

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**Західноукраїнський національний університет**  
Факультет фінансів та обліку  
Кафедра фінансового менеджменту та страхування

**ЛАНКОВСЬКА Мар'яна Петрівна**

**Фінансовий контроль у сфері соціального  
забезпечення / Financial control in the field of  
social security**

спеціальність: 232 - Соціальне забезпечення  
освітньо-професійна програма - Соціальне забезпечення

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи  
СЗм-21  
М. П. Ланковська

---

Науковий керівник:  
О. І. Вацлавський

---

Кваліфікаційну роботу  
допущено до захисту:

"\_\_\_" \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ О. В. Кнейслер

**ТЕРНОПІЛЬ - 2020**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ</b> .....	7
1.1. Сутність та функціональне призначення фінансового контролю.....	7
1.2. Система фінансового контролю та методологічні засади її організації.....	18
1.3. Особливості та специфіка організації фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.....	26
Висновки до розділу 1.....	34
<b>РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b> .....	36
2.1. Практика здійснення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення .....	36
2.2. Аналіз функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.....	44
2.3. Моніторинг ефективності фінансового контролю в процесі планування та виконання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення .....	52
Висновки до розділу 2.....	63
<b>РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b> .....	65
3.1 Перспективи імплементації зарубіжного досвіду фінансового контролю в сфері соціального забезпечення.....	65
3.2 Орієнтири оптимізації функціонування системи фінансового контролю на рівні місцевого самоврядування.....	77
Висновки до розділу 3.....	87
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	88
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	91

## Вступ

Соціально-економічний добробут будь-якої сучасної держави незалежно від форми правління та політичного режиму залежать від її здатності ефективно реалізовувати властиві їй функції. Видатки бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення населення є основою фінансового забезпечення здійснення соціальної функції держави. Проте стабільно зростаючі обсяги зазначених видатків в Україні не забезпечують належного рівня життя населення, задоволення його потреб, особливо для осіб з обмеженими можливостями, пенсіонерів, малозабезпечених категорій громадян, тощо. Почастішали випадки фінансових порушень у сфері соціального забезпечення, неефективне та нераціональне використання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, недофінансування державних соціальних зобов'язань, розміри яких свідчать про їх невідповідність реальним фінансовим можливостям держави. Тому особливої актуальності набуває вивчення питання вдосконалення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.

Досить значну увагу проблемам фінансового контролю у сфері соціального забезпечення приділяють західні економісти зокрема серед них можна виділити таких, як: Т. Веблена, Т. Гоббса, Л. Ерхарда, А. Маршалла, У. Мітчеля, В. Ойкена, Г. Беккер, Дж. Бьюкенен, А. Дітон, А. Сен, М. Фрідмен, Ф. Хайєк. У вітчизняній науковій літературі ряд аспектів досліджуваної теми можна зустріти в працях таких провідних науковців: В. Базилевич, В. Булавинець, Л. Баластрик, О. Василик, В. Горин, О. Длугопольський, В. Дем'янишин, М. Карлін, О. Кириленко, А. Колот, Л. Лисяк, Г. Лопушняк, А. Мельник, С. Мочерний, В. Опарін, К. Павлюк, А. Сидорчук, В. Тропіна, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій, та інших.

Однак в економічній літературі ще не достатньо вивчено аспект функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення. Основні концептуальні підходи щодо удосконалення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення досі залишаються дискусійними, а визначені стратегії - нереалізованими.

**Мета дослідження** - обґрунтування сутності фінансового контролю, аналіз та особливості здійснення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення й окреслення основних проблем його функціонування та перспективних напрямів вдосконалення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.

Для досягнення вказаної мети були визначені такі **завдання**:

- пояснити економічний зміст та функціональне призначення фінансового контролю;
- охарактеризувати систему фінансового контролю та методологічні засади її організації;
- виявити основні особливості організації фінансового контролю у сфері соціального забезпечення;
- охарактеризувати практичні аспекти реалізації фінансового контролю у сфері соціального забезпечення;
- здійснити аналіз функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення;
- провести оцінку ефективності фінансового контролю у сфері соціального забезпечення;
- дослідити світовий досвід здійснення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.
- охарактеризувати проблемні аспекти та шляхи вдосконалення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення;

**Об'єктом** дослідження є фінансовий контроль у сфері соціального забезпечення.

**Предметом** дослідження виступає сутність, проблеми, особливості фінансового контролю у сфері соціального забезпечення та напрямки його вдосконалення.

**Методи дослідження.** В процесі дослідження використано загальні методи наукового пізнання. Методи нормативно-логічного аналізу, порівняння та статистичні методи застосовано для проведення аналізу функціонування

фінансового контролю у сфері соціального забезпечення та пропозиції щодо його удосконалення виконання. Загалом, у процесі дослідження ще використовуються наступні методи: групування, порівняння, аналіз, синтез, кореляційно-регресивний, факторного аналізу, індексний, індукції, дедукції, тощо.

Слід зазначити, що у першому розділі застосовано діалектичні та формально – логічні, системні та структурні методи; у другому – аналіз і синтез, узагальнення, індукцію і дедукцію, порівняння, статистичні методи; у третьому – порівняння, сходження від конкретного до абстрактного і від абстрактного до конкретного, логічні підходи та інші.

**Інформаційна базаю дослідження** є Бюджетний кодекс України, а також нормативно-правові акти, що стосуються даної проблеми, енциклопедична, навчальна й монографічна література, публікації вітчизняних та зарубіжних вчених, статистичні матеріали Міністерства Фінансів України, Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування України, Державної Казначейської Служби, Державної служби статистики України, Державної аудиторської служби України, Рахункової палати України, електронні ресурси, зокрема мережа інтернет.

- **Наукова новизна** отриманих результатів дослідження полягає в наступному:
  - удосконалено визначення фінансовому контролю у сфері соціального забезпечення;
  - систематизовано принципи, види, форми, методи та функції фінансового контролю;
  - із урахуванням зарубіжного досвіду окреслено основні напрямки вдосконалення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.

**Практичне значення одержаних результатів.** Положення і висновки дипломної роботи доводять необхідність і доцільність реформування системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.

До результатів, що мають практичне значення, належать:

- пропозиції, що стосуються оптимальної системи фінансового контролю;
- пропозиції щодо застосування основних методів реалізації фінансового контролю;
- пропозиції щодо застосування основних напрямів здійснення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.

**Структура дипломної роботи.** Дипломна робота складається зі вступу, основної частини, висновків, переліку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 100 сторінок комп'ютерного тексту. У роботі наведено 9 рисунків, 7 таблиць. Список використаних джерел налічує 107 позицій.

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

### 1.1 Сутність та функціональне призначення фінансового контролю

Підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами, яке має визначальне значення для відновлення зростання економіки України, суспільного добробуту та євроінтеграційного вектору нашої країни, вимагає постійного удосконалення теоретико-методичних і методологічних засад організації та здійснення фінансового контролю за використанням і збереженням фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, достовірністю ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності суб'єктами господарювання державного і комунального сектору економіки. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває формування єдиної понятійно-категоріальної бази фінансового контролю відповідно до європейських вимог та потреб сьогодення.

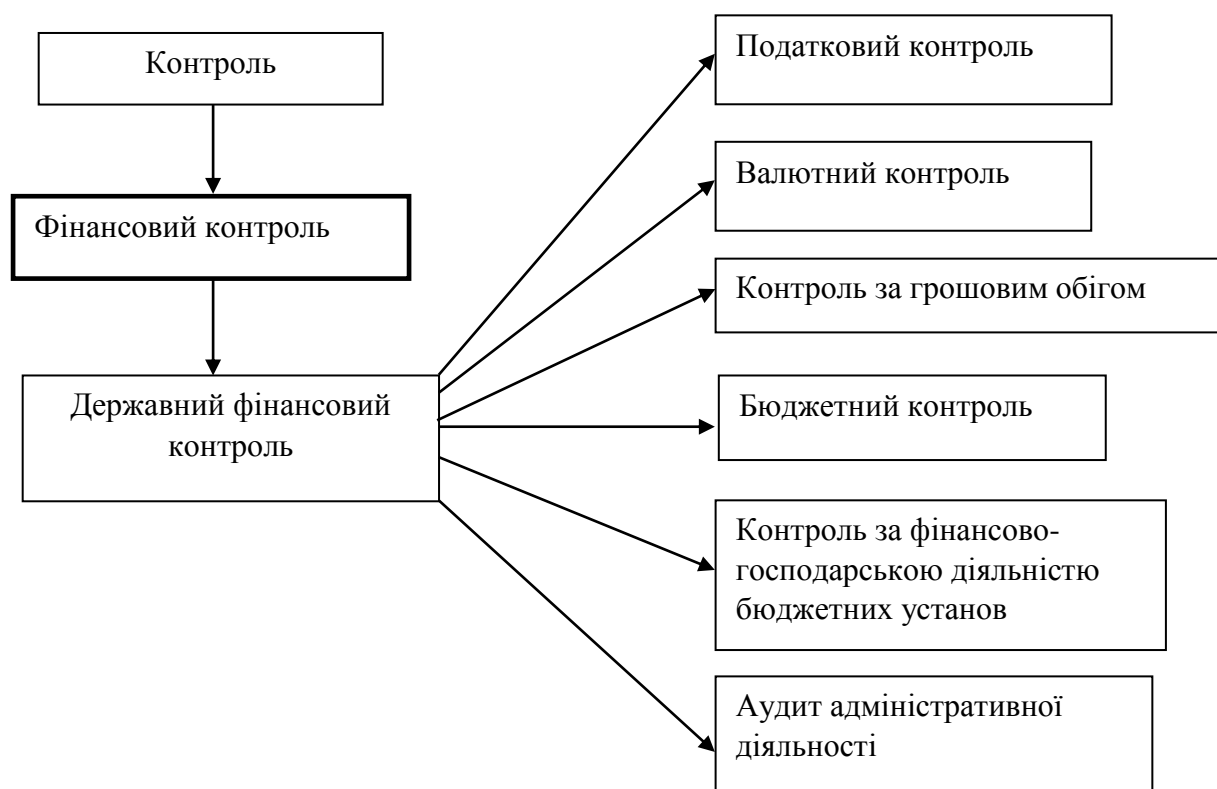
Перед тим, як розкрити економічну сутність та зміст поняття «фінансовий контроль», визначимо як у економічній та фінансовій науці тлумачать більш загальне поняття «контроль». Взаємозв'язок цих понять відображено на рис. 1.1.

