особливостей роботи підрозділів ДМС (наявність черг, тривалість процедури збору біометричних даних, графік роботи, доступність інформації всередині підрозділів),
- дотримання Постанови КМУ №152 від 7 травня 2014 р. (далі – Постанови КМУ №152) у частині переліку документів, які необхідно надати відповідним органам для оформлення закордонного біометричного паспорту,
- дотримання Постанови КМУ №152 у частині вартості послуг,
- дотримання Постанови КМУ №152 у частині терміну оформлення закордонного біометричного паспорту.

У результаті моніторингу було виявлено як позитивні тенденції у роботі підрозділів та відділень ДМС, так і сфери, що потребують вдосконалення. Зокрема, серед **позитивних тенденцій** варто відмітити налагодженість організації збору біометричних даних, а також задоволеність респондентів отриманими послугами. **До питань, які потребують вдосконалення** було віднесено збір документів, що не передбачені нормативно-правовими актами, затримки у видачі паспортів та наявність практики замовчування вартості додаткових консультативних послуг ДП «Документ». Тож, зважаючи на високу відповідальність Державної Міграційної Служби пов'язану із запровадженням внутрішніх ID карток та закордонних біометричних паспортів, необхідним є **перегляд практик надання відповідних послуг у районних відділеннях ДМС у м. Києві**. Зокрема, важливим є **повноцінне закінчення процесу виведення працівників ДП «Документ» з підрозділів ДМС**.

## ***Наявність черг***

Для того аби подати документи на отримання паспорту, **57%** респондентів, що звертались до районних відділень ДМС не потрібно було витратити більше 10 хвилин свого часу на черги до кабінетів прийому документів. Разом з тим, **23%** респондентів стверджували, що витрачали більше **30 хвилин** на відповідні черги. Найгіршою ця ситуація є в Солом'янському та Голосіївському відділеннях, де, незважаючи на наявність довготривалих чергах, що підтверджується результатами моніторингу, прийом громадян відбувається лише чотири дні протягом робочого тижня. ***Ситуація могла б бути покращена шляхом запровадження системи видачі талонів на чергу або електронної онлайн-черги.*** Обидві системи діють в Дніпровському підрозділі, що підтверджується наявністю найменших виявлених черг серед районних відділень м. Києва.

## ***Додаткові документи***

Клієнтам **дев'яти з дванадцяти районних відділень** в обов'язковому порядку необхідно було подавати **не передбачені нормативно-правовими актами додаткові документи:** ідентифікаційний код, а також копії усіх документів (у 8-и відділеннях). Лише у Відділі централізованого оформлення документів №3, Печерському та Дніпровському районних відділеннях, перелік документів необхідних для отримання закордонного біометричного паспорту відповідав нормам Постанови КМУ №152, що регулює порядок оформлення та видачі паспорту для виїзду закордон.

## ***Термін оформлення***

Клієнти відділень міста Києва періодично отримували свої закордонні біометричні паспорти **з запізненням на термін від 2 до 15 робочих днів.** Але якщо в більшості відділень, затримки були скоріше виключенням з правил, то в Святошинському та Голосіївському відділеннях це явище набуло систематичного характеру: **більше половини опитаних клієнтів у цих підрозділах ДМС заявили про затримки на термін більше ніж 10 днів.** Безсумнівними лідерами по видачі паспортів без затримок є Оболонське і Шевченківське районні відділення та Відділ централізованого оформлення паспортних документів №3, де вчасно отримували свої паспорти практично усі респонденти.

## ***Вартість послуг***

Серед усіх питань, що потребують вдосконалення, найбільш нагальним є оплата вартості послуг з оформлення закордонних біометричних паспортів. **Лише 34% респондентів сплатили за оформлення паспорту протягом 20 робочих днів нормативно встановлену вартість – 561,47 грн. 43% респондентів переплатили за послугу від 40 до 140 гривень.** Це дає підстави припускати, що респондентів не повідомляли про те, що вони користуються додатково оплачуваними консультативними послугами ДП «Документ». Решта, **23% респондентів, переплатили нічим необумовлену додаткову суму, що складала від 150 до 600 гривень.** В середньому клієнти переплачували **на 130 грн.** (для терміну оформлення 20 робочих днів) та **190 грн.** (для 7 робочих днів) більше. Максимальна вартість перевищувала нормативну у **3 – 3,5 рази.** Саме тому, ***виведення працівників ДП «Документ» з підрозділів ДМС, що розпочалось у м. Києві в січні 2016 року, має відбутися повною мірою у всіх відділеннях Міграційної служби України.***

Найбільший відсоток респондентів, що отримували свої закордонні паспорти за нормативно-встановлену вартість зафіксований у відділеннях Шевченківського району. Найбільше респондентів, що переплачували за послугу було виявлено у Подільському та Святошинському районних відділеннях.

## ***Збір біометричних даних***

Загалом, **відділення ДМС добре справились з організацією збору біометричних даних для оформлення закордонних біометричних паспортів.** Клієнти установ переважно не витрачають свій час у чергах, а сама процедура в більшості займає **до 10 хвилин.** Найкраще послуга організована у Дніпровському, Оболонському відділеннях та Секторі оформлення паспортних документів №17 Шевченківського району. Найбільші черги на отримання послуги виявлені у Голосіївському та Солом'янському відділеннях.

