
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕМОГРАФІЇ ТА СОЦІАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІМЕНІ М.В. ПТУХИ

ЕЛЕКТРОННІ РЕЄСТРИ: НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ

КИЇВ — 2021

УДК 303:004.67
Е 50

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту демографії
та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України
(протокол № 24 від 15 грудня 2021 року)

Авторський колектив:

О.М. Гладун (наук. ред.), М.В. Пугачова (наук. ред.), О.В. Макарова, Т.А. Заяць,
В.П. Звонар, О.А. Малиновська, Я.В. Остафійчук, О.І. Цимбал, Л.М. Черенько,
Т.М. Калашнікова, О.В. Позняк, С.В. Полякова, Л.Г. Ткаченко, О.М. Ярош, Г.О. Краєвська,
І.П. Майданік, О.А. Васильєв, Т.О. Гнатюк, О.І. Дяконенко, М.О. Кримова, А.Г. Реут,
С.В. Іващенко, М.В. Откидач, В.В. Хвалинська

Рецензенти:

Лібанова Е.М., академік НАН України, доктор економічних наук, професор,
директор Інституту демографії та соціальних досліджень
імені М.В. Птухи НАН України
Ковтун Н.В., доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри статистики,
інформаційно-аналітичних систем і демографії
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Е 50 **Електронні** реєстри: напрями використання: кол. моногр. / за ред. О.М. Гладуна та
М.В. Пугачової; НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Пту-
хи. — Київ, 2021. — 364 с. Об'єм даних 2,3 Мб.

ISBN 978-966-02-9843-9 (PDF)

Монографію присвячено дослідженню напрямів використання українських електронних реєстрів для інформаційної підтримки соціальної політики держави. Докладно проаналізовано проблеми сфери соціальної політики, які потребують залучення великих обсягів інформації про населення, визначено реєстри, які мають бути використані, перелік полів цих реєстрів, що слід залучити, та їх взаємозв'язок. Представлено алгоритми використання інформації цих реєстрів, визначено імовірних користувачів серед органів державної влади і місцевого самоврядування, сформульовано рекомендації щодо застосування електронних реєстрів для підтримки ухвалення управлінських рішень.

Для демографів, державних службовців, працівників сфери ІТ, та усіх, хто цікавиться питаннями інформатизації суспільства.

УДК 303:004.67

ISBN 978-966-02-9843-9 (PDF)

- © Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2021
- © О.М. Гладун (наук. ред.), М.В. Пугачова (наук. ред.), О.В. Макарова, Т.А. Заяць, В.П. Звонар, О.А. Малиновська, Я.В. Остафійчук, О.І. Цимбал, Л.М. Черенько, Т.М. Калашнікова, О.В. Позняк, С.В. Полякова, Л.Г. Ткаченко, О.М. Ярош, Г.О. Краєвська, І.П. Майданік, О.А. Васильєв, Т.О. Гнатюк, О.І. Дяконенко, М.О. Кримова, А.Г. Реут, С.В. Іващенко, М.В. Откидач, В.В. Хвалинська, 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. Інформаційне забезпечення планування самодостатнього розвитку територіальних громад в Україні на базі реєстрів	16
1.1. Визначення податкоспроможності об'єднаних територіальних громад на основі даних державних реєстрів	16
1.2. Модернізація стратегічного планування розвитку територіальних громад з використанням даних державних реєстрів	37
1.3. Детінізація відумерлої спадщини та безхазяйного майна на основі державних реєстрів	55
1.4. Визначення рівня громадської активності та шляхів її стимулювання на основі державних реєстрів	70
РОЗДІЛ 2. Використання реєстрів для дослідження надання послуг населенню	86
2.1. Процедури оцінювання надання послуг населенню на рівні територіальної громади	86
2.2. Система соціальної підтримки населення	105
2.3. Розвиток системи охорони здоров'я на рівні територіальних громад	151
РОЗДІЛ 3. Використання реєстрів для дослідження ринку праці.....	169
3.1. Профілювання професій з точки зору їх актуальності для ринку праці, населення та роботодавців.....	169
3.2. Оцінка територіальної локалізації ринку праці.....	190
РОЗДІЛ 4. Використання реєстрів для дослідження перебігу міграційних процесів.....	198
4.1. Внутрішньодержавна міграція	198
4.2. Визначення реального рівня добробуту ВПО	208
4.3. Неврегульована міграція	213
4.4. Інтеграція іноземців	219
4.5. Зовнішня трудова міграція.....	227

ційних процесів цілком реально здійснити шляхом використання інформації державних реєстрів і баз даних, які містять відомості про міграцію в Україні.