У термінологічному словнику контроль трактується як складова частина управління економічними чи соціальними об'єктами і процесами з метою перевірки відповідності поточного стану об'єкта бажаному та необхідному стану, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проектами, угодами тощо [85].

Група авторів, серед яких Л. Дікань, О. Кожушко, Ю. Лядова та ін. розглядають поняття «контроль» у двох аспектах: як функцію управління та як економічну категорію. Контроль, як функція управління, відображає більш

прикладний аспект тоді, коли контроль, як економічна категорія, має виключно теоретичне значення [41, с. 11].

Я. Гончарук та В. Рудницький розглядають контроль як функцію управління через систему спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням, встановлення результатів управлінського впливу на керований об'єкт, виявлення відхилень у процесі виконання цих рішень [31, с. 14].



**Рис. 1.1. Місце фінансового контролю у загальній системі контролю\***

\* Складено автором.

Контроль, як економічна категорія, є ефективним засобом попередження, виявлення та запобігання порушенням і посяганням на національне багатство країни; складову частину господарського управління, його функцію, метод реалізації управлінських рішень; джерело інформації про позитивні та негативні явища на ділянках виробничої діяльності; систематичну



конструктивну діяльність керівників органів управління, спрямовану на наближення фактичного виконання до поставленої мети [32, с. 78].

Л. Лисяк, розглядаючи категоріальну сутність контролю, зазначає, що «у широкому розумінні він представляє собою встановлення певного «порядку», тобто оцінку поточного стану явища за критерієм відповідності до вимог, а також виявлення відхилень і порушень вимог та застосування заходів їх запобігання чи усунення» [55, с. 201]. Однак, дане визначення контролю, на думку

О. Вацлавського, характеризує лише один з його видів – поточний контроль. Варто зазначити, що окрім поточного контролю існують ще попередній та заключний. За формою здійснення всі три види контролю схожі, адже мають однакову мету – сприяти тому, щоб отримані фактичні результати відповідали цільовим програмам або нормативним вимогам. Відрізняються вони тільки часом здійснення: попередній контроль здійснюється до початку проведення певних робіт, поточний – під час проведення робіт, а заключний – після завершення виконання усіх видів робіт [20, с.14].

Варто виділити ще один підхід до розкриття сутності поняття контролю, за яким контроль розглядають як зворотний зв'язок. Так Т. Литвинчук вказує, що «контроль – це форма зворотного зв'язку, за допомогою якої керуюча система одержує необхідну інформацію про дійсний стан керованого об'єкта та використання управлінських рішень» [56, с. 31]. У системі управління контроль виступає швидше не формою, а засобом зворотного зв'язку між керуючою та керованою підсистемами управління. Для нормального виконання своїх функцій керуючій підсистемі постійно необхідна достовірна інформація про фактичний стан керованої підсистеми. Таку інформацію керуючій підсистемі надає контроль, і в цьому випадку він дійсно виступає засобом зворотного зв'язку.

Із вищенаведеного випливає, що контроль є сукупністю форм, методів, важелів та різноманітних процедур, за сприянням яких суб'єкт контролю отримує інформацію про фактичний стан підконтрольного об'єкта, встановлює існуючі відхилення від відповідних програм, нормативів, стандартів й планів,

виокремлює причини даних відхилень і застосовує заходи, спрямовані на їх відшкодування та недопущення в майбутньому.

Додержуючись логіки дослідження, розглянемо, як у науковій літературі трактуються поняття «фінансовий контроль». Слід зазначити, що теоретико-концептуальні основи фінансового контролю є предметом досліджень багатьох представників економічної та фінансової науки. Проте до сьогоднішнього дня серед науковців тривають дискусії щодо трактування сутності фінансового контролю. Аналіз існуючих підходів дав можливість виділити три основні вектори трактування сутності фінансового контролю:

- як функцію управління фінансовими відносинами;
- як контрольну функцію фінансів;
- як систему нагляду різних контролюючих органів.

До першого напрямку трактування сутності фінансового контролю варто віднести таких науковців як: О. Василик, О. Грачова, В. Журко, Р. Заріпов, О. Кириленко, Л. Крамаровський, В. Радіонова, В. Светлова та інші.

Вітчизняний економіст О. Василик зазначає, що «фінансовий контроль за своєю економічною суттю – це функція управління, яка включає сукупність спостережень, перевірок за діяльністю об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття рішень і результатів їх виконання» [19, с. 342]. У цьому визначенні вчений виокремлює методи, за допомогою котрих реалізується процес управління, проте не зазначено новітні – моніторинг, аналіз, експертизу та інші. Крім того, автор розкриває суть фінансового контролю як управлінської функції і пов'язує його із фінансами.

О. Кириленко вказує на те, що управління стосується саме фінансів, зазначає, що «фінансовий контроль – це один з елементів управління фінансами; особлива діяльність по перевірці правильності вартісного розподілу валового національного продукту, утворення і витрачання фондів грошових коштів» [50, с. 69].

На нашу думку, найбільш повним є визначення поняття фінансового контролю в підручнику «Казначейська система» за редакцією С. Юрія, де

зазначено, що «фінансовий контроль є важливим елементом системи управління фінансами; він включає контроль за дотриманням фінансово-економічного законодавства у процесі формування і використання грошових фондів, оцінку ефективності фінансово-господарських операцій і доцільність здійснених видатків» [101, с. 382]. Для подання більш вичерпного переліку напрямків контролю слід ще врахувати контроль за активами установ та організацій.

До вчених, які розглядають фінансовий контроль як контрольну функцію фінансів відноситься Є. Калюга, котра у своїй монографії «Фінансово-господарський контроль у системі управління» пише, що «фінансовий контроль ґрунтується на використанні контрольної функції фінансів і виступає як один із проявів її важливого значення в розширеному відтворенні», при цьому, як і Т. Башкатова, вказує, що «фінансовий контроль являє собою діяльність державних і громадських органів, спрямованих на перевірку обґрунтованості процесів формування та раціонального використання коштів з метою установлення вірогідності, законності й доцільності операцій» [49, с. 6].

Н. Фадейкіна під фінансовим контролем розуміє особливу функцію фінансів, метою якої є розкриття відхилень від прийнятих стандартів законності та ефективності управління фінансовими ресурсами [92, с. 11]. Проте автор не дає чіткого тлумачення «особливої функції фінансів».

До третього напрямку розкриття сутності фінансового контролю як системи нагляду різних контролюючих органів можна віднести трактування Л. Воронової, котра пропонує таке визначення: «фінансовий контроль – це діяльність державних органів і недержавних організацій по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні грошових коштів і зв'язаних з цим матеріальних цінностей» [26, с. 235]. Ми погоджуємося із даним визначенням, однак автором не взято до уваги діяльність контролюючих органів щодо попередження виникнення порушень у майбутніх періодах.

Л. Гуцаленко розглядає фінансовий контроль як комплексну і цілеспрямовану фінансово-правову діяльність органів фінансового контролю або їхніх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства [37, с. 302]. Ми вважаємо, що в даному визначенні автором не зазначено об'єкт, стосовно якого мають проводити фінансово-правову діяльність органи контролю.

Від вищезазначених упушень відходить І. Стефанюк, який вважає, що фінансовий контроль являє собою систему нагляду органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян України за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ, організацій з метою оцінки економічної ефективності цієї діяльності [90, с. 3]. Саме такої ж думки дотримувався російський економіст С. Шохін, який підкреслив, що фінансовий контроль – це багатоаспектна міжгалузєва система нагляду наділених контрольними функціями державних та громадських органів за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ та організацій [98, с. 6].

Більш точно визначення фінансового контролю, на нашу думку, дала А. Хомутенко, яка стверджує, що він являє собою комплексну систему дій органів державної і місцевої влади, окремих суб'єктів господарювання і фізичних осіб, котра направлена на попередження та усунення фінансових правопорушень, неефективного управління фінансовими ресурсами і активами з боку підприємств, організацій, установ у процесі їх фінансово-господарської діяльності [93, с. 9].

Ще однією характерною особливістю фінансового контролю є те, що він базується на категорії контролю як функції системи управління суспільними процесами (табл.1.1). Будучи однією із функцій управління, контроль є об'єктивно необхідним. За його допомогою процес державного управління спрямовується до встановленої ідеальної моделі, коригуючи поведінку підконтрольного об'єкта.

Фінансовий контроль виступає заключним етапом управлінської діяльності держави у сфері фінансів, що дозволяє проаналізувати досягнуті результати із запланованими та зробити відповідні висновки.

Фінансовий контроль є об'єктивно зумовленою складовою процесу економічної діяльності та однією з функцій управління фінансовою системою. Він дає можливість встановити, наскільки ефективно, раціонально, законно використовувалися кошти, чи були задіяні всі резерви стосовно збільшення фінансових ресурсів держави. Будучи заключною підсистемою фінансового механізму, фінансовий контроль обслуговує всі ланки фінансової системи, що надає йому універсального характеру управлінської діяльності [15, с. 51 – 52].

Таким чином, в економічній та фінансовій науці зустрічаються різноманітні трактування фінансового контролю як управлінської функції держави, що пояснюється складністю, багатоаспектністю та взаємозумовленістю його складових та видів.

