

УДК 336.145.1

В. А. Цоцко

*Дніпропетровський національний університет
імені Олеся Гончара*

**АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ
ЗА ЦІЛЬОВИМ ВИКОРИСТАННЯМ
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ**

Аналізуються проблемні питання існуючої системи контролю за цільовим використанням державної соціальної допомоги в Україні та пропонуються можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: державна соціальна допомога, державний соціальний інспектор, достовірність інформації, критерій нужденності сім'ї.

Анализируются проблемные вопросы действующей системы контроля за целевым использованием государственной социальной помощи в Украине и предлагаются возможные пути их решения.

Ключевые слова: государственная социальная помощь, государственный социальный инспектор, достоверность информации, критерий нуждаемости семьи.

The problematic questions of the presentday system to control the use of the state assistance in Ukraine are analysed and the possible ways of their decision are proposed.

Key words: state social assistance, state social inspector, authenticity of information, criterion of poverty of family.

З'ясування проблем, що виникають під час виконання функцій з контролю цільового використання бюджетних коштів, спрямованих на надання державної соціальної допомоги, і перешкоджають ефективній реалізації цих функцій, дозволить розробити конкретні рекомендації щодо оптимізації існуючої системи контролю.

Теоретико-методологічні та прикладні питання діяльності ефективної системи соціального захисту населення були й залишаються предметом постійних наукових досліджень і дискусій. Серед учених, які досліджують різні аспекти цієї сфери, слід назвати Н. П. Борецьку, Н. С. Власенку, О. А. Грішнову, І. В. Калачову, І. О. Курило, Е. М. Лібанову, О. В. Макарову, О. Ф. Новікову, В. В. Онікієнка, О. О. Яременко, М. В. Кравченко, В. А. Балюк та ін.

Соціальний захист населення є комплексом економічних, соціальних та правових заходів і сукупністю інститутів, що забезпечують усім громадянам країни рівні можливості для підтримання певного рівня життя, а також підтримку окремих соціальних груп населення [6]. Це комплекс законодавчо закріплених гарантій, що протидіють дестабілізуючим факторам.

Стаття 46 Конституції України визначає право особи на соціальний захист за рахунок бюджетних коштів [1]. Цей вид соціального забезпечення отримав назву «державна соціальна допомога».

Система державної соціальної допомоги в Україні утворюється з трьох складових: із системи загальнообов'язкового соціального страхування, адресної допомоги нужденним та допомоги, що надається всім верствам населення або певним його групам. Перша система фінансується за рахунок внесків до фондів соціального страхування, що сплачуються роботодавцями і працівниками. Інші дві складові фінансуються з державного бюджету [9].

В Україні створено систему соціальної допомоги, яка складається з житлової субсидії, допомоги малозабезпеченим сім'ям, допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, допомоги сім'ям із дітьми.

На відміну від пенсій – основного та постійного джерела засобів для існування – допомоги, як правило, тимчасово замінюють заробітну плату, або є додатком до основного джерела засобів для існування, або виступають як допомога за відсутності основних джерел засобів для існування [5].

Дослідники проблематики ефективності соціальної допомоги зазначають, що діюча система соціального захисту в Україні має вади, притаманні бідній країні з соціалістичною доктриною: влада прагне надати допомогу надто широкому колу своїх громадян, що далеко виходить за межі фінансових можливостей держави, а безпосередні виплати (чи то по страхових подіях, чи у формі соціальної допомоги) є дуже низькими і не запобігають бідності. Неприпустимо високе співвідношення різноманітних трансфертних виплат із заробітною платою протидіє настановам населення на активну економічну діяльність і провокує утриманські настрої в суспільстві [4].

Система державної соціальної допомоги в Україні є надто складною. Вона регулюється понад 40 законодавчими актами, які не уніфіковані в частині здійснення перевірок цільового використання коштів [9].

Складність критеріїв визначення права на отримання державної соціальної допомоги та недосконалість настанов із призначення допомоги створюють умови для виникнення шахрайства. Питання щодо створення єдиного реєстру одержувачів усіх видів соціальної допомоги залишається невирішеним, тоді як багато категорій громадян мають право на кілька видів допомоги. Крім того, набір санкцій до осіб, які одержали соціальну допомогу обманним шляхом, є доволі обмеженим: у разі надмірної виплати допомоги управління праці та соціального захисту населення стягують з одержувачів надміру сплачені суми через суд [8]. А особа, звинувачена в одержанні державної соціальної допомоги на підставі навмисне наданої нею недостовірної інформації, не втрачає права повторно звертатися по допомогу через певний час.