Монографія підготовлена під керівництвом і за редакцією члена-кореспондента НАН України, д-ра екон. наук О. Гладуна (вступ, підрозд. 2.3, висновки) та д-ра екон. наук, старш. наук. співроб. М. Пугачової (вступ, підрозд. 2.3, висновки) авторським колективом у складі: члена-кореспондента НАН України, д-ра екон. наук, старш. наук. співроб. О. Макарової (підрозд. 2.1), д-ра екон. наук, проф. Т. Заяць (підрозд. 1.2), д-ра екон. наук, старш. наук. співроб. В. Звонаря (підрозд. 1.4), д-ра наук держ. упр., старш. наук. співроб. О. Малиновської (підрозд. 4.4), д-ра екон. наук, старш. наук. співроб. Я. Остафійчука (підрозд. 3.2), д-ра екон. наук, старш. наук. співроб. О. Цимбала (підрозд. 3.2), д-ра екон. наук, старш. наук. співроб. Л. Черенько (підрозд. 2.2), канд. екон. наук, старш. наук. співроб. Т. Калашнікової (підрозд. 2.1), канд. екон. наук, старш. наук. співроб. О. Позняка (розд. 4), канд. екон. наук, старш. наук. співроб. С. Полякової (підрозд. 2.2), канд. екон. наук, старш. наук. співроб. Г. Краєвської (підрозд. 1.3), канд. соц. наук, старш. наук. співроб. І. Майданік (підрозд. 4.5), канд. екон. наук, старш. наук. співроб. Л. Ткаченко (підрозд. 3.1), канд. екон. наук, старш. наук. співроб. О. Яроша (підрозд. 3.1), канд. екон. наук О. Васильєва (підрозд. 2.2), канд. політ. наук Т. Гнатюк (підрозд. 4.1, 4.2), канд. екон. наук О. Дяконенко (підрозд. 1.1), канд. екон. наук М. Кримої (підрозд. 3.1), канд. екон. наук А. Реут (підрозд. 2.2), С. Іващенко (підрозд. 2.1), М. Откидача (підрозд. 2.1), В. Хвалинської (вступ, підрозд. 2.3).

Урівняння прав громади із правами власника, земля якого розташована поруч, або користувача земельною ділянкою, стимулює тінізацію власності й корупційні ризики, отже ігнорує інтереси жителів громади;

— у межах міжмуніципального співробітництва громадам слід звернути увагу на процедуру перевірки майна не тільки в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (якщо це місто), але й в Земельному кадастрі, з обов'язковим інформуванням зацікавленої громади у випадку виявлення корисної для неї інформації.

У територіальних громадах існує нагальна потреба в інформації для комунікації з інвесторами, підготовки звітів до державних органів влади, розроблення інформаційно-аналітичної документації для створення проєктів та стратегій розвитку громади. На державному та регіональному рівні управління уніфікована інформація, яка регулярно оновлюється у паспорті громади, дає змогу здійснювати моніторинг змін у соціально-економічній ситуації на рівні громади, виявляти проблеми та здійснювати ухвалення ефективних управлінських рішень. Усе це спрямовано на забезпечення самодостатності розвитку громади та зростання життєвого рівня її громадян.

1.4. Визначення рівня громадської активності та шляхів її стимулювання на основі державних реєстрів

Актуальність проблеми. Проблема низької громадської активності в громадах зумовлена загальним незадовільним станом інституційного розвитку сектору громадянського суспільства на локальному рівні, зокрема відсутністю стабільного залучення професійних кадрів, фінансових і матеріальних ресурсів, сталих практик партнерства з органами влади та бізнесом. Одним із можливих способів поліпшення ситуації може стати запровадження механізму відсоткової філантропії (трансферу податку). Його суть полягає в тому, що пересічний платник податку на доходи фізичних осіб отримує право переадресувати певний установлений законом відсоток суми цього податку до організації, яка декларує соціальні цілі або реалізує суспільний інтерес [39].

Оскільки такий податок відіграє провідну роль у забезпеченні функціонування ОТГ, реформа децентралізації актуалізує перспективи ви-

користання запропонованого механізму. Використання податкових інструментів з метою підтримки організацій громадянського суспільства передбачено також проєктом Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021—2026 роки [40].

Історичним прототипом відсоткової філантропії хрестоматійно вважають спроби вирішити проблему фінансування інституту церкви після секуляризації європейських суспільств, що тривала до середини ХХ ст. Для цього деякі країни (наприклад, Німеччина й Австрія) запровадили спеціальний церковний податок, який сплачують члени релігійної громади й адмініструє держава на користь відповідної конфесії. Інші країни (Італія й Іспанія) передбачили можливість для платників звичних прямих податків (зокрема, прибуткового) сплачувати частину суми податку не до бюджету, а на рахунок католицької релігійної громади. Згодом в Італії до потенційних бенефіціарів було включено громади інших релігійних конфесій, державні установи й організації громадянського суспільства. Хоча на практиці зберігався пріоритет саме католицьких парафій.