Таблиця 1.1

### Визначення поняття «фінансовий контроль»\*

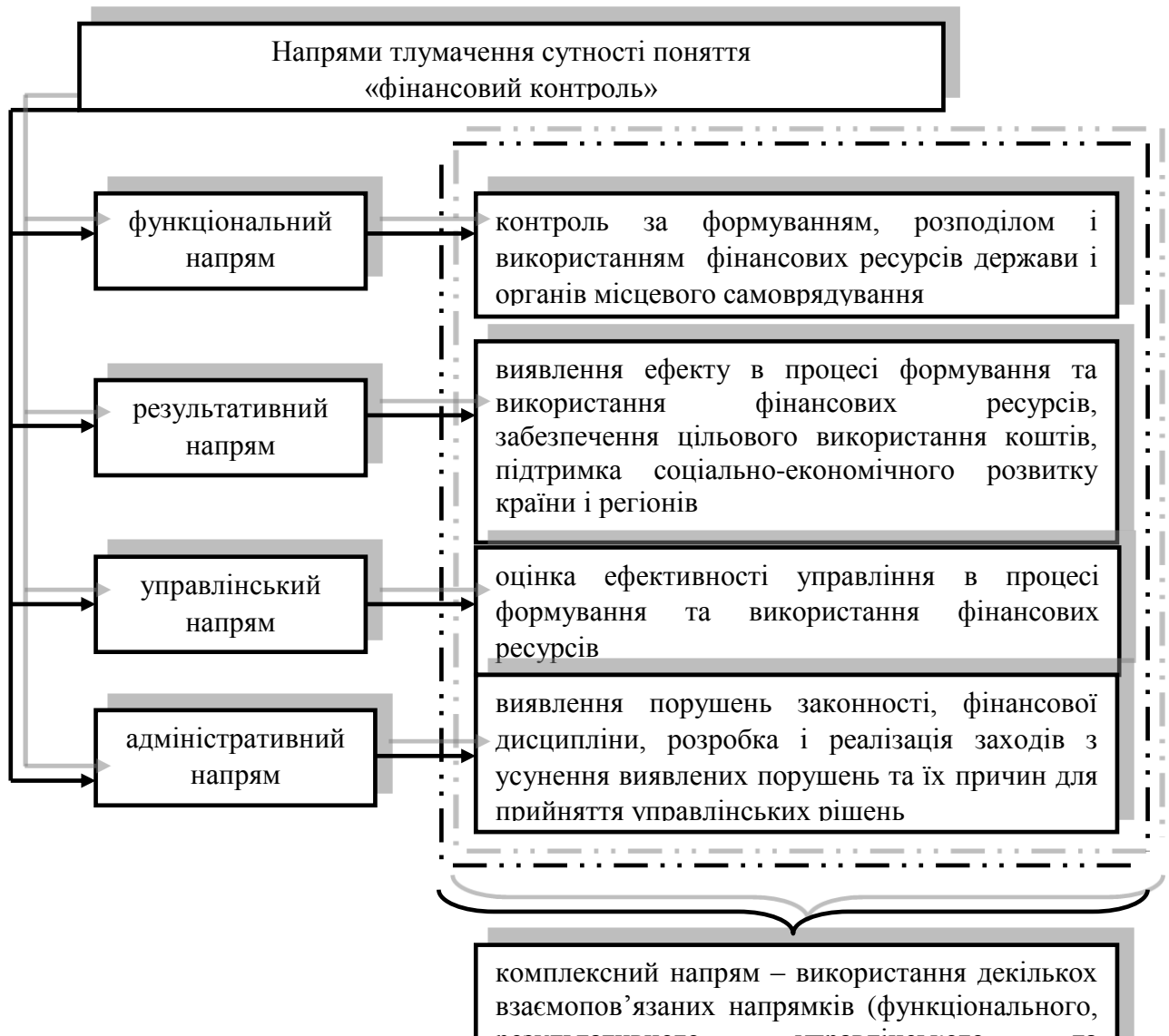
Автори	Визначення сутності
М. Базась [5, с. 12]	«багатоаспектна міжгалузєва система контролю та нагляду наділених контрольними функціями державних та громадських органів фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій з метою об'єктивної оцінки економічної ефективності їх діяльності, встановлення законності і доцільності фінансово-господарських операцій та виявлення резервів зростання доходів державного бюджету».
Л. Перекрестова [73, с. 253]	«контроль за фінансовою діяльністю усіх економічних суб'єктів (держави, підприємств, установ, організацій), здійснюваний законодавчими та виконавчими органами влади всіх рівнів, а також спеціально створеними закладами».
Д. Ірвін [47, с. 17]	«частина єдиної системи управління, яка включає визначення стратегічних цілей, планування і прогноз, складання бюджету, реєстрацію даних, порівняння господарської діяльності з планом і здійснення контролю».
З. Боді, Р. Мертон [10, с. 431]	«кількість вартісних показників, що узагальнюють і систематизують відповідну діяльність уповноважених органів влади».
Л. Савченко [81, с. 17]	«функція держави, яка реалізується через конкретні напрями її діяльності в бюджетній, податковій, банківській та інших сферах фінансових відносин».
Н. Погосян [95, с.34]	«сукупність регулярних і безперервних процесів, за допомогою яких їх учасники у легітимній формі забезпечують ефективне функціонування

	державного сектору, а також діяльність інших господарюючих суб'єктів незалежно від форм власності».
А. Асадов [4, с. 58]	«різновид контролю, пов'язаного з фінансовою діяльністю держави, підприємства, організації тощо».
О. Грачова [34, с. 75]	«багатоаспектна категорія, яка, з одного боку, представляє собою функцію державного управління, по відношенню до якої контроль виступає засобом, інструментом реалізації політики держави; а з іншого – це управлінська діяльність, яка має свої методи, способи, форми реалізації».

\*Складено автором.

Ми підтримуємо точку зору науковців, які вважають фінансовий контроль окремою управлінською підсистемою. На місцевому рівні фінансовий контроль загалом регламентується державною владою, застосовується в місцевому самоврядуванні з метою встановлення законності дій суб'єктів фінансової системи.

Підсумовуючи вищезазначене, можна запропонувати такі основні напрями виявлення сутності фінансового контролю: функціональний, результативний, управлінський та адміністративний (рис. 1.2).



### **Рис. 1.2. Основні напрями з'ясування сутності фінансового контролю\***

\* Складено автором.

Сутність фінансового контролю полягає у перевірці дотримання чинного законодавства у сфері фінансів та запобіганні правопорушень встановленого порядку надходження та витрачання фінансових ресурсів.

Тому на нашу думку, урегульована правовими нормами процедура фінансового контролю розглядається як особливі правовідносини між контролюючими та підконтрольними суб'єктами, в результаті яких у контролюючого суб'єкта виникає право контролювати діяльність суб'єктів фінансової системи, насамперед з позиції законності та правильності їх діяльності, а в разі виявлення будь-яких відхилень вживати заходи з метою їх усунення. Надалі під фінансовими правовідносинами ми будемо розуміти фінансові правовідносини саме з позиції контролю. Слід зазначити, що у сучасних умовах дослідження фінансових правовідносин та їх видів набуває великого як теоретичного, так і практичного значення.

Значимість фінансового контролю в економічній системі держави обумовлена його місцем, роллю та функціями, які він виконує в процесі формування та використання фінансових ресурсів.

Фінансовий контроль виступає, з одного боку, засобом зв'язку між фінансовим плануванням та обліком, а з другого – є передумовою реалізації функцій фінансового аналізу та регулювання. Сутність та функціональне призначення фінансового контролю полягає у наступному:

- 1) оцінці ефективності управління фінансовими ресурсами;
- 2) перевірці правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності;

3) досягненні економії фінансових ресурсів, їх цільового використання, шляхом прийняття раціональних та обґрунтованих управлінських рішень;

4) запобіганні порушенням законодавства у сфері фінансів та забезпечення інтересів держави у процесі управління;

5) виявленні умов та причин, що сприяють порушенням норм чинного фінансового законодавства;

6) проведенні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства та фінансової дисципліни [102, с. 320].

Із вищенаведеного випливає, що метою фінансового контролю є реалізація фінансової політики держави, забезпечення процесу формування і ефективного використання фінансових ресурсів в усіх сферах економіки.

Виходячи із визначеної мети фінансового контролю, основними завданнями його є:

— контроль за надходженням фінансових ресурсів до державного та місцевих бюджетів;

— контроль за роботою органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

— контроль за ефективним використанням грошових коштів державного та місцевих бюджетів відповідно до вимог бюджетного законодавства;

— контроль за дотриманням правил ведення фінансово-господарських операцій і розрахунків;

— попередження виявлених порушень фінансового законодавства та забезпечення відшкодування заподіяних збитків.

Сутність бюджетного контролю, як явища та особливої управлінської діяльності, відображають функції, що він виконує. Однозначного підходу щодо виокремлення функцій фінансового контролю в науковій літературі не сформовано. Так, Г. Грачова виділяє такі основні функції фінансового контролю:



– виявлення відхилень (встановлення відхилень у виконанні законів у частині використання коштів державного бюджету; формуванні доходної частини і використанні видаткової частини бюджету; сфері фінансової діяльності міністерств і відомств, підприємств і організацій);

– аналіз виявлених відхилень (передбачає дослідження фактів, що визначили те чи інше відхилення, встановлення особистостей, відповідальних за відхилення);

– корегування (полягає у розробці пропозицій по усуненню виявлених відхилень у процесі формування та виконання бюджету, а також у процесі фінансово-господарської діяльності підприємств і організацій);

– превенції (проявляється у проведенні профілактичної роботи по запобіганню правопорушенням);

– правоохоронна (спрямована на запобігання, зупинення неправомірних дій і пов'язана із застосуванням заходів юридичної відповідальності до винних осіб) [34, с. 78].

Л. Савченко у своїх дослідженнях наголошує на таких функціях фінансового контролю як: інформаційна; аналітична; стабілізуюча; правоохоронна; запобіжна; виховна [81, с.17].

