

Пугачова М. В.
доктор економічних наук,
старший науковий співробітник,
Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України
м. Київ, Україна

ФУНКЦІОНУВАННЯ РЕЄСТРІВ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Електронні інформаційні ресурси (ЕІР) – електронні реєстри та бази даних вже декілька десятиріч є невід’ємною складовою систем управління в багатьох розвинутих державах. Дані ЕІР дозволяють приймати управлінські рішення на усіх рівнях: як на загальнодержавному, так і місцевого самоврядування. Наразі вже достатньо поширена практика використовувати ЕІР, що містять відомості про населення, для потреб статистики, зокрема – під час переписів населення.

Особливо важливими джерелами даних про населення є демографічні реєстри, в яких зберігаються основні ідентифікаційні відомості про фізичних осіб. Зазвичай це – прізвище, ім’я, по батькові, дата народження (смерті), місце народження, стать, громадянство, ідентифікаційний номер особи. Можуть також міститися адреса проживання, відомості про батьків, сімейний статус, освіту тощо. Крім того, важлива інформація про населення має міститись в інших ЕІР держави: системах охорони здоров’я, освіти, міністерства внутрішніх справ (наприклад, про транспортні засоби фізичних осіб), міграційної, пенітенціарної, податкової, соціальної служби, військового міністерства і деяких інших. Згідно із рекомендаціями міжнародних організацій [1] серед усього переліку ЕІР мають бути виокремлені базові реєстри, які містять первинну інформацію і надають її іншим ресурсам. Вони мають створювати базову сукупність фізичних осіб, одиниць житлового фонду, підприємств і організацій [2]. До реєстрів, що можуть бути використані для отримання інформації про фізичних осіб, експерти ООН відносять базові: населення, будівель та житлових будинків (або адресний) і підприємств; до інших адміністративних джерел: реєстри оподаткування, зайнятості, пенсійний, соціальних послуг, шукачів роботи, студентів [3; 4].

Важливою проблемою створення саме системи ЕІР на рівні держави є наявність у відповідних базових реєстрах ідентифікаторів фізичних осіб, нерухомості та юридичних осіб, які мають використовуватись для пошуку необхідної одиниці (або підмножини одиниць) у відповідних реєстрах / базах даних та як ключі для зв’язування ЕІР в системі, що дає змогу державним установам обмінюватись інформацією без залучення додаткових джерел.

В Україні функціонує Єдиний державний демографічний реєстр (ЄДДР), що має деякі недоліки, пов’язані з орієнтацією на друк документів нового зразка [5], а не на створення центрального реєстру населення. Він визначений як базовий [6], отже містить первинну інформацію про фізичну особу, відомості про місце проживання / перебування якої отримується від місцевих органів влади, де мають функціонувати реєстри територіальних громад (РТГ), процес запровадження яких розпочався у 2016 році. Наразі до основних відомостей, що

містяться в РТГ, належать [7]: унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі – УНЗР (якщо є), реєстраційний номер облікової картки платника податку у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків – РНОКПП (якщо є), прізвище, ім'я, по батькові, дата народження, стать, місце народження, громадянство, тип і реквізити документа, що посвідчує особу, інформація про місце проживання, відомості військово-облікового документа, інформація про залежних осіб (наприклад, дітей), інформація про територіальну громаду (її номер та назва) та деяка інша.

Формування РТГ та визначення їхньої взаємодії з іншими ЕІР, що містять відомості про населення, на жаль, дещо розтягнулося в часі, але суттєвий вплив на функціонування РТГ та актуалізацію їхньої інформації здійснила російсько-українська війна. Її початок у 2014 році завадив створенню РТГ у Криму і деяких громадах на сході України, а повномасштабне вторгнення спричинило втрату окремих РТГ у східних і південних регіонах країни, появу великої кількості біженців, які стали внутрішньо переміщеними особами (ВПО) і зовнішніми мігрантами, суттєве зростання кількості загиблих. Наразі територіальні громади отримали право реєструвати ВПО наряду з органами соціального захисту, але не усі ВПО вчасно реєструються за новим місцем перебування або вчасно не знімаються з обліку у новій громаді, якщо вирішують або повернутись до постійного місця проживання, або змінити місце прихистку. З іншого боку, громадяни, які тимчасово покинули місце постійного проживання, можуть не повідомити про це орган ведення реєстру громади, навіть, якщо це можливо і функціонування РТГ підтримується.