До італійського досвіду звернулися країни Центральної та Східної Європи після розраду соціалістичного табору та відродження релігійних свобод і демократичних традицій. Першою у цьому питанні стала Угорщина в середині 1990-х рр. Дискусія, що розпочалась з окреслення проблеми фінансування інституту церкви у цій країні, завершилась визнанням не тільки необхідності широкого спектра отримувачів коштів, а й пріоритетності саме світських бенефіціарів в особі громадських організацій, що надають населенню соціальні послуги. На початку 2000-х рр. позитивні результати дій угорського уряду зумовили поширення відсоткової філантропії для світських цілей у Польщі, Словаччині, Румунії, Литві тощо. Цей спосіб мобілізації коштів сьогодні активно обговорюють і планують до впровадження законотворці у Молдові, Чехії, Македонії, Швейцарії, навіть у Японії.

В Україні дискусія з цього приводу триває з 2009 р., відколи громадські активісти презентували у Львові законопроект, спрямований на регулювання механізму відсоткової філантропії (офіційно — трансферу податку). 2010 року цей документ було зареєстровано у Верховній Раді України, але невдовзі знято з розгляду через ухвалення Податкового Кодексу України. 2012 року зацікавлені громадські організації відновили роботу у цьому напрямі, тож було напрацьовано новий рамковий зако-

нопроект. За активної позиції громадськості у 2015 р. ініційовано його розгляд у парламенті [41].

У законопроекті, зокрема, було передбачено право платника податку з доходів фізичних осіб доручити відповідним органам перерахувати на користь однієї з неприбуткових організацій 2 % від суми податку, сплаченого за звітний рік. Отримати кошти могла організація, яка функціонувала на території України в статусі неприбуткової не менше одного року. При цьому неприбутковими організаціями вважалися установи та організації, включені до відповідного державного реєстру згідно з ознакою неприбутковості (громадські об'єднання, благодійні та релігійні організації, бюджетні установи тощо). Водночас законопроект уточнював, що бенефіціарами не могли бути органи державної влади, органи місцевого самоврядування, житлово-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, політичні партії, пенсійні фонди та фонди соціального страхування, кредитні та професійні спілки, об'єднання юридичних осіб. Судячи з тексту законопроекту, перелік цих винятків був вичерпним. Процедурно трансфер податку виглядав як перерахування казначейством коштів з бюджетного рахунку на поточний банківський рахунок відповідної неприбуткової організації — на основі розрахунків податкового органу, здійснених на підставі даних, вказаних у податкових деклараціях громадян [42].

Експерти прогнозували, що запровадження відсоткової філантропії не зменшуватиме базу надходжень до державного бюджету [43]. Натомість воно стимулюватиме неприбуткові організації активно популяризувати свою діяльність серед населення та завойовувати його довіру, створюватиме для них фінансову базу для нарощення обсягів і покращення якості соціальних послуг, сприятиме цільовому фінансуванню місцевих потреб (культури, освіти, охорони здоров'я).

Отже, головна ідея дослідження полягає в тому, щоб на місцевому рівні з використанням даних державних реєстрів визначити загальну чисельність платників податків, які можуть бути залучені до механізму трансферу податку, спрямованого на підтримку соціально орієнтованих організацій, а також можливої суми надходжень від них за певний період.

Методично-інформаційне забезпечення. Інформаційною базою є дані реєстрів територіальних громад, державних реєстрів та електронних систем (табл. 1.7).

Таблиця 1.7. Інформаційна база визначення рівня громадської активності

Показник	Реєстр
Код ЄДРПОУ; місцезнаходження юрособи; місце провадження діяльності, телефони та інша додаткова інформація для зв'язку з фізичною особою — підприємцем чи особою, яка здійснює незалежну професійну діяльність; контактні дані (номер телефону, адреса електронної пошти у разі надання); вид громадського формування; дані про статус громадського формування; мета діяльності громадського формування; відомості про установчий документ, на підставі якого діє громадське формування, у разі створення юридичної особи на підставі установчого документа іншого громадського формування; відомості про заборону діяльності громадського формування: анулювання реєстрації або заборона діяльності політичної партії, заборона діяльності громадського об'єднання; відомості про громадські об'єднання, організації профспілки, що не мають статусу юридичної особи	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань
Адреса зареєстрованого місця проживання; ПІБ; дата народження; реквізити документа, що посвідчує особу	Реєстри територіальних громад
ПІБ; реквізити документа, що посвідчує особу; адреса фактичного місця проживання	Реєстр пацієнтів Електронної системи охорони здоров'я
ПІБ; реквізити документа, що посвідчує особу; дані про фактичне місце проживання особи на дату звернення; відомості про працевлаштування (посада, найменування підприємства, установи, організації)	Єдиний реєстр внутрішньо переміщених осіб
ПІБ; реквізити документа, що посвідчує особу; дані про місце проживання та місце перебування; відомості про зайнятість (код підприємства, місце роботи, посада)	Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних
ІПН; сума нарахованих та/або сплачених податків; джерела отримання доходу (фізична або юридична особа, яка виплатила (нарахувала) дохід); інформація про податкову знижку та податкові пільги платника податків; реквізити документа, що посвідчує особу	Державний реєстр фізичних осіб — платників податків

Джерело: авторська розробка.