Здійснивши аналіз функцій фінансового контролю, на нашу думку, до їх переліку слід віднести наступні:

— пізнавальна: виявлення причин та доведення фактів, які негативно впливають на функціонування системи управління та упорядкування адміністративних відносин;

— інформаційно-аналітична;

— профілактично-запобіжна: виявлення фактів порушення законодавства та сприяння ліквідації явищ, які породжують безгосподарність підприємств та недотримання вимог чинних нормативних документів у майбутньому);

— сприяння діяльності суб'єктів господарювання різних форм власності за допомогою економічних важелів та стимулів;

— мобілізуючо-стабілізуюча: при здійсненні контролю виявляють і недоліки, і позитивне у діяльності підприємств, які як позитивний досвід можуть використовуватись на інших підприємствах); культурна (виховання ощадливості при витрачанні матеріальних, трудових і фінансових ресурсів);

— правоохоронна;

— виховна.

Проаналізувавши трактування категорії «фінансовий контроль» як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, а також визначивши основні функції та завдання, можна зробити висновок, що дану дефініцію слід трактувати як діяльність, яка здійснюється органами державної влади і місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами України по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні грошових коштів і зв'язаних з цим матеріальних цінностей з метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення в ній відхилень, що перешкоджають законному і ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб та управління економікою.

## **1.2. Система фінансового контролю та методологічні засади її організації**

Значення фінансового контролю в процесі побудови сильної європейської країни постійно зростає, оскільки він забезпечує успішну реалізацію фінансової політики держави, процес формування і ефективного використання фінансових ресурсів. Відсутність чіткої організації системи фінансового контролю тягне за

собою неналежне виконання фінансового законодавства і породжує його численні порушення.

Фінансовий контроль сприяє зміцненню державної фінансової дисципліни. При цьому більшість науковців загострюють увагу на тому, що фінансовий контроль проводиться державними органами з метою встановлення відповідності вимогам чинного законодавства на підконтрольних об'єктах. Тому для характеристики системи фінансового контролю необхідно визначити склад об'єктів і суб'єктів фінансового контролю, які і є елементами даної системи.

У філософській науці під об'єктом розуміється те, що вивчає конкретна наука, на що саме направлене наукове пізнання. У економічній науці під об'єктом контролю розуміється те «що» або «хто» контролюється. Об'єктом фінансового контролю, з позиції фінансової науки, є рух коштів в процесі акумуляції, розподілу і використання публічних грошових фондів [29, с. 685].

Ми підтримуємо думку науковців, які вважають, що об'єкти фінансового контролю також слід розглядати через площину бюджетного процесу, оскільки одним із основних завдань фінансового контролю є перевірка формування, розподілу, цільового, ефективного і раціонального використання бюджетних ресурсів держави і органів місцевого самоврядування, використання державної і комунальної власності відповідно до чинного законодавства з метою виявлення й попередження порушень бюджетного законодавства підконтрольними об'єктами [77].

До об'єктів фінансового контролю відносять: фізичні особи, діяльність яких пов'язана з використанням суспільної власності та юридичні особи, діяльність яких пов'язана з використанням суспільної власності.

Наступним елементом системи фінансового контролю є його суб'єкти. На думку С. Гусарева, на суб'єкти покладається функціональний обов'язок здійснення контролю за розвитком окремих процесів, подій, здійснення вчинків, що перебувають у сфері правового впливу та в межах компетенції суб'єктів [36, с. 89].

Суб'єкти фінансового контролю здійснюють співставлення фактичного результату з нормативним (запланованим) шляхом використання способів та методичних прийомів (методів), що представляє собою контрольний захід.

Загальноприйнятими у фінансовій науці суб'єктами фінансового контролю вважають:

- суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та інші державні органи, органи місцевого самоврядування, які поряд з виконанням інших функцій наділені контрольними повноваженнями. Для цих суб'єктів контроль на функція у фінансовій сфері є другорядною;

- контролюючі суб'єкти: Рахункова палата, органи державної податкової служби України, Національний банк України, Державна митна служба України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, Аудиторська палата України, Державний комітет фінансового моніторингу, інші державні органи, недержавні організації, незалежні аудитори, також відповідні служби підприємств, установ, організацій, основною функцією яких є здійснення фінансового контролю [81, с. 18 ].

Важливим елементом системи фінансового контролю, є принципи його здійснення. Слово – «принцип» походить від латинського «principium», що розуміється як початок або основа, базове положення, яке визначає всі наступні твердження, які впливають з нього. Принципи контролю – це науково вивірені й підтвержені практикою політичні, організаційні й правові основи його організації, які забезпечують його ефективність, оскільки дають органам контролю методологічну основу для здійснення заходів на всіх рівнях управління економікою [25, с. 51].

Д. Лук'янець справедливо зазначає, що виокремлення принципів необхідно для більш повного усвідомлення сутності будь-якого явища, саме в них відображаються глибинні, усталені, закономірні зв'язки, завдяки яким вони і існують. Їх пізнання дає змогу правильно застосовувати норми, якими

врегулюються відповідні відносини та забезпечується ефективність такого явища [58, с. 49].

Фінансовий контроль, як вірно пише О. Орлюк, ґрунтується на базових принципах, що впливають із самої суті публічної фінансової діяльності: законність, об'єктивність, поєднання державних і приватних інтересів тощо [69, с. 145 – 47]. А оскільки базовим документом у цій сфері є Лімська Декларація керівних принципів контролю, то основними принципами фінансового контролю, що визначені даним основоположним документом, є: незалежність, об'єктивність, законність, компетентність, оперативність, гласність, публічність, дотримання професійної етики [57].

Зазначені принципи формують комплексне уявлення щодо функціонального призначення фінансового контролю, проте дані принципи не у кожному випадку здійснення фінансового контролю враховують його особливості. На нашу думку, фінансовий контроль функціонує на загальних принципах, які притаманні контролю (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

### Принципи фінансового контролю\*

Принципи	Характеристика
Легітимність	дотримання законодавства та врахування основних вимог міжнародних принципів організації бюджетного контролю
Неупередженість	вибір підконтрольних об'єктів та підходи до здійснення контролю за їх станом і діяльністю повинні бути єдиними, об'єктивними та неупередженими
Комплексність	утворення цілісної системи, що включає горизонтальні та вертикальні взаємозв'язки між об'єктами і суб'єктами державного фінансового контролю
Систематичність	здійснення і вибір методів бюджетного контролю повинні носити систематичний та періодичний характер, що передбачає складання певних планів впровадження контрольних заходів
Продуктивність	ефект від впровадження тих чи інших заходів повинен перевищувати затрати на таке впровадження
Мобільність	постійне відстеження стану підконтрольних об'єктів та своєчасне втручання в разі виникнення непередбачуваних обставин
Публічність	дані, одержані контролерами, якщо вони не пов'язані з комерційною таємницею, повинні через засоби масової інформації бути доведені до відома громадян
Конфіденційність	недопущення розповсюдження інформації, що є комерційною та державною таємницею, яка охороняється законом

Відповідальність	уповноважені на здійснення бюджетного контролю органи і посадові особи несуть відповідальність за свої дії або бездіяльність під час здійснення бюджетного контролю
Порівняльність	передбачає порівняння (співставлення) бюджетних показників, які мають нормативне та фактичне значення
Превентивність	завчасне здійснення контролю з метою запобігання виникненню у бюджетному процесі суттєвих відхилень від встановлених законодавством норм
Скординованість	контролюючі органи координують свою діяльність з метою запобігання дублюванню контрольних заходів та зменшення тиску на підконтрольні об'єкти
Самодостатність	наявність такого складу елементів контролюючої системи, який забезпечує ефективність її функціонування й розвитку

\*Складено на основі даних [11, с. 45; 12, с. 28; 57; 35, с. 68; 74, с.172].

Опираючись на вищенаведені принципи, фінансовий контроль покликаний забезпечити виконання наступних завдань: досягнення збалансованості потреб у бюджетних ресурсах розмірам доходів бюджету на стадії складання проектів державного та місцевих бюджетів; забезпечення своєчасності і повноти виконання фінансових зобов'язань перед державним і місцевими бюджетами; виявлення резервів зростання бюджетних ресурсів; сприяння раціональному витрачання бюджетних ресурсів; виявлення недоліків у виконанні бюджетних програм; запобігання ухваленню управлінських рішень, які призводять до бюджетних правопорушень; виявлення бюджетних правопорушень та вжиття заходів щодо їх припинення та усунення [35, с. 69].

Дотримання визначених принципів фінансового контролю є необхідною умовою його ефективної організації та здійснення. Врахування вищезазначених принципів дає змогу розглядати фінансовий контроль як цілісну систему, яка забезпечує законність дій усіх учасників.

Розгляд концептуальних засад фінансового контролю, сформульованих вченими, дає можливість зауважити відсутність єдиних підходів щодо його структуризації та класифікації. У науковій літературі фінансовий контроль класифікують за видами, формами та методами його здійснення, однак єдиного підходу до такої класифікації немає. Про це неодноразово у своїх публікаціях висловлювались О. Гетьманець, І. Стефанюк, С. Юрій, та ін.

Успішне та ефективне здійснення фінансового контролю залежить від раціональної класифікації видів його проведення. Так, В. Дем'янишин під видами фінансового контролю пропонує розуміти таку його складову частину, яка, з одного боку, відображає зміст контролю загалом, а з іншого – відрізняється від окремих його складових конкретними носіями контрольних функцій, об'єктами контролю та методами здійснення контрольних дій [16, с. 318].

В. Нагайчук залежно від характеру взаємовідносин об'єкта та суб'єкта контролю поділяє фінансовий контроль на зовнішній і внутрішній. Під зовнішнім стосовно органів державної влади розуміють контроль, який здійснюється незалежними у своїй діяльності від органів державної влади спеціально створеними контрольними органами. Під внутрішнім контролем розуміють контроль, який здійснюється безпосередньо в системі органів державної влади, в тому числі органів виконавчої влади [63, с. 243].

На нашу думку, внутрішній і зовнішній фінансовий контроль є взаємообумовленими і взаємозалежними, які перебувають у тісному зв'язку.

