

**Дученко Г. В.,**  
аспірант кафедри державного  
управління і менеджменту  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## **ДО ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ПЕРЕРОЗПОДІЛЬЧОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.**

*В статті розглянута можливість підвищення ефективності соціальної політики України завдяки її узгодженню з податковою.*

*В статье рассмотрена возможность повышения эффективности социальной политики Украине благодаря ее согласованию с налоговой политикой.*

*This article is considered the opportunity of improving the efficiency of social policy in Ukraine thanks to its correlation with tax policy .*

*Постановка проблеми.* Створення засад соціальної держави за аналогом провідних країн світу визначила для себе і Україна, як головний зміст своєї соціальної стратегії. Держава, як активний інституційний суб'єкт ринкових відносин, діє насамперед через фіскальну політику, враховуючи тим самим зміни в основоположних інституційних умовах функціонування ринку і регулюючи соціальні відносини. Тобто, в ринкових умовах податкова система стає, по суті, єдиним гнучким засобом державного управління соціально-економічним розвитком країни, а оподаткування трансформується в дієвий механізм державного регулювання[1].

Усвідомлюючи значення податкової політики для соціалізації економіки, „Програма економічних реформ в Україні на 2010-2014 роки ” визначила податкову реформу як один з найнеобхідніших заходів. Тому пошук конструктивних механізмів податкового регулювання у контексті стратегічних завдань, пов'язаних з розбудовою соціальної держави в Україні, відповідає актуальним проблемам сьогодення.

*Аналіз досліджень та публікацій.* Проблемам теорії соціальної держави та ролі в ній податків присвячені наукові праці Дж. Роулза, Ф. Хайека, П. Хейне, Л. фон Штайна, Г. Ріггера, К. Еспін-Андерсена, Н. Гінзбурга, Дж. Кейнса, А. Мюллера-Армака, В. Деттлінга та дослідження російських вчених А. Ельянова, Е.Баталова, П. Рабіновича, Т. Тілтона, О. Скрипнюка та ін. Цьому питанню приділено значну увагу і українськими фахівцями, а саме: В. Вишневським, В. Загорським, В. Зайцем, В. Кравченко, І. Луніною, В. Мельником, В. Рибакон, А. Соколовською, Л. Тарангул та ін.

*Виклад основного матеріалу.* Хоча Україна і стала на шлях розбудови соціально орієнтованої економіки, жоден уряд не сформував системної програми реформ соціальної підтримки різних категорій громадян та сімей в Україні. Вона фактично підмінена нагромадженням

різноманітних видів погано обґрунтованих виплат, пільг, субсидій, які запроваджувались, головним чином, виходячи з політичних декларацій. В результаті українська система пільг зберегла цілу низку застарілих елементів колишньої адміністративної системи, головним з яких є надання привілеїв окремим категоріям населення. Про поточну ситуацію в Україні говорять такі цифри: 70 категорій одержувачів різноманітних соціальних та компенсаційних виплат (яких загалом є 33 види) користуються цим правом за ознакою соціальної незахищеності, 49 категорій – за професійною ознакою або родом занять (25 видів виплат), і 8 категорій одержувачів соціальних та компенсаційних виплат отримують 13 видів різноманітних виплат за заслуги перед державою. Як наслідок, в Україні на сьогодні має певні пільги понад третину населення [2]. Завдяки цьому, стаття „Соціальний захист та соціальне забезпечення” вже є найбільшою видатковою статтею Зведеного бюджету України, яка до того ж не підкріплена реальними можливостями бюджетного фінансування. До того ж пільги не забезпечують надання допомоги виключно бідним верствам населення, а сприяють помітному збільшенню доходів заможних верств і подальшому зростанню економічної нерівності.