Таблиця 1.8. Взаємодія обраних реєстрів
для визначення рівня громадської активності

Реєстр 1	Реєстр 2	Реєстр 3	Реєстр 4	Реєстр 5	Показник, за яким можна зв'язати інформацію (ключ)
Державний реєстр фізичних осіб — платників податків	Реєстри територіальних громад				ПІБ — реквізити документа, що посвідчує особу — адреса зареєстрованого місця проживання
Те саме	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань				Код ЄДРПОУ
Реєстр пацієнтів Електронної системи охорони здоров'я	Єдиний реєстр внутрішньо переміщених осіб	Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних			ПІБ — реквізити документа, що посвідчує особу — ІПН — адреса фактичного місця проживання
Державний реєстр фізичних осіб — платників податків	Реєстр пацієнтів Електронної системи охорони здоров'я	Єдиний реєстр внутрішньо переміщених осіб	Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних		ПІБ — реквізити документа, що посвідчує особу — ІПН
Те саме	Те саме	Те саме	Те саме	Реєстри територіальних громад	ПІБ — реквізити документа, що посвідчує особу

Джерело: авторська розробка.

Інформація з різних реєстрів зв'язується шляхом застосування системи ключів (табл. 1.8).

Опис алгоритму формування інформаційної бази. 1. З'ясування потенційних бенефіціарів запропонованого механізму у межах конкретної громади: хто ними може бути, який мають статус та якими є організаційно-правові форми місцевих громадських інституцій.

На цьому етапі робота ведеться із даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань. Отримана інформація має давати чітке розуміння можливого спектра організацій, які отримуватимуть кошти, забезпечити їхні актуальні контакти та інші релевантні дані. На цій основі подальша комунікація відповідальних осіб місцевих органів влади із потенційними бенефіціарами передбачає виявлення зацікавлених місцевих громадських організацій, сприяння органами влади формуванню портфоліо цих організацій з метою поширення відповідної інформації серед місцевого населення (соціальна реклама, промоція).

2. На цьому етапі робота ведеться із даними Державного реєстру фізичних осіб — платників податків, а також даними Реєстру територіальної громади. Певна інформація порівнюється із даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань. На основі даних про зареєстроване місце проживання та іншу персональну інформацію визначається перелік релевантних для громади платників податку. Потім визначаються джерела отримання ними доходів: юридичні особи та ФОП у громаді, які виплатили чи нарахували платнику його дохід. Дані про джерела зіставляються із інформацією щодо місця знаходження юрособи-роботодавця, місця провадження діяльності ФОП-роботодавця із Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань. Якщо місце реєстрації та місце працевлаштування платників податку збігається для конкретної громади, то сума сплачених ними податків калькулюється як загальний потенційний базис для розрахунку трансферу податку на користь організацій громадянського суспільства у цій громаді.

3. Формування органами місцевого самоврядування персональних пропозицій для кожного працевлаштованого у громаді платника податку з місцем реєстрації у ній же. Ці пропозиції окреслюватимуть можливі

напрями скерування частини суми сплаченого податку (перелік локальних громадських інституцій та специфіка їхньої діяльності) в рамках реалізації права на відсоткову філантропію. Сформована оферта розміщуватиметься в електронному кабінеті платника податків (<https://cabinet.tax.gov.ua/login>), а також враховуватиме географію проживання платника та потенційний інтерес щодо допомоги конкретній громадській організації за зареєстрованим місцем його мешкання у громаді.

На цьому етапі продовжується робота із даними Реєстру територіальної громади та даними Державного реєстру фізичних осіб — платників податків (в частині визначення і підтвердження зареєстрованого місця проживання платника у громаді).

4. Ідентифікація та підрахунок осіб, працевлаштованих або непрацевлаштованих, а також незареєстрованих у громаді, але таких, що фактично проживають у ній.

На цьому етапі робота ведеться із даними Реєстру пацієнтів Електронної системи охорони здоров'я, Єдиного реєстру внутрішньо переміщених осіб, Єдиного державного реєстру військовозобов'язаних (в частині визначення і підтвердження фактичного місця проживання у громаді). Отримані дані співвідносяться з інформацією щодо виявлених осіб у Державному реєстрі фізичних осіб — платників податків. Сума нарахованих і/або сплачених ними податків визначається як можливий додатковий резерв фінансових ресурсів, що можуть бути залучені громадою для підтримки місцевих організацій громадянського суспільства (сума корегується на ставку 2 %).