Група авторів під керівництвом І. Стефанюка пропонують виділяти види фінансового контролю [89, с. 44 – 49] :

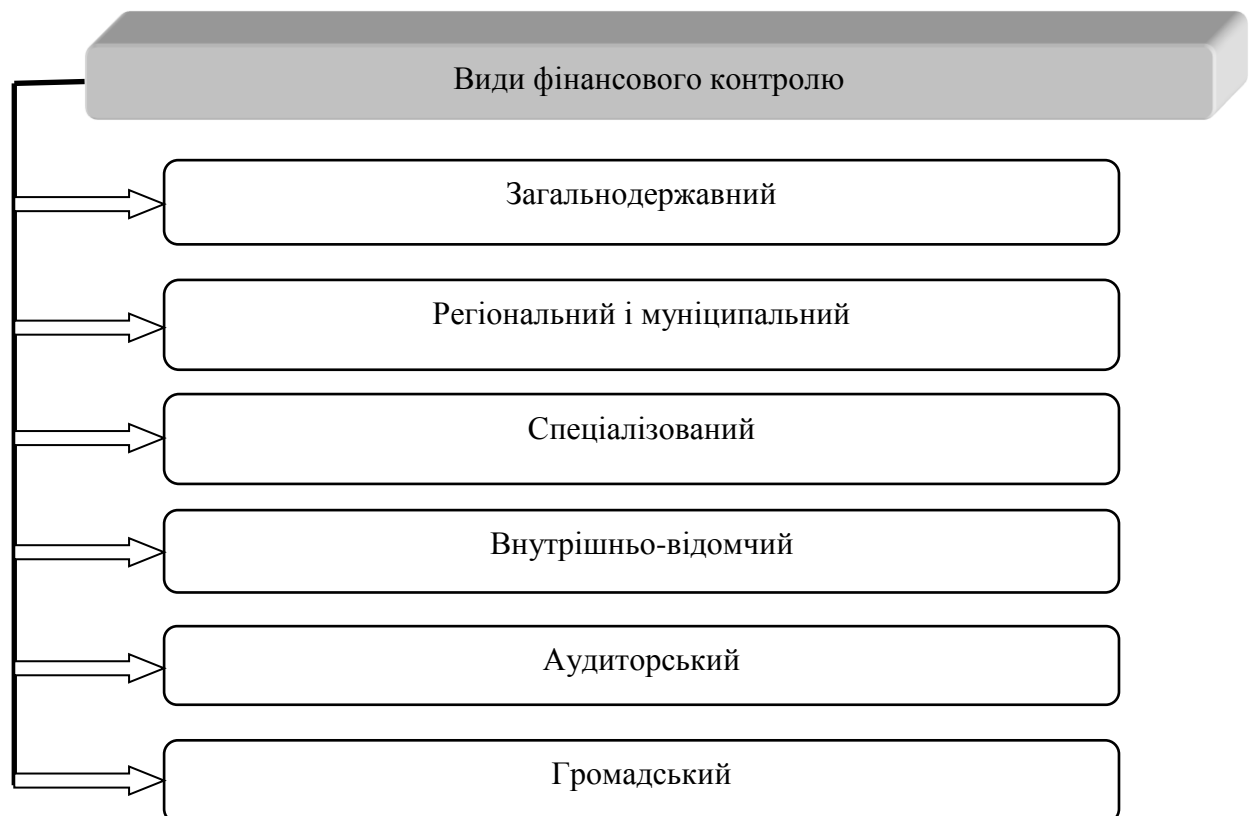
1. За методикою здійснення контрольних дій розрізняють документальний і фактичний фінансовий контроль. Під час проведення документального контролю джерелами інформації виступають первинні документи, облікові реєстри, фінансова звітність, статистична інформація, нормативна документація тощо. В основу фактичного контролю покладено встановлення реального стану аналізованого об'єкту шляхом вимірювання, зважування і т. д. [89, с. 44]. Варто зауважити, що окрім встановлення реального стану об'єкта, повинна також здійснюватися реальна оцінка виконаних завдань, які були покладені на відповідний підконтрольний об'єкт.

2. За відношенням до учасника бюджетного процесу фінансовий контроль поділяють на:

– внутрішньовідомчий фінансовий контроль, що проводиться міністерствами, відомствами, органами державного управління стосовно діяльності підвідомчих їм підприємств, установ і організацій у формі тематичних перевірок та ревізій;

– внутрішньогосподарський фінансовий контроль, що здійснюється керівниками, апаратом управління державних підприємницьких структур і бюджетних установ відповідно до діючого законодавства стосовно діяльності цехів, бригад, дільниць, інших підрозділів державних підприємств та бюджетних установ [89, с. 44 – 45].

На основі систематизації вищезгаданих видів фінансового контролю, ми пропонуємо доповнити його класифікацію ще й за ознакою характеру відносин, прав та завдань, які виконують контролюючі органи. Така класифікація, на нашу думку, дозволяє більш повно розкрити його сутність (рис. 1.3).



**Рис. 1.3. Класифікація видів фінансового контролю за характером відносин, прав та завдань, які виконують контролюючі органи**

\* Складено автором.



Наступним елементом системи фінансового контролю ми вважаємо форму його здійснення. Форма контролю – це зовнішній вираз здійснюваних дій, які становлять сутність бюджетного контролю. У філософському розумінні змістом є сукупність тих елементів і процесів, що становлять основу об'єктів і зумовлюють існування, розвиток і зміну їх форм. Категорія форми виражає внутрішній зв'язок і спосіб організації та взаємодії елементів і процесів явища як між собою, так і зовнішніми умовами [79, с. 482]. Саме таке філософське бачення вплинуло й на визначення поняття форми фінансового контролю, під якою розуміють прояв змісту контролю, його сутності залежно від часу проведення контрольних дій [24, с. 68].

На думку Г. Тосунян під формою фінансового контролю слід розуміти способи конкретного виразу в організаційних контрольних діях, основуєчись при цьому на часі здійснення контролю [91, с. 119].

Виходячи з наведеного, ми підтримуємо таку точку зору, що формами фінансового контролю виступають такі сторони виявлення змісту цього контролю, які пов'язані з часом здійснення контрольних дій. Тому варто виокремлювати три форми фінансового контролю: попередній (превентивний), поточний і наступний (ретроспективний) контроль.

Попередній (превентивний) фінансовий контроль проводиться на стадіях складання і розгляду проекту бюджету та кошторисів бюджетних установ. Прийняття управлінських рішень щодо бюджету має базуватись на глибокому аналізі та варіантних прорахунках очікуваних макроекономічних показників і фінансових результатів суб'єктів господарювання. [18, с. 444 – 445].

Поточний фінансовий контроль полягає у контролі за відповідними операціями в процесі виконання бюджету. Мета цього контролю – по-перше, сприяти виконанню прийнятого бюджету, тобто забезпеченню відповідності між надходженням доходів і фінансуванням видатків у бюджетному розписі [18, с. 445].

Наступний фінансовий контроль проводиться після здійснення фінансових операцій. У бюджетному процесі він виявляється в перевірці

виконання бюджету, кошторисів бюджетних установ та фактичного використання бюджетних асигнувань. [18, с. 445].

Основою контрольної діяльності виступають методи, які використовуються при проведенні контрольних заходів. Жодна система контролю, в тому числі і система фінансового контролю, не може існувати без відповідних методів здійснення контрольних заходів. Метод – це систематизована сукупність кроків, які потрібно здійснити, щоб виконати певну задачу чи досягти певної мети [85].

В науковій літературі з питань фінансового контролю немає єдиного підходу до визначення сутності та переліку методів фінансового контролю. В. Рудницький під методом контролю розуміє сукупність прийомів, за допомогою яких оцінюється стан об'єктів, що підлягають вивченню [80, с. 19].

На думку Ф. Бутинця під методами фінансового контролю розуміється сукупність способів і прийомів перевірки законності, достовірності та доцільності операцій суб'єкта господарювання [13, с. 29]. До переліку методів контролю автор відносить інвентаризацію, аналіз господарської діяльності, перевірку, обстеження, ревізію та аудит [13, с. 30 – 34].

Дослідивши і систематизувавши погляди вітчизняних науковців, щодо визначення методів фінансового контролю, нами було запропоновано виділяти чотири основні методи контролю, за допомогою яких можна найбільш точно оцінити стан об'єктів, що підлягають фінансовому контролю, а саме: інспектування, моніторинг, експертиза та фінансовий аудит.

Отже, усі вищезгадані елементи системи фінансового контролю перебувають у тісній взаємодії та доповнюють один одного, саме це дозволяє зробити систему більш дієвою, яка б відповідала сучасним реаліям здійснення фінансового контролю.

### **1.3 Особливості та специфіка організації фінансового контролю у сфері соціального забезпечення**

Однією з головних функцій держави є забезпечення належних умов і стандартів життя та досягнення гідного добробуту громадян. Саме у період пандемії COVID-19, економічної кризи в Україні, бізнес, політики та соціум у цілому усвідомлюють, що першість у формуванні загальної політики держави має належати соціальній політиці, оскільки людина є не тільки головним чинником виробництва, а й найбільшою цінністю, метою економічного розвитку країни. Однією із складових соціальної політики є соціальне страхування, яке дозволяє наблизити сферу соціального захисту безпосередньо до працівників, їх родин і трудових колективів, забезпечити ринковий механізм її регулювання, може бути соціальним стабілізатором суспільства. Стоїть завдання віднайти ефективний механізм реформування соціального забезпечення в країні.

Як соціально економічна категорія соціальне забезпечення є відносинами щодо перерозподілу національного доходу з метою забезпечення встановлених соціальних стандартів життя для кожної людини в умовах дії соціальних ризиків.

Згідно зі ст. 46 Конституції України: «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх в разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, в також у старості». В цій же статті визначається мінімальний рівень такого забезпечення: «Пенсії та інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму встановленого законом» [52].

У науковій літературі можна зустріти різні визначення «соціального забезпечення». Так, фахівці в галузі права соціального забезпечення, наприклад П. Галаганов його трактує так: «Соціальне забезпечення – це одна із способів

розподілу частини валового внутрішнього продукту шляхом надання громадянам матеріальних благ з метою вирівнювання їхніх особистих доходів у випадках настання соціальних ризиків за рахунок коштів цільових фінансових джерел в обсязі та на умовах, суворо нормованих суспільством, державою, для підтримки їх повноцінного соціального статусу [96, с. 416].