Усвідомлюючи такий стан речей Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. „Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” визначила найбільш гострими проблемами чинної системи соціальної підтримки такі [3]:

- низький рівень охоплення бідного населення соціальною підтримкою та недостатнє врахування фактичного рівня доходів споживачів;
- низька адресність при наданні соціальної підтримки та орієнтація на екстенсивне охоплення нею населення;

Таким чином, нагальною необхідністю сьогодення у сфері бюджетного забезпечення соціального захисту населення в Україні є перехід від політики простого нарощування обсягів бюджетних видатків до здійснення системних змін щодо підвищення ефективності самої системи соціального захисту.

З стратегічної точки зору оптимізація системи соціального захисту можлива лише за умови „визнання сім’ї в якості головної ланки в сфері здійснення державної соціальної політики, в т.ч. базового отримувача позитивних результатів від ефективних заходів соціального захисту” [2]. Як первинний та основний осередок суспільства, саме сім’я має бути у центрі системи соціальної політики. Сім’я, а не окремих індивід, має стати головним бенефіціаром заходів соціального захисту, що і забезпечить якісне відтворення соціального і трудового потенціалу. Для забезпечення такого стратегічного підходу діяльність держави має бути спрямована на узгодження державної політики щодо соціального захисту з політикою щодо праці, сім’ї, демографії і податків.

Саме такий підхід до сім’ї у розвинених країнах наочно демонструє сфера прибуткового оподаткування. Західна система

оподаткування доходу фізичних осіб характеризуються диференційованістю підходів не тільки до джерел отримання доходів, але і до самих платників, з урахуванням їх сімейно-родинного стану. Найбільш конструктивним у цьому плані є досвід Німеччини, США і Франції [4].

Так, у сучасній **Німеччині** при визначенні податку на заробітну плату застосовуються спеціальні інструменти: «податкові класи», «податкові карти», «податкові таблиці». Шість класів групують всіх громадян в залежності від сімейного стану, кількості працюючих у сім'ї, спільного чи окремого ведення обліку отримуваних доходів, наявності дітей. На основі класів формуються податкові таблиці, а на їх базі і податкові карти.

Прикладом оптимального співвідношення економічної ефективності та соціальної справедливості є прибуткове оподаткування громадян **США**. Воно базується на принципах платоспроможності і прогресивності, а основною одиницею оподаткування у США є родина, а не окремих індивідуум, і платники поділяються на 4 категорії: 1) самотні фізичні особи; 2) подружні пари, які сплачують податок самотійно; 3) члени сімей, що сплачують податок самотійно; 4) глави домогосподарств.

У **Франції** оподаткування доходів фізичних осіб прив'язано до класифікації їх за родинним станом: самотні платники без дітей, подружжя без дітей, подружжя з однією дитиною, з двома дітьми тощо. Класи позначені системою коефіцієнтів. Податок стягується за 6-розрядною прогресивною шкалою на основі визначених коефіцієнтів.

Узагальнюючи досвід і інших розвинених країн, можна простежити, що в якості інструментів кожна з них використовує свої методики (класи, категорії, шедули, часткові бази, податкові таблиці, етапи, системи коефіцієнтів, податкові карти тощо), однак, загальним є те, що оподаткування враховує не окремого індивідуума, а родину. Сім'ї поділяються за складом (самотні фізичні особи; подружні пари, неодружені пари, члени сімей, кількість дітей тощо), за методом сплати податку (разом, самотійно), за соціальним станом (кількість працюючих, безробітних, інвалідів) і таке інше. Саме сімейно-родинний стан враховується для визначення звільнень, пільг і знижок, які завдяки цьому адресно диференціюються. Це все і забезпечує формалізований базис для справедливого перерозподілу від більш успішних сімей до більш нужденних. Таким чином, досвід прибуткового оподаткування розвинених країн демонструє, що саме використання сім'ї в якості фіскальної одиниці дало їм можливість залучити податкові інструменти і важелі для вирішення завдань суто соціальної політики.

