

*O. A. ВИШНЕВСЬКА*

## **ЗАСАДИ СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО РЕЄСТРУ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОСНОВНОГО ДЖЕРЕЛА ДАНИХ ДЛЯ СТАТИСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Проаналізовано передумови створення реєстру населення в Україні як єдиної автоматизованої системи обліку різних категорій громадян. Окреслено основні засади концепції створення реєстру, його мету, принципи та завдання. Визначено соціально-економічне значення функціонування національного реєстру населення.*

**Ключові слова:** соціальна політика; статистичне забезпечення; національний реєстр населення; персональний облік населення; інформаційний обмін.

*Prerequisites for creating the population register in Ukraine as a unified automated system for registering different population categories are analyzed. The framework of the register concept, its purpose, the basic principles and objectives are defined. Socio-economic importance of the national population register is identified*

**Key words:** social policy, statistical support, National Population Register, individual registration of population and information exchange.

Здійснення ефективної соціальної політики вимагає якісного статистичного забезпечення, що є базою для формування та моніторингу впровадження відповідних державних заходів і програм та підґрунтам для визначення основних соціальних стандартів. Одним із джерел для розроблення статистичної інформації є адміністративні дані, які надають органам державної статистики інші державні органи, що здійснюють облік населення. Водночас відсутність чіткої концепції єдиної політики й процедур в обліку населення й міжвідомчого інформаційного обміну даними робить усю систему державної реєстрації населення куди менш ефективною, ніж вона могла б стати при єдиному зосередженні й керуванні наявними інформаційними ресурсами. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми вбачається створення автоматизованої інформаційної системи обліку – національного реєстру населення України (НРН) як основного джерела даних для підготовки комплексної статистичної інформації для органів державної влади та управління у сфері розроблення та реалізації соціальної політики.

Мета статті – визначити основні засади концепції створення НРН, його мету, принципи та завдання, а також розкрити соціально-економічне значення функціонування реєстру населення.

Окремі питання соціальної статистики та інформаційного забезпечення управління досліджували українські науковці в різних галузях (економісти, соціологи, демографи): О. Амоша, О. Гаєвська, В. Гесець, О. Грішнова,

М. Долішній, І. Древицька, І. Калачова, В. Колеснік, А. Колот, Е. Лібанова, О. Макарова, О. Новікова, О. Палій та ін. На особливу увагу заслуговують праці провідних вітчизняних учених у галузі державного управління, присвячені окремим питанням соціального розвитку та соціальної політики, зокрема В. Трошинського, В. Скуратівського, М. Кравченко, О. Малиновської, О. Петрос, О. Осауленка, Н. Ярош та ін. Проблеми статистичного забезпечення управління в різних галузях розглядали в дисертаційних дослідженнях А. Барсуков, Н. Головач, М. Дітковська, К. Захожай, Ю. Уманський, А. Шевчук та ін.

Проте, віддаючи належне науковими доробками вищевикладених дослідників, необхідно зазначити, що у вітгизняній науці державного управління наукова розробленість питань статистичного забезпечення державної політики відповідає початковому етапу досліджень і не кореспондується з потребами практики розроблення та реалізації соціальної політики держави, що привергає увагу науковців.

Класично реєстр населення фахівці визначають як систему обліку населення, засновану на принципі постійного оновлення економічної, соціальної та демографічної інформації про кожну людину, що проживає у певному місці [11]. При цьому принциповою основою ведення реєстру є те, що на кожного громадянина заводиться особова картка-фішка, а кожна сім'я або домогосподарство зобов'язані повідомляти місцевим адміністративним органам про всі події, що відбуваються з їхніми членами. НРН є ядром системи персонального обліку населення й забезпечує можливість доступу до персональних даних про конкретну людину, що містять різні відомчі інформаційні системи обліку населення.

В Україні вже були спроби вирішення цих питань. Зокрема, одним із заходів Державної програми переходу України на міжнародну систему обліку і статистики (1993 р.) було вивчення досвіду розвинених країн щодо впровадження та ведення реєстру населення з метою розробки заходів для його впровадження в нашій країні [4]. У 1996 р. було передбачено створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи [9], яка забезпечує облік громадян за місцем проживання. Проте через недостатнє бюджетне фінансування система була запроваджена частково.

Пізніше передбачалося створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування (ДІС) для вирішення, зокрема, таких завдань: обробка інформації про фізичних осіб за безпаперовою технологією; забезпечення органів державної влади актуальною і достовірною інформацією про фізичних осіб; обслуговування запитів користувачів; подання відомостей про фізичних осіб органам ведення Державного реєстру виборців; виготовлення та персоналізація документів відповідно до міжнародних стандартів; забезпечення біометричної ідентифікації особи тощо [8]. Але ці завдання до сьогодні також вирішенні частково.