5. Ідентифікація та підрахунок непрацевлаштованих, але зареєстрованих у громаді осіб.

На цьому етапі робота ведеться із даними Державного реєстру фізичних осіб — платників податків, Реєстру територіальної громади, що уточнюватимуться даними Реєстру виборців щодо вибуття із зареєстрованого місця проживання.

Сума нарахованих і/або сплачених податків для цієї категорії осіб додається до можливого резерву фінансових ресурсів, що можуть бути залучені громадою для підтримки локальних організацій громадянського суспільства (сума також коригується на ставку 2 %).

6. Формування органами місцевого самоврядування персональних пропозицій для кожного платника податку, який працевлаштований

поза громадою, але має місце реєстрації чи фактичного проживання у громаді. Пропозиції розміщуватимуться в електронному кабінеті платника та враховуватимуть його потенційний інтерес щодо допомоги конкретній громадській організації за фактичним чи зареєстрованим місцем проживання у громаді.

Відомо, що податковим агентом особи, працевлаштованої в іншій громаді, є роботодавець з цієї громади (відповідно, податок скеровується до її бюджету). Проте сам платник має право самостійно вирішувати, куди сплачувати частину податку, призначену для відсоткової філантропії.

7. Створення єдиної бази даних для конкретної територіальної громади стосовно потенційних і резервних джерел відсоткової філантропії з метою фінансового сприяння місцевим громадським ініціативам. Цей етап передбачає калькуляцію усіх фінансових ресурсів, на які може розраховувати громада в ході запровадження механізму трансферу податку.

На цьому етапі продовжується робота з даними усіх названих реєстрів із метою уточнення та фіналізації розрахунків. Алгоритм візуалізовано на рис. 1.12.

Результати розрахунків щодо конкретних ОТГ узагальнені в аналітичних таблицях (дод. Е).

Існує декілька способів розрахунку потенційної вигоди від запровадження трансферу податку на основі реальних даних [44]. Загальну модель отримання практичних результатів застосування запропонованого алгоритму можна зобразити формулою (1.8):

$$M = Tax \times r, \quad (1.8)$$

де M — сума мобілізованих коштів для потреб місцевих громадських ініціатив у конкретній громаді; Tax — сума податку на доходи фізичних осіб, мобілізована у громаді; r — ставка, за якою здійснюється трансфер податку (передбачається у розмірі — 2 %).

Указана формула спирається на припущення, що всі платники податку скористаються правом на відсоткову філантропію. Очевидно, це є малоімовірним. Міжнародна практика свідчить, що переадресувати частину сплаченого податку воліють не більше 30—40 % громадян. Зважаючи на це, пропонуємо скоригувати суму потенційної вигоди від трансферу податку на рівень довіри населення України до громадських

об'єднань і благодійних фондів. Цей рівень регулярно відстежується в рамках національного соціологічного моніторингу Інститутом соціології НАН України. Отже, більш реалістичним є розрахунок за формулою (1.9):

$$M = Tax \times r \times Confidence, \quad (1.9)$$

де *Confidence* — частка респондентів, які довіряють зазначеним інститутам на національному рівні.

Своєю чергою, параметр *Tax* можна подати як функцію (1.10):

$$Tax = f(a, b, c), \quad (1.10)$$

де *a* — фізособи, працевлаштовані та зареєстровані у конкретній громаді; *b* — фізособи, працевлаштовані або непрацевлаштовані, водночас незареєстровані у громаді, але такі, що фактично проживають у ній; *c* — фізособи, які непрацевлаштовані, але зареєстровані у громаді.

Натепер не напрацьовано практичних підходів щодо імплементації механізму відсоткової філантропії (трансферу податку), немає чіткого розуміння, яким чином громади оцінюватимуть обсяги потенційного фінансування потреб локальних організацій, як відбуватиметься пріоритизація цих потреб, як комунікувати з платниками податків з цього приводу тощо. Проте робота з національними реєстрами дасть змогу прояснити основну частину питань, забезпечивши наукове підґрунтя практичної реалізації цієї новації для кожної конкретної громади.

Основним недоліком є те, що реєстри територіальних громад містять інформацію лише про громадян. Водночас у них не локалізована інформація про місцеві підприємства та організації. На часі — розширення функціоналу таких реєстрів. Адже учасники процесів об'єднання громад, очільники новостворених громад не завжди мають інформацію про соціальну та господарську специфіку сусідніх громад, а тому не розуміють доцільність і переваги співпраці з ними для вироблення спільної моделі вирішення проблем соціального розвитку, зокрема із залученням організацій громадянського суспільства.