Інформація про фізичних осіб, які покидають територію України через військові дії, не передається до РТГ, і не відомо, чи вона накопичується у відповідній системі митної і міграційної служби (Інтегрований міжвідомчий інформаційно-телекомунікаційній системі щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон, «Аркан»). Отже, наразі такі дані доступні тільки за результатами опитувань, що проводяться різними міжнародними й українськими організаціями. Як і не можливо точно встановити кількість тих, хто вже повернувся в Україну. Тобто, немає як надійної інформації у РТГ стосовно мешканців громади, так і надходження її до РТГ з інших електронних джерел. При цьому слід враховувати, що чисельність мешканців громади впливає на наповнення її бюджету, трансфери та видатки громади на охорону здоров'я, житлово-комунальні послуги, освіту тощо.

Отже, на нашу думку, необхідно посилити взаємодію між Єдиною інформаційною базою даних про ВПО і реєстрами громад, налагодивши одночасне передавання інформації з бази даних із внесенням до неї відомостей про переміщену особу, якщо реєстрація відбувається через органи соціального захисту, до РТГ. Щодо зовнішньої міграції, то РТГ має отримувати інформацію від міграційної служби про осіб, які перетнули кордон, хоча за відсутності мети перетину у цих відомостях, територіальна громада повинна буде сама її з'ясовувати. При цьому до структури РТГ логічно додати відповідні поля щодо переміщених осіб. Також слід, на нашу думку, швидко змінити законодавство, яке регламентує реєстрацію (декларування) місця проживання (перебування) для

врахування відомостей про переміщених осіб. Крім того, така інформація була би корисна для інших ЕІР, пов'язаних з реєстрами територіальних громад і ЄДДР, наприклад, для Державного реєстру виборців, який буде використовуватись у мирний час і має містити інформацію у цілому по країні, за регіонами та територіальними громадами. І якщо громадяни, які перебувають в Україні, можуть брати участь у виборах незалежно від місця реєстрації (за визначеною процедурою), то ті, хто знаходяться за кордоном, не ставши на консульський облік, будуть зареєстровані в РТГ, але не зможуть брати участі у виборах.

Останнє зауваження стосується дуже важливої проблеми, яка поки що не вирішена в Україні. Це – відсутність ідентифікатора особи. Частина мешканців країни отримали УНЗР під час реєстрації у демографічному реєстрі, частина має РНОКПП. Ці дві підмножини, беззаперечно, пересікаються, але разом вони не охоплюють усю множину мешканців країни. Наприклад, дитина, яка народилась до 2015 року, може не мати жодного з цих кодів, якщо їй не оформлювали закордонний паспорт. Отже, для пошуку та агрегування інформації про особу в реєстрах населення наразі іноді необхідно використовувати складні ключі, що поєднують в собі декілька полів, тобто зв'язування ЕІР наразі ускладнено.

Література:

1. Register Based Statistics in the Nordic Countries: Review of Best Practices with Focus on Population and Social Statistics. United Nations publication, Sales No. E.07.II.E.11/ 2007. URL: <https://unstats.un.org/unsd/censuskb20/KnowledgebaseArticle10220.aspx>

2. Електронні реєстри: європейський досвід створення та використання: кол. моногр. за ред. О.М. Гладуна. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи, 2021. 271 с.

3. Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. Revision 3. Department of Economic and Social Affairs. Statistics Division. United Nations, New York: 2017. URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/standards-and-methods/>

4. Official site of UN. Department of Economic and Social Affairs. UN Statistics Division. Population Registers. URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/popreg/popregmethods.htm#2>

5. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text>

6. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18 листопада 2021 р. № 1907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

7. Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2022 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-%D0%BF#Text>