**Опитані заявники на отримання закордонних біометричних паспортів вважають безпечним збір біометричних даних.** Таку відповідь надали більше **80%** опитаних. Частина опитаних заявників, що недовіряють системі збору даних висловили наступні **аргументи проти збору біометричних даних:**

- посилення контролю за особою,
- недостатній захист конфіденційної інформації в Україні,
- загроза витоку даних,
- імовірність використання інформації проти особи.

Недовіра до збору біометричних даних часто пов'язана з необізнаністю клієнтів, щодо причин запровадження нового типу закордонних документів. Зокрема, **третина респондентів не були ознайомлені з причинами нововведення**. Окрім того, серед респондентів побутували уявлення про те, що біометричні паспорти є умовою вступу України до ЄС або про те, що вони дозволяють з легкістю отримувати візи.

### **Задоволеність процедурою**

**Близько 80% опитаних клієнтів київських відділень ДМС у м. Києві залишились задоволеними процедурою оформлення закордонного біометричного паспорту.** Найбільш задоволеними якістю наданих послуг були відвідувачі Відділу централізованого оформлення документів №3, відділень у Шевченківському, Оболонському та Дніпровському районах. Близько чверті респондентів, що звертались до відділень у Голосіївському, Святошинському та Деснянському районах залишились незадоволеними чергами та затримками у видачі паспортів.

### **Відділення Державної Міграційної Служби у порівнянні: два «кошки» - два типи практики оформлення закордонних біометричних паспортів**

Після систематизації отриманих даних, районні відділення та підрозділи ДМС м. Києва були об'єднані у два умовних «кошки» «суперечливих» та «проблемних» установ. Окремо було оцінено «Паспортні сервіси», у зв'язку з підпорядкуванням цих центрів ДП «Документ», що передбачає додаткову сплату 350 гривень.

#### **Кошик 1. «Контрастна» (суперечлива) практика**

Відділ централізованого оформлення паспортних документів №3, Дніпровське, Дарницьке, Печерське, Оболонське відділення, Шевченківські районні відділення (Сектор оформлення паспортних документів №16 та №17).

#### **Кошик 2. «Проблемна» практика**

Святошинське, Голосіївське, Солом'янське, Подільське, Деснянське районні відділення

Статус «**суперечливих**» або «контрастних» установ отримали відділення, у яких позитивні тенденції в одних досліджуваних характеристиках компенсуються негативними тенденціями у інших. Показовим прикладом «контрастної» практики видачі закордонних біометричних паспортів є Дніпровське районне відділення ДМС, де респонденти виражали задоволеність отриманими послугами та найменше витрачали свій час на черги серед клієнтів районних відділень. З іншого боку, наявна наступна негативна тенденція: лише чверть респондентів, що звертались до цього закладу сплатили нормативно-встановлену вартість послуг (за оформлення паспорту протягом 20 робочих днів). Ще одним прикладом «контрастної практики» є Печерське районне відділення, в якому кількість задоволених отриманою послугою оформлення закордонного біометричного паспорту перевищила дві третини респондентів. Водночас, суттєвим недоліком роботи відділення є те, що чверть опитаних клієнтів закладу сплатили за послугу необґрунтовано велику суму коштів, яка є більшою за нормативну в середньому на 300 грн. Аналогічною є ситуація з іншими районними відділеннями, що потрапили до цього «кошика»: швидкість процедури та своєчасність видачі паспортів перетинається з такими явищами, як вимагання додаткових документів та переплачування за послуги.

Підрозділи ДМС, що потрапили в категорію «**проблемних**» продемонстрували найгірший сукупний результат за всіма досліджуваними характеристиками практики видачі біометричних закордонних паспортів: відповідність документів що вимагаються у відділенні нормативно-правовим актам, швидкість подачі документів, кількість респондентів, що сплатили нормативно обумовлену вартість послуг, своєчасність видачі оформлених паспортів, кількість респондентів задоволених отриманими послугами.

**Лідерами занепокоєння** є відділення Святошинського та Голосіївського районів. Саме у цих відділеннях ДМС незадоволеними процедурою оформлення залишилась найбільша частка респондентів: 30% у Святошинському та 41% у Голосіївському районах. Основні причини незадоволеності, які називали опитані клієнти установи - це черги до кабінетів оформлення та видачі документів, а також затримки у видачі паспортів. Середній термін затримок у цих відділеннях складав рекордні 13 та 15 днів. Насамкінець, лише 12% респондентів у Святошинському та 19% у Голосіївському відділеннях сплатили нормативно-встановлену вартість послуг, а решта опитаних переплачували за послуги в середньому на 130-150 гривень більше (за оформлення паспорту протягом 20 робочих днів). Окреме занепокоєння викликає практика оформлення закордонних паспортів у Подільському районному відділенні, де найменша частка респондентів – 11%, не переплачували за отримані послуги. Також,

співробітники цього відділення виражали особливу закритість під час проведення польового етапу дослідження.