У роботі із запобігання обманним діям і помилкам у системі державної соціальної допомоги наголос робиться на ретельному контролі та перевірці документів у процесі розгляду заяв на призначення державної соціальної допомоги. Незважаючи на те, що заявників інформують про їхній обов'язок надавати правдиву інформацію, обман з боку потенційних одержувачів полягає, здебільшого, у поданні документів із недостовірною інформацією про доходи, наявність чи відсутність майна та кількість членів сім'ї заявника. Тому розгляд кожної заяви передбачає проведення низки документальних перевірок, які також не завжди відображають реальний стан сім'ї через те, що в Україні дуже поширено тіньовий сектор. У системі надання державної соціальної допомоги відсутня практика проведення аналізу чи оцінювання масштабів шахрайства та помилок, які найчастіше визначаються як переплата коштів, що робить такі оцінки заниженими.

Контроль за правильністю надання державної соціальної допомоги та використання коштів Державного бюджету України, спрямованих на надання державної соціальної допомоги, здійснює спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики безпосередньо та через соціальних інспекторів [8].

Інститут державних соціальних інспекторів у нашій країні досить молодий. Він створений у 2001 р., і головним його завданням стала перевірка правильності призначення соціальної допомоги. Постановою Кабінету Міністрів від 25 серпня 2004 р. № 1098 статус соціального інспектора було посилено, а його посаду перейменова-

но на державного соціального інспектора. Крім того, посаду державного соціального інспектора віднесено до 7-ї категорії посад державних службовців [2].

Служба державних соціальних інспекторів приділяє велику увагу перевірці документів, що надаються заявниками. Державні соціальні інспектори проводять перевірки справ, які віднесені до категорії підозрілих, а також здійснюють обстеження умов життя заявників на призначення певних видів державної соціальної допомоги згідно з вимогами чинного законодавства. У складних випадках заяви передаються на розгляд спеціальним комісіям, які й приймають остаточне рішення щодо призначення допомоги чи відмови в ній. Ця робота є основним засобом протидії обману.

Зниження ризиків обманних дій передбачає і вимога звертатися за продовженням призначення державної соціальної допомоги кожні шість місяців. Але дієвість такого механізму в усуненні обману з боку заявників та помилок залишається спірною.

Необхідно звернути увагу, що зі створенням інституту соціальної інспекції було затверджено Положення про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора, а також затверджено форму Акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Проте ефективній діяльності інституту державної соціальної інспекції перешкоджає ціла низка проблем.

– Немає відповідної професійної підготовки фахівців для цієї сфери, оскільки професії «соціальний інспектор» не існує (лише посада). Під час прийому на таку посаду достатньо мати лише вищу освіту. У зв'язку з цим діяльність більшості державних соціальних інспекторів починається без відповідної професійної підготовки. Курси підвищення кваліфікації Міністерства соціальної політики не в змозі навчити всіх спеціалістів, залучених до контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, тому що, як правило, щорічно відбуваються 2–3 навчальних семінари, навчання триває 5 днів, а кількість слухачів коливається від 20 до 25 осіб. Таким чином, протягом року підвищити свою кваліфікацію можуть до 5 % соціальних інспекторів, які працюють в органах праці та соціального захисту населення [9].

– Відсутній єдиний критерій визначення нужденності сім'ї, тому судження про рівень життя заявників має суб'єктивний характер.

– Навантаження на державних соціальних інспекторів (вимоги

суцільної перевірки всіх справ) є невідповідним до чисельності інспекторів, а також не врегульовано нормативи навантаження на одного державного соціального інспектора.

– Матеріально-технічне забезпечення державних соціальних інспекторів є недостатнім. Практично повністю відсутні кошти на відрядження для проведення перевірок майнового стану заявників. У державних соціальних інспекторів недостатня кількість персональної комп'ютерної техніки. Рівень оплати праці низький, відсутня система заохочень та стимулів, а це спричиняє плінність кадрів.