У 1998 р. Концепцією Національної програми інформатизації України [2; 3] було заплановане інтегрування існуючих інформаційних систем та інформаційних ресурсів органів державної влади й органів місцевого самоврядування з метою створення єдиної інформаційно-телекомуникаційної системи збирання, оброблення та передачі даних, необхідних для прийняття

стратегічно важливих рішень у сфері економіки, внутрішньої та зовнішньої політики. Проте відповідний план заходів виконаний не був [7].

На початку 2003 р., з метою забезпечення умов для заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню, уряд своє постановою запроваджує Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги, як автоматизований банк даних для забезпечення єдиного державного обліку відповідних категорій громадян, які мають право на пільги за соціальною ознакою [5]. Проте цей реєстр до сьогодні не запроваджений у повному обсязі.

У 2004 р. прийнято Концепцію створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб, що забезпечить оперативне отримання актуальної та достовірної інформації про населення, створить умови для реалізації ефективної демографічної політики, поліпшення соціального та інформаційного обслуговування населення, сприятиме вдосконаленню інформаційної інфраструктури з метою зміцнення національної безпеки України [6; 10]. Але вже через рік (у 2005) ця постанова втратила чинність, а ЄДРФО так і не був створений.

У листопаді 2012 року прийнятий Закон України “Про Єдиний державний демографічний реєстр”, який, на думку розробників, у рамках єдиного закону врегульовує питання: створення та функціонування демографічного реєстру; порядок оформлення, видачі, обміну, вилучення, знищення документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство або спеціальний статус, а також передбачає внесення змін, які в основному стосуються зміні назв документів, більше ніж до тридцяти законів України [1]. При цьому розбудова інфраструктури Єдиного державного демографічного реєстру здійснюється на базі ДІС.

Отже, викликає сумнів доцільність і раціональність створення нового реєстру за умов, коли він фактично дублюватиме за своїм призначенням ДІС, а його функціонування забезпечуватиметься із застосуванням засобів ДІС.

На нашу думку, створення реєстру населення зумовлене насамперед необхідністю забезпечення органів державної влади й управління актуальною й своєчасною інформацією для вирішення проблем, які виникають при реалізації завдань соціально-економічного розвитку країни й регіонів, зокрема, у сфері соціальної політики (соціального захисту й соціального забезпечення населення, надання медичного обслуговування та освітніх послуг, ринку праці, міграції, демографічної ситуації тощо).

У зв’язку з цим виникає необхідність виробити основні засади концепції створення НРН, яка має визначати мету, основні принципи та завдання, етапи розроблення тощо.

Погоджуємося з фахівцями, які зазначають, що “з цілковитою впевненістю можна стверджувати, що реєстр є на сьогодні найбільш прогресивною системою обліку населення. Завдяки реєстру можна в будь-який момент часу одержати інформацію про чисельність і структуру населення по кожній території та по країні в цілому. Можна також мати у своєму розпорядженні дані про народжуваність, смертність, шлюбність, розлучуваність і міграцію, які необхідні як для демографічного аналізу й прогнозу населення, так і для розробки й

обґрунтування різних соціальних програм. Інформація, що збирається реєстром, постійно оновлюється. Вона дозволяє вивчати “демографічну долю” не тільки кожної людини, але й кожної родини, кожного домогосподарства” [12].

Основними цілями створення НРН є:

- формування єдиної державної автоматизованої інформаційної системи обліку населення (AICOH);
- підвищення ефективності управління та взаємодії органів державної влади;
- створення основи для об’єднання відомчих AICOH в єдину інтегровану систему баз даних;
- забезпечення органів влади актуальною й достовірною інформацією про населення;
- забезпечення ефективного автоматизованого інформаційного обміну між органами влади у сфері обліку населення;
- поліпшення інформаційного обслуговування населення та створення умов для якісного надання послуг населенню в галузі документування та реєстрації місця проживання.

Інформація, що зберігається в НРН, призначена для використання при вирішенні в державно-управлінській діяльності таких функціональних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

- захист прав громадян;
- реалізація демократичних основ функціонування держави;
- моніторинг і планування соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, державної соціальної та економічної політики з метою забезпечення високого рівня життя населення;
- планування й реалізація заходів у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, ринку праці, освіти й охорони здоров’я населення;
- боротьба з корупцією й економічними злочинами;
- удосконалювання системи збору податків і справедливого розподілу доходів державного бюджету за регіонами і за основними сферами економічного розвитку країни;
- проведення загальних переписів і соціально-демографічних обстежень населення;
- інформаційно-довідкове обслуговування працівників органів державної влади в межах їхньої компетенції;
- обслуговування населення й суб’єктів господарювання;
- визначення чисельності й складання списків виборців, списків призовників для військкоматів і інших облікових вибірок для різних автоматизованих інформаційних систем обліку населення;
- актуалізація й уточнення даних різних баз даних, що містить відомості про населення;
- формування статистичної звітності про населення;
- оптимізація та розвиток інфраструктури населених пунктів (розміщення підприємств торгівлі, побутового обслуговування, медичних і дитячих установ тощо).