**Щодо роботи «Паспортних сервісів» №1 та №2**, ці центри продемонстрували найвищі стандарти надання послуг серед досліджуваних відділень та підрозділів ДМС. Втім, можливість користування послугами цих установ потребує додаткової оплати у розмірі 350 грн. Свідченням того, що центри надають порівняно кращий сервіс - є найвищі показники по кількості задоволених респондентів. Зокрема, опитані клієнти цих двох установ проходили процедуру подачі документів без довготривалих черг та вчасно отримували оформлені закордонні біометричні паспорти.

## **Рекомендації для Державної Міграційної Служби України**

За результатами проекту «Моніторинг впровадження біометричних технологій у візово-міграційній практиці», що виконується ГО «Європа без бар'єрів» за підтримки МФ «Відродження» підготовлено наступні рекомендації для Державної Міграційної Служби України (ДМС):

- 1. *Запровадити систематичний внутрішній моніторинг ефективності роботи районних відділень ДМС.*** Здійснення моніторингу дозволить виявити причини несвоечасної видачі закордонних біометричних паспортів. Згідно з результатами дослідження, 16% респондентів, які звертались до районних відділень м. Києва, зіткнулись з затримками у видачі документів.
- 2. *Здійснити виведення працівників Державного Підприємства «Документ» з підрозділів Міграційної Служби, задля припинення практики замовчування вартості додаткових консультативних послуг ДП «Документ».*** За результатами дослідження лише 34% респондентів сплатили за оформлення паспорту протягом 20 робочих днів нормативно встановлену вартість. Решта респондентів переплачували в середньому на 130 грн. (для терміну оформлення 20 робочих днів) та 190 грн. (для 7 робочих днів) більше. Це є підставою припускати, що респондентів не повідомляли про те, що вони користувалися додатково оплачуваними консультативними послугами працівників ДП «Документ» всередині відділень ДМС.
- 3. *Прийняти єдиний формат оголошень для розміщення у відділеннях ДМС.*** В оголошеннях у зручній для читання формі зазначити наступні види інформації, що відповідають нормативно-правовим актам: терміни оформлення закордонних біометричних паспортів (7 та 20 робочих днів), вартість послуг, документи необхідні для отримання послуги. За результатами моніторингу, у дев'яти районних відділеннях ДМС м. Києва в оголошеннях містилась вимога подавати довідку платника податків (ідентифікаційний код) разом з іншими документами для оформлення закордонного біометричного паспорту, що не відповідає Постанові КМУ №152 від 7 травня 2014 р. Окрім того, у восьми відділеннях в оголошеннях було зазначено вимогу в

обов'язковому порядку подавати ксерокопії документів, що також не передбачено у вищезгаданій Постанові КМУ.

4. **Прийняти єдиний формат оголошень про контактну інформацію для розміщення у відділеннях ДМС.** В оголошеннях у зручній для читання формі зазначити наступну інформацію: номери телефонів гарячої лінії ДМС, адресу веб-сайту «Електронної приймальні ДМС» та контактну адресу для направлення заяв про порушення працівниками ДМС процедури оформлення закордонного біометричного паспорту.
5. **Забезпечити прийом заявників на оформлення закордонного біометричного паспорту протягом п'яти робочих днів у Солом'янському та Голосіївському районних відділеннях м. Києва.** В рамках моніторингу, 55% респондентів, що звернулись до Солом'янського та 39% респондентів, що звернулись до Голосіївського відділень витрачали більше 30 хвилин на черги до кабінетів прийому документів. При цьому, прийом громадян у даних відділеннях відбувався лише чотири дні протягом робочого тижня.
6. **Розмістити на офіційному сайті ДМС перелік днів та годин, в які відбувається прийом громадян для оформлення закордонного біометричного паспорту.**
7. **Запровадити електронну онлайн-чергу у всіх відділеннях ДМС, спираючись на досвід реалізації системи у Дніпровському районному відділенні.** Запровадження онлайн-черги дозволить уникнути черг до кабінетів подачі документів. За результатами моніторингу, 23% респондентів витрачали більше 30 хвилин у чергах всередині відділень. 13% респондентів залишились незадоволеними отриманими послугами у зв'язку з наявністю черг до кабінетів оформлення та видачі закордонних біометричних паспортів.
8. **Провести інформаційну кампанію серед громадян, з метою поширення інформації щодо особливостей запровадження закордонних біометричних паспортів, та подолання поширених міфів про небезпеку збору біометричних даних та зберігання їх в Україні.** В рамках моніторингу, 16% респондентів, які оформлювали закордонні біометричні паспорти, вважали збір біометричних даних небезпечним. 30% респондентів - не знали про причини запровадження цього нового типу документів.
9. **Презентувати результати моніторингу видачі закордонних паспортів та вищенаведені рекомендації співробітникам районних відділень ДМС м. Києва** задля приведення їх поточної діяльності у відповідність до нормативно-правових норм та уникнення виявлених під час моніторингу порушень у майбутньому.