Ще один недолік стосується визначення фактичного місця проживання. Цієї інформації може не бути у Реєстрі пацієнтів через те, що її не обов'язково подавати, з одного боку, а з іншого — не усі мешканці країни уклали декларації з сімейними лікарями / терапевтами / педіатрами і не всі звертались по безоплатну медичну допомогу. У Реєстрі військовозобов'язаних інформація також неповна, оскільки не усі мешкан-

ці громад є військовозобов'язаними. Це стосується і Єдиного реєстру внутрішньо переміщених осіб. У Реєстрах територіальних громад є можливість вказувати місце фактичного проживання. У будь-якому випадку повну інформацію зараз отримати неможливо.

Інший недолік системи державних реєстрів стосується прозорості діяльності територіальних громад, яка є наріжною передумовою громадської активності на місцях. Мова йде про відсутність уніфікованого реєстру статутів територіальних громад, що їх реєструють районні та міськрайонні управління юстиції. Відповідно, кожен орган формує власний реєстр. Це перешкоджає формуванню єдиного інформаційного простору як основи для відкритості у діяльності громад, зокрема у процесі розроблення та ухвалення статутів — базових документів, які визначають правила взаємодії місцевої влади та мешканців. Назріла необхідність створення спеціалізованого реєстру для обліку статутів у системі Мінюсту (Департамент нотаріату та державної реєстрації).

Напрями використання. Результати дослідження становлять цінність передусім для органів місцевого самоврядування, зокрема органів ТГ, утворених у ході реформи децентралізації влади.

Загальна рекомендація для органів влади — уникнути перетворення запропонованого алгоритму у фіскальний інструмент вирішення місцевих соціальних проблем. З місцевими платниками податку слід вести діалог і роз'яснювальну роботу, вказуючи на переваги застосування механізму трансферу податку як права і привілею члена громади, а також як засобу довгострокового впливу на її соціальний розвиток.

Напрями подальшого перспективного освоєння запропонованого алгоритму в діяльності органів влади:

— механізм трансферу податку на основі запропонованого алгоритму може бути інтегрований у процедури та технології громадського бюджету (бюджету участі, бюджету міських ініціатив) — демократичного інструменту, який уможлиблює участь пересічних громадян у розподілі коштів місцевого бюджету шляхом голосування за певний соціальний проєкт. Так, кошти, які мобілізовано через трансфер податку, можуть збільшити фінансовий ресурс для підтримки проєктів громадського бюджету. Цими проєктами можна доповнити опції в персональних пропозиціях для платників податків як напрями реалізації права на

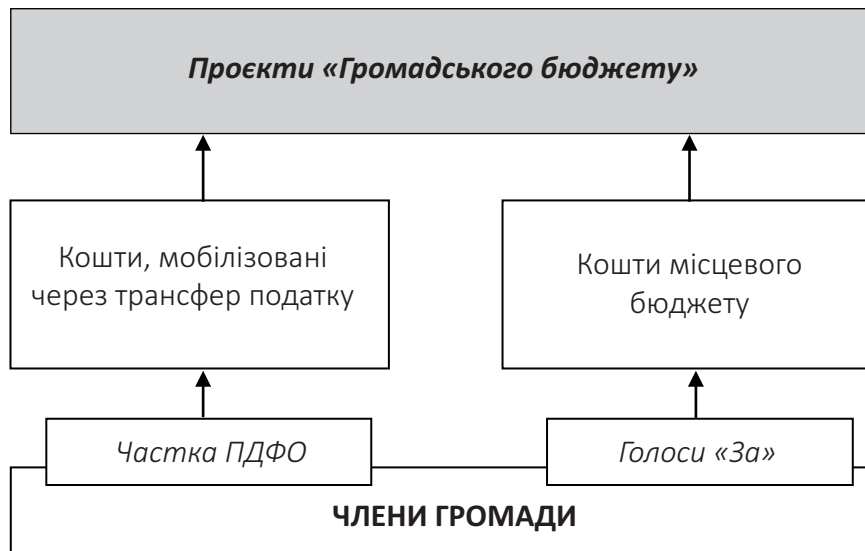


Рис. 1.13. Співвідношення механізму трансферу податку та громадського бюджету (бюджету участі)

Джерело: авторська розробка.

трансфер податку. Зазначене не суперечитиме ні ідеології, ні технічній специфіці жодного із цих двох механізмів. Навпаки, це дасть змогу посилити демократизм розподілу місцевих ресурсів і додатково активізує громадську участь: громадяни обиратимуть проекти та організації не лише голосом, а й гривнею (рис. 1.13);

— запропонований алгоритм може бути використаний також для налагодження діалогу та співробітництва територіальних громад. За умови, коли платники податку мешкають в одній громаді, а працюють в іншій, громадам, можливо, буде доцільно створити єдиний фінансовий пул із надходжень від відсоткової філантропії з метою стимулювання громадської активності населення. Це буде особливо актуально, коли громади є сусідніми та мають схожі соціальні проблеми, подолання яких потребує участі організацій громадянського суспільства.