Оскільки ідея сім'ї набуває поступового поширення і в соціальній політиці України, то використання зарубіжного досвіду прибуткового оподаткування видається найбільш оптимальним з точки зору пошуку нових механізмів оптимізації системи соціального захисту. Особливо своєчасною ця ідея може виявитися у контексті запровадження з цього

року податку на нерухомість, який реально сприятиме підвищенню ефективності перерозподільчої функції держави - однієї з головних функцій державного управління [5]. Тому на цей податок Програмою реформ покладено вирішення однієї із болючиших соціальних проблем сьогодення України - згладжування *соціальної нерівності*. Однак, пряме залучення розвинених інститутів без врахування національних реалій, як показав 20-річний досвід реформ, найчастіше обертається „інституційною пасткою” [6].

У цьому контексті доцільно звернути увагу на деякі особливості формування в процесі реформ приватної власності на об'єкти нерухомості в Україні. В кризових умовах українського транзиту саме нерухомість серед інших важливих об'єктів, таких як твори мистецтва, коштовності, антикваріат, мала один із найвищих пріоритетів для збереження надвисоких доходів від перерозподілу соціалістичного спадку. Особливу ціну нерухомості на початку реформ надало те, що кілька поколінь українців існували у тотальному дефіциті житла. Але з часом житло перетворилося не тільки на спосіб збереження, а й примноження корупційних капіталів. Найбільшого поширення ця тенденція набула в 2007 році, коли вкладаючи кошти в житло, з'явилась можливість отримувати більш високі доходи. Постійна фінансова та економічна нестабільність поступово перетворили нерухомість вже у надвидигдний об'єкт інвестування для збереження одержаних надприбутків. Найпоширенішою практикою для приховування дійсними власниками своїх активів стала реєстрація їх на підставних осіб, якими найчастіше виступали пільгові категорії громадян. Це зумовлено великою чисельністю необгрунтованих пільг, які і забезпечували можливість найбільш оптимальної реєстрації майна з точки зору пільгових режимів. Саме тому введення податку на нерухомість дає Україні унікальний шанс запровадити таку новацію, яка б адаптувала прогресивний зарубіжний досвід до існуючих українських реалій.

Під цим кутом зору при запровадженні в Україні податку на нерухомість вбачається доцільним в якості фіскальної одиниці теж обрати сім'ю. Однак, якщо у розвинених країнах головною ознакою сім'ї є особи, які знаходяться на утриманні, і родинний статус батьків – одружені, неодружені, розлучені, овдовілі, то для України межі фіскальної одиниці мають бути розширені. Обгрунтуванням для цього слугує те, що майнове оподаткування має з'ясовувати грошово-майновий стан сім'ї, тому фіскальна одиниця повинна фіксувати не утриманців, а всіх тих, хто володіє правами власності на декількох рівнях родинних зв'язків. Тому сім'я, як фіскальна одиниця, має бути обрана у більш широкому розумінні і визначена як **фіскальний кластер**. Цим буде врахована і ідея Вільяма Вікрі щодо оптимального оподаткування в розрахунку на довготерміновий період життя платників, а не в щорічному вирахуванні.

Запроваджений у такий спосіб фіскальний кластер чітко виявить реальний майновий (квартири, будівлі, земля, транспорт) стан сім'ї. В якості базового результату виступатиме первинна ідентифікація (персоніфікація) об'єктів нерухомості на рівні фіскального кластера, що сприятиме «детінізації» майнових відносин. А наступне приєднання до майнової інформації даних о доходах дасть можливість згенерувати узагальнену картину по кожному фіскальному кластеру. Порівняльний аналіз на рівні фіскальних кластерів, у свою чергу, обґрунтує визначення реальних для України показників категорії „найменш захищені верстви” населення не тільки і не стільки на рівні теоретично-науковому, скільки на рівні практично-методологічному. Вирішення цього питання дасть можливість вирішити і інші похідні проблеми, а саме: встановлення обґрунтованих стандартів, визначення єдиних критеріїв оцінювання, реальну межу бідності, можливість обліку, прозорість системи пільг, адресність соціальної допомоги, унеможливлення зловживань, визначення загального обсягу соціальних видатків тощо. Такий підхід встановить чіткий взаємозв'язок між ситуацією з бідністю і адресністю системи пільг, що і утворить реальний базис для здійснення системних змін у соціальній сфері.