На думку В. Шайхатдінова, соціальне забезпечення – це система суспільних відносин, які формуються при задоволенні з централізованих суспільних фондів споживання, створених державою за рахунок суспільства, життєвих потреб громадян через індивідуальну форму розподілу замість оплати праці або в додаток до неї у випадках, установлених державою, з урахуванням індивідуального трудового внеску громадян і соціального фактору [96, с. 9].

Б. Сташків розглядає соціальне забезпечення як вид та форму матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом чи договором, зі спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них обставини не мають достатніх засобів до існування [87, с. 23].

Р. Іванова стверджує, що соціальне забезпечення – це форма розподілу матеріальних благ в обмін на витрачену працю з метою задоволення життєво необхідних особистих потреб (фізичних, соціальних, інтелектуальних) людей похилого віку, хворих, інвалідів, дітей, утриманців, що втратили годувальника, безробітних, усіх інших членів суспільства з метою охорони здоров'я й нормального відтворення робочої сили за рахунок спеціальних фондів, створених у суспільстві, у випадках і на умовах, установлених соціальними (зокрема правовими) нормами [46, с. 22].

О. Кочемировська та О. Пищулін, порівнюючи ці поняття визначають що соціальне забезпечення – це система державних заходів щодо надання матеріальної допомоги з метою компенсації, зниження або запобігання негативного впливу соціальних ризиків на осіб, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування [71].

У ході нашого дослідження пропонуємо погодитись із точкою зору П. Пилипенко, який визначив соціальне забезпечення як систему суспільних

відносин, що існують для створення достатніх умов життя й діяльності осіб, які з незалежних від них обставин утратили засоби до існування, завдяки мережі соціального страхування, бюджету й іншого фінансування [76, с. 6]. Таке визначення соціального забезпечення, на нашу думку, найбільше підходить до сучасних соціально-економічних і політичних умов.

Метою соціального забезпечення є вирівнювання соціального становища вразливих осіб відносно інших членів суспільства. Воно є формою вираження політики держави, спрямованої на матеріальне забезпечення окремих категорій громадян (за рахунок частини державного та місцевих бюджетів, фондів соціального страхування, позабюджетних фондів соціального призначення, інших обумовлених законодавством коштів) у випадку настання обставин, що визнаються державою на цьому етапі розвитку соціально значущими та тягнуть за собою втрату чи зниження доходу, малозабезпеченість, бідність.

Соціальне забезпечення полягає і в безпосередньому наданні державою грошових виплат особам, які мають на них право, і в забезпеченні соціального утримання, наданні медичної допомоги, безоплатному (безеквівалентному) або на пільгових умовах обслуговуванні громадян. Воно охоплює заходи, що передбачають надання допомоги у грошовій або натуральній формах, зокрема в таких випадках:

- відсутність (або нестача) доходу від трудової діяльності (через хворобу, інвалідність, народження дитини, травму на виробництві, безробіття, старість тощо);
- відсутність доступу до медичного обслуговування або фінансова недоступність медичних послуг;
- неможливість або низька спроможність сім'ї утримувати особу, перш за все дитину або непрацездатного (вимушено непрацюючого) члена сім'ї;
- загальна бідність та соціальна ізоляція.

Особливу увагу слід привернути фінансовому контролю у сфері соціального забезпечення, оскільки раціональне та ефективне використання коштів, які покликані вирівнювати соціальне становище вразливих осіб

відносно інших членів суспільства є важливим напрямом на шляху побудови високих стандартів соціально-економічного розвитку держави.

Таким чином, урахувавши наведені вище позиції вчених, можемо сформулювати власне тлумачення дефініції фінансового контролю у сфері соціального забезпечення населення України. Отже, під даним терміном слід розуміти управлінську діяльність держави (в особі державних органів та посадових осіб), що спрямована на забезпечення дотримання законодавства у сфері соціально-забезпечувальних відносин.

Фінансовий контроль у сфері соціального забезпечення здійснюють спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади відповідно до базових законів з питань соціального страхування.

Метою фінансового контролю у сфері соціального забезпечення є контроль за дотриманням страхувальниками та страховиками законодавства, що регулює відносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням.

Порядок здійснення фінансового контролю у сфері страхування на випадок безробіття та у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності регламентується наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 13.04.2005 № 113 «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням».

Фінансовий контроль у сфері страхування на випадок безробіття та у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності здійснюють структурні підрозділи Міністерства соціальної політики України.

Порядок здійснення фінансового контролю у сфері страхування від нещасного випадку на виробництві регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2003 № 1845 «Про затвердження Порядку

здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності».

Фінансовий контроль у сфері страхування від нещасного випадку здійснюють:

- Міністерство соціальної політики України (далі Мінсоцполітики - головний орган у системі органів державного нагляду щодо забезпечення здійснення державного нагляду за додержанням Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України законодавства про страхування від нещасного випадку);

- Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (далі Держпромгірнагляд);

- Державна аудиторська служба України (далі ДАСУ);

- відповідні територіальні органи, на яких може бути покладено здійснення державного нагляду в Автономній Республіці Крим та областях.

Головною метою фінансового контролю у сфері соціального забезпечення є сприяння ефективній реалізації конституційного права людини на соціальне забезпечення та соціальний захист.

Задля досягнення зазначеної мети фінансовий контроль у сфері соціального забезпечення населення України має виконувати певні завдання, тобто можна сказати, що саме мета породжує ці завдання. Завдання – це те, що потребує виконання, вирішення [68, с. 175]; це все, що задане або що задається: питання для вирішення, загадка, урок [38, с. 572]. Найбільш слушною, на нашу думку, є точка зору, відповідно до якої завдання – це те, що має бути зроблене на тому чи іншому етапі процесу для досягнення мети [64, с. 4]. Отже, завданнями фінансового контролю у сфері соціального забезпечення населення України є:

- попередити порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування й виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів

матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [2];

- попередити порушення трудового законодавства;
- попередити порушення законодавства України у сфері зайнятості населення;
- забезпечити ефективне виконання статутних завдань та цільове використання коштів відповідним фондом;
- забезпечити дотримання законодавства під час надання працівникам пільг і компенсацій за роботу в несприятливих умовах;
- забезпечити належний рівень охорони праці;
- сприяти правильному нарахуванню державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, державної допомоги сім'ям із дітьми, щомісячної грошової допомоги малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу (який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду), на догляд за ним, субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого й рідкого побутового пального палива, інших соціальних і компенсаційних виплат, цільовому використанню коштів державного бюджету, спрямованих на вищезазначені цілі;
- попередити порушення законодавства під час нарахування та виплати пенсій;
- запобігти порушенню законодавства України щодо надання пільг інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, сім'ям із дітьми, особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та іншим громадянам;
- забезпечити належну організацію й координацію роботи з надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житловокомунальних та інших послуг;



– забезпечити дотримання підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності встановленого порядку оформлення документів (зокрема, їх достовірності) для призначення відповідної соціальної допомоги;

– сприяти своєчасному внесенню обов’язкових платежів до відповідних спеціальних фондів соціального призначення.

Зазначений нами перелік завдань фінансового контролю у сфері соціального забезпечення населення України не претендує на вичерпність, однак, на нашу думку, саме їх ефективне виконання дозволить людині повною мірою реалізувати своє конституційне право – право на соціальне забезпечення.

Також у рамках представлено наукового дослідження обов’язково слід розглянути функції, які має виконувати фінансовий контроль у сфері соціального забезпечення населення України. Основними такими функціями, на нашу думку, є (рис. 1.4):

– регулююча (коригуюча) функція. Ця функція фінансового контролю спрямована на те, щоб у разі виявлення розходжень між заданими й фактичними діями, шляхами, обраними для досягнення мети, можна було прийняти рішення й спрямувати його на виправлення ситуації. В. Авер’янов підкреслює, що така функція контролю наявна в діяльності органів контролю, наділених повноваженнями вирішувати питання корегування самостійно чи інформувати інший орган про необхідність усунення невідповідності між завданнями й станом їх розв’язання чи допущеними помилками [39, с. 345]. Таким чином, регулююча функція фінансового контролю у сфері соціального забезпечення має важливе значення, оскільки вона дозволяє досить оперативно вирішити питання, що виникають у сфері соціально-забезпечувальних відносин;



### **Рис. 1.4. Функції фінансового контролю у сфері соціального забезпечення**

\* Складено автором.

– профілактична. Профілактична функція фінансового контролю полягає в тому, щоб попередити порушення законодавства, яке спрямоване на регулювання сфери соціального забезпечення. Її метою є не лише усунути правопорушення, але й виявити причини й умови, за яких були скоєні ці правопорушення у зазначеній сфері. Крім того, як слушно зазначає В. Авер'янов, профілактична функція фінансового контролю дає можливість на початкових стадіях проаналізувати шляхи виконання поставлених завдань і попередити можливі недостатньо обґрунтовані кроки в їх розв'язанні [39, с. 345];

– правоохоронна. В. Осадчий вважає, що правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, урегульованих правом [71, с. 71]. У контексті нашого дослідження правоохоронна функція фінансового контролю у сфері соціального забезпечення населення України полягає в тому, щоб припинити неправомірні дії відповідних органів та їхніх посадових осіб, а також щоб забезпечити реалізацію й захист конституційного права людини на соціальне забезпечення. Ця функція тісно пов'язана з притягненням до юридичної відповідальності та із застосуванням заходів державного примусу;

– інформаційна функція. Ця функція дає можливість суб'єктові управління отримати інформацію про стан справ у сфері його інтересів, про результати управлінського впливу, відповідність діяльності об'єкта чи об'єктів управління визначеним завданням, установленим межам [39, с. 346].