Кожній конкретній громаді варто мати на увазі осіб, працевлаштованих у ній, але таких, що не мають ні фактичного, ні зареєстрованого місця проживання у її межах. Очевидно, розраховувати на суми сплаченого ними податку повною мірою не можна, адже це можуть бути кошти, на які справедливо покладають надію громади проживання цих платників. Водночас повністю відмовлятися від цього ресурсу не варто: дилема

може бути вирішена власне через діалог і співробітництво зацікавлених територіальних громад.

Пропонуємо також не обмежувати сферу застосування трансферу податку у громадах завданнями утримання конкретної неприбуткової організації (нехай навіть найпрогресивнішої і дійсно вартої підтримки). Натомість цей податковий інструмент треба орієнтувати на досягнення визначеного соціально-економічного результату, робота над яким може потребувати зусиль не однієї організації, а залежати від злагодженого співробітництва кількох зацікавлених установ. З цих міркувань пріоритетним об'єктом відсоткової філантропії має стати певна програма дій або соціальний проєкт із визначеними цілями, строками, виконавцями, територією реалізації. Як відомо, проєктна діяльність відрізняється від будь-якої іншої громадської ініціативи та процесу її втілення тим, що фокусується передусім на суспільно значущій проблемі, яка потребує вирішення, та зосереджує увагу на продуктивному використанні наявних ресурсів. При цьому господарські та функціональні запити зацікавленої установи є вторинними і повністю підпорядковані очікуваному результату вирішення проблеми.

Пропоноване уточнення об'єкта трансферу податку не тільки має сенс з огляду на забезпечення ефективності освоєння мобілізованих коштів. Воно цілковито узгоджується, зокрема, з тенденцією набуття пріоритетності програмно-цільового методу у здійсненні бюджетних видатків, яка актуалізувалась з 2002 р. на рівні державного бюджету і від 2007 р. — на місцевому рівні (на протигагу відомчому / функціональному фінансуванню, що звичним чином ураховує переважно потребу бюджетних установ у коштах і значно меншою мірою зважає на результати їхньої діяльності) [45].

Програмне (проєктне) спрямування коштів відсоткової філантропії очевидно потребуватиме і певних змін технічної процедури її здійснення. Звісно, пересічний платник податків не входить у технічні нюанси проєктної діяльності неприбуткової організації, ухвалюючи рішення про її підтримку. Він очікувано керуватиметься суб'єктивними симпатіями. З огляду на це пропонуємо два сценарії організації трансферу податку у громаді (рис. 1.14).