– Недостатньо методичної літератури щодо провадження діяльності, зокрема рекомендацій із розгляду справ у судах стосовно соціальних виплат, які останнім часом стали поширеним явищем.

– Відсутні уніфікований програмно-аналітичний комплекс та база даних одержувачів різних видів державної соціальної допомоги, пільг і соціальних послуг, який би відповідав сучасним вимогам.

Нині існує дві бази даних про одержувачів державної соціальної допомоги: база даних про одержувачів житлових субсидій, яка формується програмно-технологічним комплексом «Наш дім», та база даних про одержувачів інших видів допомоги, яка формується програмно-технологічним комплексом АСОПД. У свою чергу, в програмному комплексі АСОПД бази даних про одержувачів формуються за видами допомоги [9]. Обидві бази розроблені на основі системи MS DOS і не відповідають сучасному програмному забезпеченню.

Крім того, існують окремі бази даних про пільговиків, інвалідів тощо.

– Відсутні нормативно-правове забезпечення та програмний комплекс, який би надавав доступ до баз даних різних відомств. Це не дозволяє здійснювати обмін інформацією в електронному форматі в реальному часі, зокрема з органами Міністерства внутрішніх справ (стосовно володіння транспортними засобами, реєстрацією за місцем проживання, виїздом за кордон у період отримання державної соціальної допомоги), бюро технічної інвентаризації та ін., що призводить до несвоечасної і неповної перевірки достовірності поданої заявниками інформації.

Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 359 «Про основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат насе-

ленню» визначено стратегію розвитку системи соціального захисту населення України та, зокрема, передбачено вдосконалення інституту соціальної інспекції через:

- визначення однією з основних функцій соціального інспектора здійснення соціального супроводу найбільш соціально вразливих чи неблагополучних сімей;
- збільшення чисельності соціальних інспекторів з урахуванням нормативів соціального обслуговування сімей;
- навчання соціальних інспекторів основ психології та соціальної роботи;
- поліпшення організаційного, кадрового та матеріально-технічного забезпечення роботи соціальних інспекторів [3].

Більшість напрямів удосконалення інституту соціальної інспекції до цього часу не реалізовані.

Аналізуючи визначені проблемні питання системи контролю за цільовим використанням державної соціальної допомоги, можна зробити висновок, що оптимізувати контрольні дії можливо лише при комплексному вдосконаленні системи соціальної допомоги, у межах якої будуть:

- визначені єдині (однакові) підходи щодо надання різних видів державної допомоги в частині визначення права на її отримання (працездатна особа має працювати або сприяти своєму працевлаштуванню);
- запроваджені стимулюючі заходи щодо активної життєвої позиції одержувачів державної допомоги та зменшення утриманських настроїв;
- запроваджені непрямі методи оцінки ступеня нужденності заявників, постійний моніторинг й аудит соціальних програм та їх адміністрування;
- здійснені додаткові дослідження й фінансові розрахунки щодо ефективної організаційно-правової форми функціонування служби соціальних інспекторів, а також виокремлення двох напрямів їх роботи [7].

Підсумком зазначеного буде підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України / уклад. І. Басова. – Х. : Фактор, 2011. – 128 с. – (Серія «Бібліотека законодавства»).
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких

- постанов Кабінету Міністрів України» від 25.08.2004 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Указ Президента України «Про Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню» від 10.05.2006 р. № 359/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
 4. Соціальний захист населення України : [монографія] / авт. кол.: І. Ф. Гнибіденко, М. В. Кравченко, О. Ф. Новікова [та ін.] ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 184 с.
 5. **Чепінога В. Г.** Економічна теорія : підручник / В. Г. Чепінога. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 656 с.
 6. **Ярошенко І. С.** Право соціального забезпечення : навч. посіб. / І. С. Ярошенко. – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с.
 7. Інформація щодо вдосконалення соціального супроводу вразливих сімей в Україні // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. – К., 2012. – № 2. – С. 230–234.
 8. Методичні рекомендації щодо організації роботи головних державних соціальних інспекторів та державних соціальних інспекторів: CASE Україна. Центр соціально-економічних досліджень. – К., 2010. – 104 с.
 9. Підвищення інституційної спроможності правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей. Пілотні проекти соціальної допомоги. Пілотний проект № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.case-ukraine.com.ua>.

Надійшла до редколегії 25.03.2013 р.