Основне призначення НРН – забезпечення необхідної інформаційної підтримки й автоматизованої технології вирішення функціональних завдань державних органів влади, управління й органів місцевого самоврядування, інформаційне обслуговування населення, а також організація інформаційної взаємодії між зазначеними органами, до компетенції яких належить реєстрація й облік різних категорій населення.

До складу первинних персональних даних громадян, відомості про які збираються в НРН, повинні входити ознаки особи, які фіксуються в системі реєстраційного обліку: прізвище; ім'я; по батькові; стать; дата народження; місце народження; національність; громадянство; реквізити документа, що посвідчує особу; адреса місця проживання (постійного); особистий код у НРН.

Склад усіх персональних даних, використовуваних для формування НРН, повинен бути встановлений законом і надалі може бути змінений тільки в законодавчому порядку. Зміну складу даних реєстру варто здійснювати з урахуванням потреб користувачів, оцінки можливостей їхнього задоволення, визначення джерел надходження інформації та технології актуалізації даних, економічної обґрунтованості витрат на зберігання й передачу даних.

Правове забезпечення АІСО НРН повинне базуватися на чинному законодавстві та нормативно-правових актах, що регламентують існуючу систему реєстраційного обліку громадян України, а також процеси інформатизації та формування єдиного інформаційного простору й захист персональних даних, зокрема, законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України.

Водночас для забезпечення функціонування НРН як автоматизованої системи повинна діяти відповідна нормативно-правова база, що регламентує порядок його створення й розвитку. Зважаючи на це, потрібно розробити та прийняти відповідні нормативні акти, зокрема:

- Концепцію створення національного реєстру населення України;
- Закон України “Про національний реєстр населення України”;
- Положення про національний реєстр населення України;
- Державну цільову програму робіт зі створення АІСО НРН.

Оскільки інформаційну основу НРН становлять персональні дані, особлива увага має бути приділена забезпеченняю прав громадян при формуванні баз даних НРН і наданні персональної інформації користувачам та захисту інформації.

При розробці нормативно-правової бази НРН необхідно враховувати принципи й рекомендації європейського законодавства, що гарантують: захист конституційних прав і свобод особи; відсутність обмежень і заборон на обмін персональними даними з причин, пов’язаних із захистом прав і свобод особи; надання особі можливості безпосереднього контролю правильності запису й використання персональних даних; створення системи державного нагляду за операціями з обробки персональних даних і ін.

Визначення етапів створення АІСО НРН здійснюються на основі аналізу процесів створення існуючих автоматизованих систем обліку, рівня розвитку

## *Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку*

їхньої інформаційно-технологічної інфраструктури, процедур збору й актуалізації персональних даних, їхнього обсягу, структури і якості, а також визначення вимог щодо їхньої модифікації й доробки.

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку країни, у зв'язку з неможливістю створення системи в прийнятний термін на основі використання ринкових механізмів і необхідністю державного фінансування, вбачається за доцільне розробити державну цільову програму, у рамках якої буде здійснюватися міжвідомча координація й об'єднання фінансових, організаційних, наукових, технічних і нормотворчих можливостей зацікавлених органів виконавчої влади державного, регіонального й місцевого рівнів, а також визначені основні завдання, етапи створення реестру та джерела й обсяги фінансування робіт.

Створення НРН із дотриманням викладених вище основних концептуальних зasad сприятиме значному спрощенню налагодження інформаційної взаємодії державних органів влади, управління та органів місцевого самоврядування й комплексного використання інформації про населення у їхній державно-управлінській діяльності з метою прийняття виважених рішень у напрямі реалізації державної політики у різних сферах та подальшого соціально-економічного розвитку, спрямованого на забезпечення високого рівня життя населення. Основні соціально-економічні результати запровадження НРН, які позитивно вплинуть як на діяльність державних органів, так і задоволення потреб населення, такі:

1. Підвищення якості статистичного забезпечення соціальної політики за рахунок:
  - постійного моніторингу органами державної статистики на базі сучасних інформаційних технологій динаміки соціально-демографічних та інших процесів, що відбуваються у суспільстві, та тенденцій їх зміни;
  - моніторингу реалізації державних соціальних програм органами державної статистики й аналізу їхньої ефективності;
  - удосконалення обліку мігрантів (посилення та спрощення контролю за процесами вїзду в Україну й виїзду за кордон) та, відповідно, забезпечення якісно нового рівня статистичної інформації про міграційні процеси.
2. Підвищення ефективності функціонування відомчих АІСОН за рахунок:
  - уніфікації інформації відомчих АІСОН та налагодження міжвідомчої інформаційної взаємодії, що забезпечить достовірною персональною інформацією відомства, до компетенції яких входить облік різних категорій населення;
  - забезпечення доступу органів державної статистики до даних відомчих АІСОН, необхідних для розроблення офіційної статистичної інформації.
3. Забезпечення економічного ефекту за рахунок:
  - зниження витрат, пов'язаних з використанням інформаційних ресурсів, що стосуються населення держави, за рахунок їх систематизації;
  - відмови від багаторазового введення та дублювання інформації про населення у відомчих АІСОН;
  - економії коштів пенсійних та соціальних фондів за рахунок зменшення надання необґрунтovаних пільг особам, які за розміром своїх доходів не потребують державної підтримки;

– уdosконалення та спрощення системи збору податків з фізичних осіб на основі достовірних даних про доходи та майно громадян;

– зменшення витрат на проведення переписів, спеціальних статистичних спостережень та обстежень домогосподарств;

– отримання додаткових коштів за рахунок організації платного інформаційно-довідкового обслуговування населення.

4. Підвищення ефективності соціального захисту та соціального забезпечення населення за рахунок:

– переходу до адресного надання соціальної допомоги громадянам та забезпечення контролю адресності фінансових потоків на соціальне забезпечення населення;

– автоматизованого контролю за реалізацією заходів у сфері пенсійного та соціального страхування (у майбутньому – і медичного);

– моніторингу державних соціальних програм і оперативного їх коригування у разі необхідності.

5. Підвищення якості надання державних послуг населенню шляхом:

– значного вдосконалення системи обслуговування населення із всіх питань персонального обліку за рахунок підвищення якості та спрощення процедур отримання громадянами державних послуг;

– розширення переліку інформаційних послуг, які надаються з використанням інформаційних ресурсів;

– зменшення часових, фінансових та моральних втрат населення за рахунок оперативного отримання будь-яких довідок з одного джерела.

6. Підвищення ефективності діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування шляхом забезпечення:

– використання одної системи державної реєстрації та ідентифікації фізичних осіб;

– більшої прозорості та відкритості їхньої роботи;

– оперативності та ефективності прийняття ними управлінських рішень за рахунок надання актуальної та достовірної інформації про населення і соціальні процеси та, відповідно, зниження соціального напруження за рахунок прийняття виважених своєчасних рішень та вжиття необхідних заходів.

#### **Література:**

1. Про Єдиний державний демографічний реєстр : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Про Концепцію Національної програми інформатизації України : Закон України від 4.02.1998 р. № 75/98-ВР. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4.02.1998 р. № 74/98-ВР. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

4. Державна програма переходу на міжнародну систему обліку і статистики : постанова Кабінету Міністрів України від 4.05.1993 р. № 326. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

5. Про єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги : постанова Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

6. Про затвердження Концепції створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 9.11.2004 р. № 1500. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

7. Про затвердження плану заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади : постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 р. № 152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

8. Про створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування : постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 327. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

9. Про створення Єдиної державної автоматизованої паспортної системи : постанова Кабінету Міністрів України від 2.08.1996 р. № 898. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd>.

10. Про створення Єдиного державного реєстру фізичних осіб : Указ Президента України від 30.04.2004 р. № 500. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

11. Баркер С. Словарь социальной работы: пер. с англ. / С. Баркер. – М. : Наука, 1994. – 345 с.

12. Бахметова Г. Ш. Сбор и обработка данных о населении / Г. Ш. Бахметова. – М., 2000. – 128 с.

*Надійшла до редколегії 23.01.2013 р.*

УДК 352.075.2 : 332.025.2

*I. Б. ГУСЬКОВА*

## **ПОКАЗНИКИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

*Запропоновано критерії до оцінки ефективності управління комунальної власності, які дозволяють поєднати державні, регіональні, місцеві і громадські інтереси, на основі аналізу сучасних наукових підходів.*

**Ключові слова:** комунальна власність, майно, ефективність, оцінка, показники, громада, управління, місцеве самоврядування

*The article is based on an analysis of modern scientific approaches proposed criteria to evaluate the effectiveness of communal property, which allows to combine national, regional, local and community interests.*

**Key words:** community property, estate, performance, evaluation, performance, community, government, local government