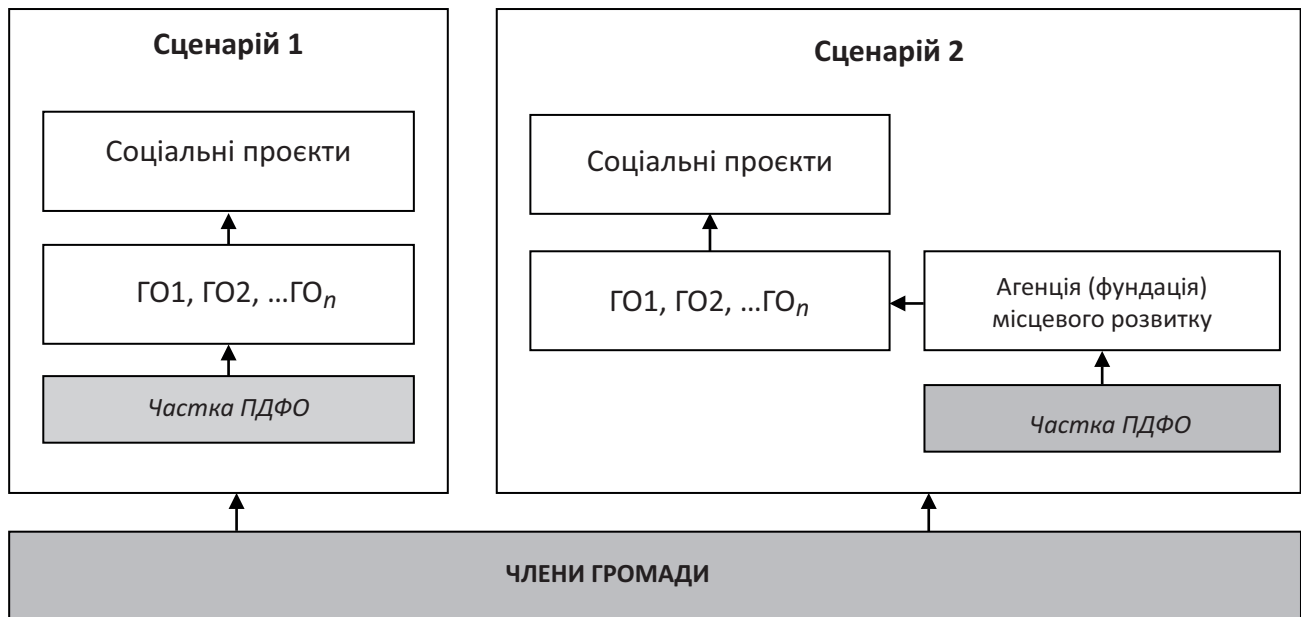


Рис. 1.14. Можливі організаційні сценарії реалізації трансферу податку у громаді

Джерело: авторська розробка.

Перший сценарій передбачає, що організації, які бачать себе потенційними реципієнтами трансферу податку, мають публічно засвідчити свою прихильність і готовність до проєктного способу використання мобілізованих коштів (презентувати населенню проєкт, для виконання якого вони потребують коштів). Громадяни, симпатизуючи комусь, все ж оцінюватимуть не організації як такі, а громадські проєктні ініціативи. Про результати освоєння отриманих коштів організації зобов'язуються звітувати публічно. Наявність і змістовність звіту стане умовою допуску організацій до розподілу трансферу податку у черговому фіскальному періоді.

Другий сценарій передбачає спрямування відповідними податковими органами і казначейством мобілізованих сум податку на рахунки обмеженого переліку обраних організацій, які, своєю чергою, зобов'язані здійснити селекцію та профінансувати громадські проєкти і програми. На нашу думку, такими організаціями можуть бути фундації або агенції місцевого розвитку, фонди розвитку громади, хаби соціальної активності тощо, особливим напрямом роботи яких має стати грантування локальних ініціатив, оформлених як програми / проєкти. За такого сценарію платник податків у податковій декларації указуватиме не організацію,

яку він хотів би підтримати, а бажаний проблемний (проектний) напрям роботи, що видається йому вартим фінансової участі.

Умови запровадження механізму трансферу податку в Україні та використання державних реєстрів для сприяння розвитку громадянського суспільства такі:

1. Розроблення та реалізація соціальної рекламної кампанії з метою інформування населення і популяризації зазначеного механізму на національному та місцевому рівнях. Необхідно чітко і послідовно роз'яснювати громадянам призначення трансферу податку, його потенційну користь і важливість у контексті посилення соціально-економічної ролі громад і підвищення якості життя в країні. Комунікації з населенням мають залучати цілеспрямовані зусилля з боку і держави, і місцевого самоврядування, і громадянського суспільства. Важливими є узгодженість і взаємодоповнюваність цих зусиль.

2. Розвиток податкової освіти та культури населення. Необхідно зміцнювати усвідомлення громадянами важливості власної ролі у фінансуванні функцій держави. Треба поглиблювати розуміння того факту, що саме відсторонення від контролю за бюджетними коштами на особистісному рівні веде до зловживань з боку чиновницького апарату, масової корупції та хронічного недофінансування соціально важливих сфер діяльності держави і суспільства. Знання про те, за рахунок чого функціонують поліція, дитячі садочки і школи, або будуються автошляхи, мають стати затребуваними і відкритими. Найпомітнішим тут є внесок власне суспільства та активістів.

3. Подальше поглиблення процесів цифровізації державних послуг, зростання масштабів і напрямів реалізації концепції «Держава в смартфоні». Інструмент трансферу податку передбачає активне використання електронного кабінету платника. Доступ до кабінету має стати максимально спрощеним і водночас достатньо захищеним від потенційних кіберзагроз. Система має бути здатною гарантувати ефективність комунікації та належний рівень конфіденційності. Треба унеможливити ризик впливу працедавців чи фіскальних органів на вибір платника податку у ході здійснення трансферу податку. У цьому напрямі Україна має суттєві досягнення, ставши першою державою у світі, що легалізувала електронні паспорти та ототожнила їх за юридичним статусом з паперовими. Водночас вагомим викликом залишається незадовільна якість

покриття мережею Інтернет території країни, особливо у віддалених, периферійних територіальних громадах. Крім того, в деяких категорій громадян виникають складнощі під час оформлення та використання цифрового електронного підпису як обов'язкового елемента доступу до е-кабінету платника. Необхідно активізувати зусилля у напрямі масової безкоштовної цифрової освіти населення.

4. Напрацювання алгоритму оцінювання потреб локальних організацій як бенефіціарів трансферу податку. Залишається відкритим питання пріоритетів у діяльності локальних організацій з огляду на їхню інституційну спроможність і здатність ефективно освоїти фінансовий ресурс. Тому надалі варто розглянути можливість запровадження процедури сертифікації організацій за підсумками незалежного аудиту.