*Висновки.* Досвід розвинених країн довів, що підтримка необґрунтованого рівня соціальних видатків приховує у собі небезпеку економічного саморуйнування і створює загальну загрозу стійкості всіх державних фінансів. Домінування ж в Україні екстенсивного збільшення асигнувань на соціальні видатки як метод вже повністю себе вичерпав. Тому нагальною необхідністю у сфері бюджетного забезпечення соціального захисту населення є перехід від політики простого нарощування обсягів бюджетних видатків до здійснення системних змін самої системи соціального захисту. Як стає зрозумілим, оптимізація української системи соціального захисту можлива лише за умови „визнання сім'ї в якості головної ланки соціальної політики”. З цією метою сімейну політику необхідно інтегрувати не тільки в соціальну, а , головне, в податкову політику, чим і буде забезпечено ефективне функціонування перерозподільчої функції державного управління, а, значить, і соціальна справедливість. У цьому контексті, в якості фіскальної одиниці в Україні має бути визначений фіскальний кластер.

*Використані джерела інформації:*

1. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи: монографія/ П.В.Мельник, Л.Л.Тарангул, З.С.Варналій та ін.; за ред.З.С.Варналія. – К.: Знання України, 2008. – 675 с
2. Аналітична доповідь інституту стратегічних досліджень « Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні.» О. М. Пищуліна, О. О. Кочемировська; К., НІСД, 2012.- с.
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентіві України. –Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)

4. Андрущенко В. Л. Податкові системи зарубіжних країн : [навч. посіб.] / В. Л. Андрущенко, О. Д. Данілов. – К.: Комп'ютер прес, 2004. – 300 с. –Режим доступу <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/book>
5. 2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011, Т. 1 – 748 с.
6. Полтерович В. Институциональные ловушки – результат неверной стратегии реформ. / В.М. Полтерович.–Режим доступу : [http://members.tripod.com/VM\\_Polterovich/2-Polterovich.pdf](http://members.tripod.com/VM_Polterovich/2-Polterovich.pdf)

*Рецензент: Розпунтенко І.В., д.держ.упр., професор.*

УДК:351;614

**Животенюк В.П.,**

магістр управління суспільним розвитком,  
аспірант кафедри управління охороною суспільного  
здоров'я Національної академії державного  
управління при Президентові України

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИКИ ОБМЕЖЕНЬ У СУСПІЛЬНО-СОЛІДАРНОМУ СЕКТОРІ ПРИ НАДАННІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ЧЛЕНАМ ЛІКАРНЯНОЇ КАСИ**

*У статті викладено авторське бачення організаційно-правових механізмів використання коштів членів громадської організації «лікарняна каса» шляхом дотримання політики обмежень. Дані механізми ґрунтуються на економічних регуляторах і стимулах при задоволенні потреб членів організації в додатковій медичній допомозі, яка не фінансується з бюджету, у випадках настання відповідних подій обумовлених договорами про надання медичної допомоги.*

*В статье изложено авторское видение организационно-правовых механизмов использования средств членов общественной организации «Больничная касса» путем соблюдения политики ограничений. Данные механизмы основаны на экономических регуляторах и стимулах при удовлетворении потребностей членов организации в дополнительной медицинской помощи, которая не финансируется из бюджета, в случаях наступления соответствующих событий обусловленных договорами о предоставлении медицинской помощи.*

*The article described the author's vision of the institutional arrangements of members of the NGO "Health Insurance" by adhering to policy restrictions. These mechanisms are based on economic incentives for regulators and members of the organization needs additional medical care, which is not financed from the budget, in case of occurrence of the event-related contracts on providing health care.*

**Постановка проблеми.** Проблемними питаннями фінансового забезпечення членів лікарняних кас є пошук механізмів, втілення яких в практику, допоможе зберегти не тільки суспільну солідарність для підвищення якості та доступності медичних послуг, а також соціальну справедливість при наданні медичної допомоги конкретним пацієнтам, членам лікарняних кас.