Таким чином, підсумовуючи все зазначене в представленому науковому дослідженні, можемо з упевненістю стверджувати, що фінансовий контроль у сфері соціального забезпечення населення України має дуже важливе значення,

по-перше, для людини, оскільки він дозволяє попередити порушення її конституційного права на соціальне забезпечення, а також дозволяє повною мірою скористатися цим правом; по-друге, для держави, оскільки ефективне здійснення фінансового контролю за цією сферою дозволить збільшити рівень довіри населення до держави та її органів, а також підвищити рівень життя її громадян. Щоб фінансовий контроль за зазначеною сферою був ефективним, він повинен здійснюватися в рамках чинного законодавства України, мати систематичний характер, проводитися своєчасно, а головне – бути результативним.

### **Висновки до розділу 1**

Результати проведеного дослідження теоретико-концептуальних основ фінансового контролю дали змогу сформулювати такі основні висновки:

1. У процесі дослідження існуючих підходів щодо трактування сутності фінансового контролю узагальнено і уточнено визначення фінансового контролю як комплексу заходів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, цілеспрямованих на забезпечення законності дій усіх учасників бюджетного процесу при складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів, а також звітування про їх виконання з використанням особливих форм і методів їх організації.

2. На сучасному етапі розвитку фінансового контролю особливе місце належить системному впорядкуванню методичного інструментарію організації фінансового контролю. У цьому контексті запропоновано такі основні види фінансового контролю як: за характером відносин, прав та завдань, які виконують контролюючі органи – загальнодержавний, муніципальний і регіональний, спеціалізований, внутрішньо адміністративний, аудиторський, громадський; за цільовою спрямованістю – стратегічний, тактичний та оперативний, що, на відміну від існуючих, дають можливість позиціонувати його як багатокритеріальне і багаторівневе явище. Удосконалено систематизацію функцій фінансового контролю шляхом виокремлення

фіскальної та роз'яснювально-виховної функції, що дозволить більш повно розкрити зміст поняття фінансового контролю.

3. У процесі дослідження організації фінансового контролю у сфері соціального забезпечення з'ясовано, що він являє собою управлінську діяльність держави (в особі державних органів та посадових осіб), що спрямована на забезпечення дотримання законодавства у сфері соціально-забезпечувальних відносин. Також, було виокремлено основну мету фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, яка полягає в дотриманні страхувальниками та страховиками законодавства, що регулює відносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням.

## **РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

### **2.1. Практика здійснення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення**

Фінансовий контроль відображає основні способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Водночас вони є найважливішими функціями держави. Без належної організації та здійснення фінансового контролю не можлива ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур, оскільки будь-яке рішення у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу. Фінансовий контроль є фактором, що дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві взагалі. Це те, що робить “прозорим” для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньо-суспільні відносини.

О. Баклан зазначає, що загальна мета фінансового контролю у сфері соціального забезпечення полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ, визначати відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного об’єкта до належного стану [106, с. 130].

Основами законодавства про загальнообов’язкове державне соціальне страхування встановлено, що фінансовий контроль за діяльністю цільових фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування здійснюють наглядові ради [61, с. 168].

Наглядова рада здійснює контроль за виконанням статутних завдань та цільовим використанням коштів відповідним фондом. До складу наглядової

ради входять в рівній кількості представники від застрахованих громадян, роботодавців та держави.

Наглядова рада проводить свою діяльність на принципах рівноправності сторін та їх відповідальності за прийняті нею рішення.

Прийнятими законами з конкретних видів загальнообов'язкового державного соціального страхування встановлено представництво від кожної сторони в кількості по 15 осіб.

Зазначеними законами визначено, що члени наглядової ради працюють на громадських засадах і не можуть одночасно бути членами правлінь фондів та працівниками виконавчих дирекцій цих фондів.

Представники застрахованих осіб делегуються об'єднаннями профспілок, а представниками від роботодавців – об'єднаннями роботодавців. Порядок делегування сторони визначають самостійно. Склад наглядової ради від держави затверджується Кабінетом Міністрів України [76, с. 113].

Термін повноважень членів наглядових рад становить 6 років і закінчується в день першого засідання новоутвореної наглядової ради.

До основних функцій наглядової ради належить:

- перевірка діяльності фондів;
- заслуховування звітів правлінь та виконавчих дирекцій фондів з питань виконання ними статутних завдань фондів і використання коштів за цільовим призначенням;
- у разі потреби, крім щорічних аудиторських перевірок використання страхових коштів, призначає позачергові перевірки фінансової діяльності фондів або окремих напрямів його роботи, діяльності робочих органів виконавчих дирекцій фондів;
- узагальнює практику застосування законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування і подає пропозиції правлінню фондів та Кабінету Міністрів України про його вдосконалення;

- у разі порушень законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування встановлює фондам строки для їх усунення, в разі необхідності вимагає скликання правлінь фондів [78].

Засідання наглядових рад проводяться не рідше одного разу на півроку, позачергові засідання можуть скликатися за вимогою більшості членів наглядової ради.

Для виконання своїх функцій наглядова рада має право залучати спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для проведення перевірок та експертизи з питань, що належить до її компетенції.

Фінансовий контроль у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюють спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади відповідно до базових законів з питань соціального страхування.

Основним завданням фінансового контролю у сфері соціального забезпечення є здійснення контролю за дотриманням страхувальниками та страховиками законодавства, що регулює відносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням.

Суб'єктами фінансового контролю у сфері страхування на випадок безробіття та у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності є структурні підрозділи Міністерства соціальної політики України: (рис.2.1).

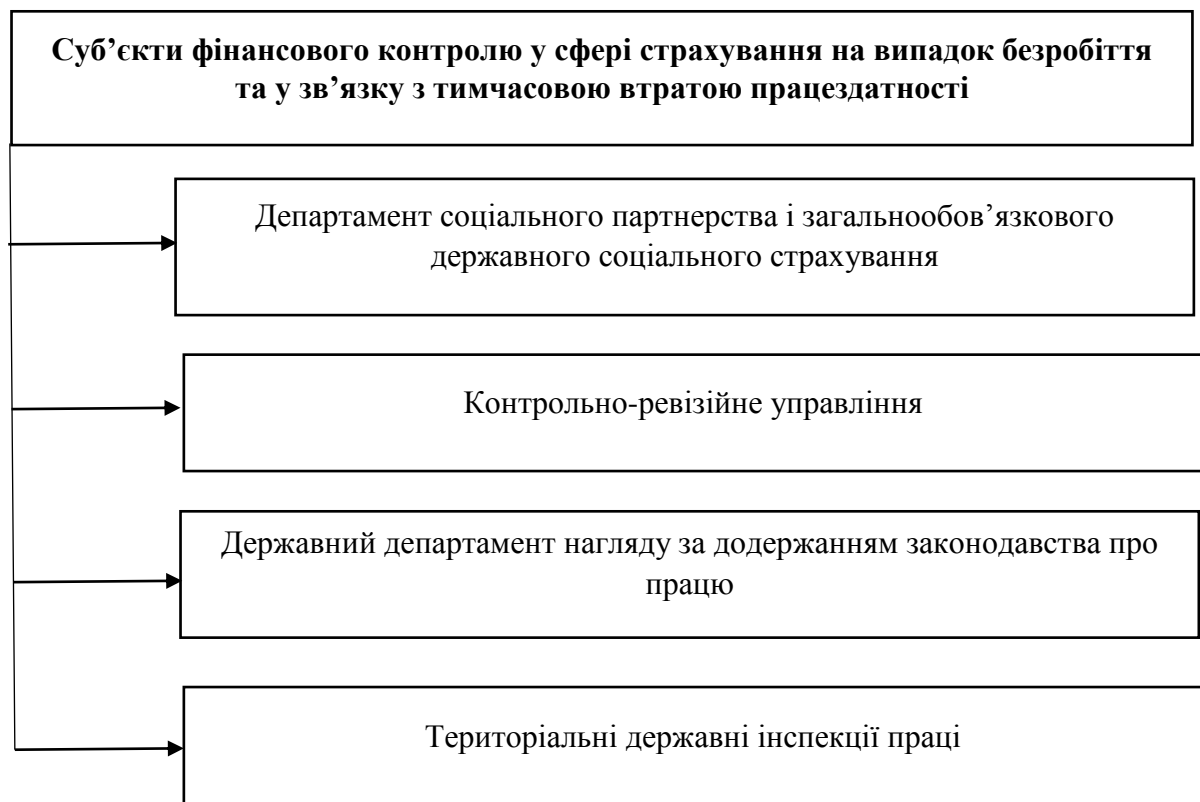
Департамент соціального партнерства і загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснює фінансовий контроль шляхом проведення:

- експертизи постанов правлінь фондів на відповідність їх чинному законодавству, та розрахунків, що складаються на стадії формування проектів бюджетів фондів;

- аналізу застосування законодавства у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування [78].

На підставі результатів державного нагляду у разі необхідності готуються пропозиції щодо удосконалення норм чинного законодавства.

Для упередження прийняття правліннями фондів рішень, що не відповідають чинному законодавству, спеціалістами відповідного департаменту Міністерства соціальної політики України в межах компетенції розглядаються проекти постанов правлінь, що надаються директору департаменту як члену правління, та вносяться відповідні пропозиції.



**Рис. 2.1. Суб'єкти фінансового контролю у сфері страхування на випадок безробіття та у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності**

\* Складено автором.



На підставі результатів державного нагляду у разі необхідності готуються пропозиції щодо удосконалення норм чинного законодавства.

Для упередження прийняття правліннями фондів рішень, що не відповідають чинному законодавству, спеціалістами відповідного департаменту Міністерства соціальної політики України в межах компетенції розглядаються проекти постанов правлінь, що надаються директору департаменту як члену правління, та вносяться відповідні пропозиції.

Контрольно-ревізійне управління перевіряє дотримання фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності законів України, інших нормативно-правових актів, що регулюють їх фінансову діяльність, а саме:

- цільове використання коштів фондів, майна та його збереження, правильність ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності;

- відповідність чинному законодавству укладених (або здійснених) від імені фонду угод, договорів з майновими (фінансовими) зобов'язаннями; розміщення тимчасово вільних коштів, у тому числі резерву коштів фондів, на депозитних рахунках у банках (дотримання встановлених законодавством обмежень).

Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю та територіальні державні інспекції праці контролюють забезпечення прав і гарантій застрахованих осіб роботодавцями та робочими органами виконавчих дирекцій фондів.

Порядок здійснення державного нагляду у сфері страхування від нещасного випадку на виробництві регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2003 № 1845 «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності».

Порядок здійснення фінансового контролю у сфері страхування від нещасного випадку на виробництві регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2003 № 1845 «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності».

Фінансовий контроль у сфері страхування від нещасного випадку здійснюють суб'єкти фінансового контролю (рис.2.2).



**Рис. 2.2. Суб'єкти фінансового контролю у сфері страхування від нещасного випадку**

\* Складено автором.

Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду перевіряє питання додержання встановленого порядку:

- проведення профілактичних заходів, спрямованих на усунення шкідливих і небезпечних виробничих факторів, запобігання нещасним випадкам на виробництві, професійним захворюванням та іншим випадкам загрози здоров'ю застрахованих, викликаним умовами праці;

- фінансування Національної, галузевих і регіональних програм поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

Державна аудиторська служба України перевіряє фінансову діяльність виконавчої дирекції Фонду та її робочих органів, а саме:

- перерахування, облік і цільове використання страхових коштів, матеріальних цінностей, їх збереження, стан і достовірність бухгалтерського обліку та фінансової звітності;

- розміщення тимчасово вільних коштів, у тому числі резерву коштів Фонду;

- використання і збереження державного та комунального майна, в тому числі переданого в користування.

Варто зауважити, що існує суперечливе питання щодо виконання органами фондів соціального страхування на випадок безробіття, з тимчасової втрати працездатності та від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Здійснивши аналіз змісту норм статей 13-18 зазначеного вище закону можна дійти висновку, що предметом його регулювання є порядок здійснення державного нагляду (контролю) щодо виявлення та запобігання порушенню вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства щодо належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища тощо.

Крім цього, слід зазначити, що фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування не належать до вказаних у ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» «уповноважених законом центральних органів виконавчої влади», які здійснюють нагляд або контроль щодо виявлення та запобігання порушення вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Відповідно до основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та базових законів у цій сфері фонди соціального страхування створені для управління окремими видами соціального страхування, а також контролю за правильністю нарахування, своєчасністю сплати страхових внесків, а також використання страхових коштів.

До переліку нормативних актів, які регламентують порядок здійснення перевірок суб'єктів господарювання (страхувальників) органами фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування щодо сплати та цільового використання страхових коштів, належать: базові закони у сфері соціального страхування, Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», а також відповідні інструкції про порядок надходження, обліку та витрачання коштів фондів соціального страхування та про порядок проведення ревізій та перевірок щодо коштів цих фондів.

Аналізуючи вимоги частини четвертої статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», слід зазначити, що всі нормативно правові акти, які регламентують порядок здійснення перевірок суб'єктів господарювання (страхувальників) органами фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, не відносять фонди соціального страхування до органів, що здійснюють державний нагляд (контроль), не визначають види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю), не наділяють їх повноваженнями щодо зупинення виробництва або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг тощо.

Крім того, згідно із частиною другою статті 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» орган державного нагляду (контролю) визначає у віднесеній до його відання сфері критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності. З урахуванням значення прийнятого ризику для

життєдіяльності всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), відносяться до одного з трьох ступенів ризику: з високим, середнім та незначним. Залежно від ступеня ризику органом державного нагляду (контролю) визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю).

В той же час, діяльність фондів соціального страхування, не пов'язана з оцінкою ймовірності виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливих втрат від них.

Відповідні фонди соціального страхування не втручаються в господарську діяльність підприємств, установ та організацій чи фізичних осіб - підприємців. Як суб'єкт владних повноважень із роботодавцями фонди соціального страхування виступають лише під час перевірки правильності нарахування та своєчасності перерахування до них страхових внесків.

Таким чином, визначити у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності, не є можливим.

Отже, з огляду на зазначене вище, можна стверджувати, що система фінансового контролю у сфері соціального забезпечення в Україні сформована на законодавчому рівні і працює.

## **2.2 Аналіз функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення**

Стан фінансування соціального забезпечення держави свідчить про рівень її економіки. Від обсягу коштів, які направлені на фінансування соціального забезпечення, залежить показник рівня життя населення. Основним завданням розвитку соціальної сфери країни є підвищення якості життя населення, що включає не лише споживання матеріальних послуг та благ, а й задоволення духовних потреб, стан здоров'я, тривалість життя та морально-

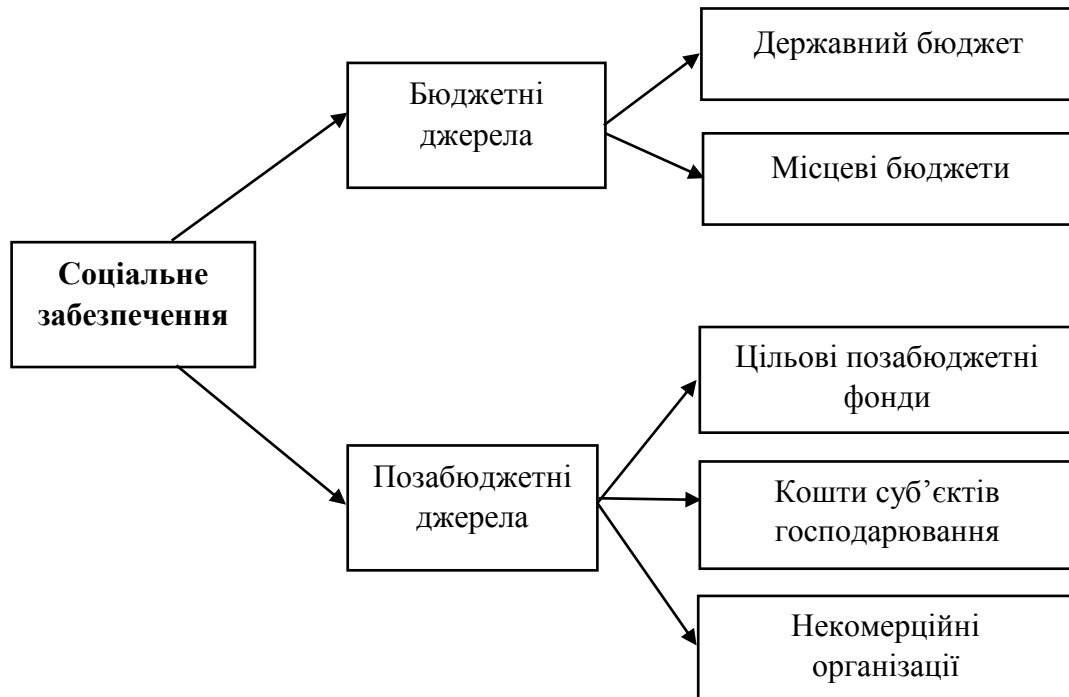
психологічний клімат тощо. Незважаючи на позитивні тенденції, що спостерігаються останнім часом у сфері бюджетного фінансування соціального забезпечення, не всі заходи є ефективними, а тому не повною мірою сприяють вирішенню проблем вразливих верств населення. Усе це вказує на потребу подальшого детального вивчення проблем фінансового контролю у сфері соціального забезпечення в Україні.

В умовах пандемії коронавірусу, фінансових криз, які відбуваються в Україні, особливого значення набуває функціонування ефективної системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, здатної мінімізувати вплив соціальних ризиків у суспільстві.

За своєю економічною суттю соціальне забезпечення є розподільчими відносинами, у яких відбувається розподіл коштів страхових фондів і перерозподіл бюджетних коштів на потреби соціального забезпечення. Соціальна сутність полягає у вирівнюванні матеріального й соціального стану окремих категорій осіб шляхом установлення для них матеріального забезпечення на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум [86, с. 24].

Джерелом фінансування соціального забезпечення є бюджетні та позабюджетні джерела. На рис. 2.3 можна розглянути види джерел фінансування соціального забезпечення.

У ході нашого дослідження розглянемо бюджетне фінансування соціального забезпечення та ефективне його використання. В Україні бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення здійснюються сьогодні відповідно до положень ст. 87 – 91 Бюджетного кодексу України за рахунок державного та місцевих бюджетів та спрямовуються на фінансування: соціального захисту у випадку непрацевдатності; соціального захисту пенсіонерів; соціального захисту ветеранів війни та праці; соціального захисту сім'ї, дітей та молоді; соціального захисту безробітних; допомоги у вирішенні житлового питання; соціального захисту інших категорій населення; іншої діяльності у сфері соціального захисту [88, с. 74].



**Рис. 2.3. Види джерел фінансування соціального забезпечення**

\* Складено автором.

Виконання усіх соціальних програм, у першу чергу, потребує відповідних фінансових ресурсів, яких за сучасного стану національної економіки не вистачає. Проблема полягає навіть не в кількості цих ресурсів, а в умінні правильно розпоряджатися ними. Це є головним завданням фінансового забезпечення програм і заходів соціальної політики в Україні. Пропонуємо проаналізувати динаміку частки видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення в загальній сумі видатків зведеного бюджету та у ВВП протягом 2015 – 2019 рр. (табл. 2.1).

На основі даних табл. 2.1 можна побачити, що у 2019 р. частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення у видатках зведеного бюджету та ВВП досягла найнижчого рівня та становила відповідно 23,43 % та 8,08 %. Частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в загальній сумі зведеного бюджету протягом 2015 – 2019 рр. не була стабільною й постійно змінювалася, найбільше її значення було помічене у 2016 рр. – 30,91 %.

Коливання видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення за аналізований період у ВВП у межах 8,08 – 10,84 % є доволі значним та свідчить про значимість соціальної функції держави щодо соціального забезпечення й соціального захисту в Україні.

Таблиця 2.1

**Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення у видатках зведеного бюджету та ВВП в Україні в період за 2015-2019 рр.**

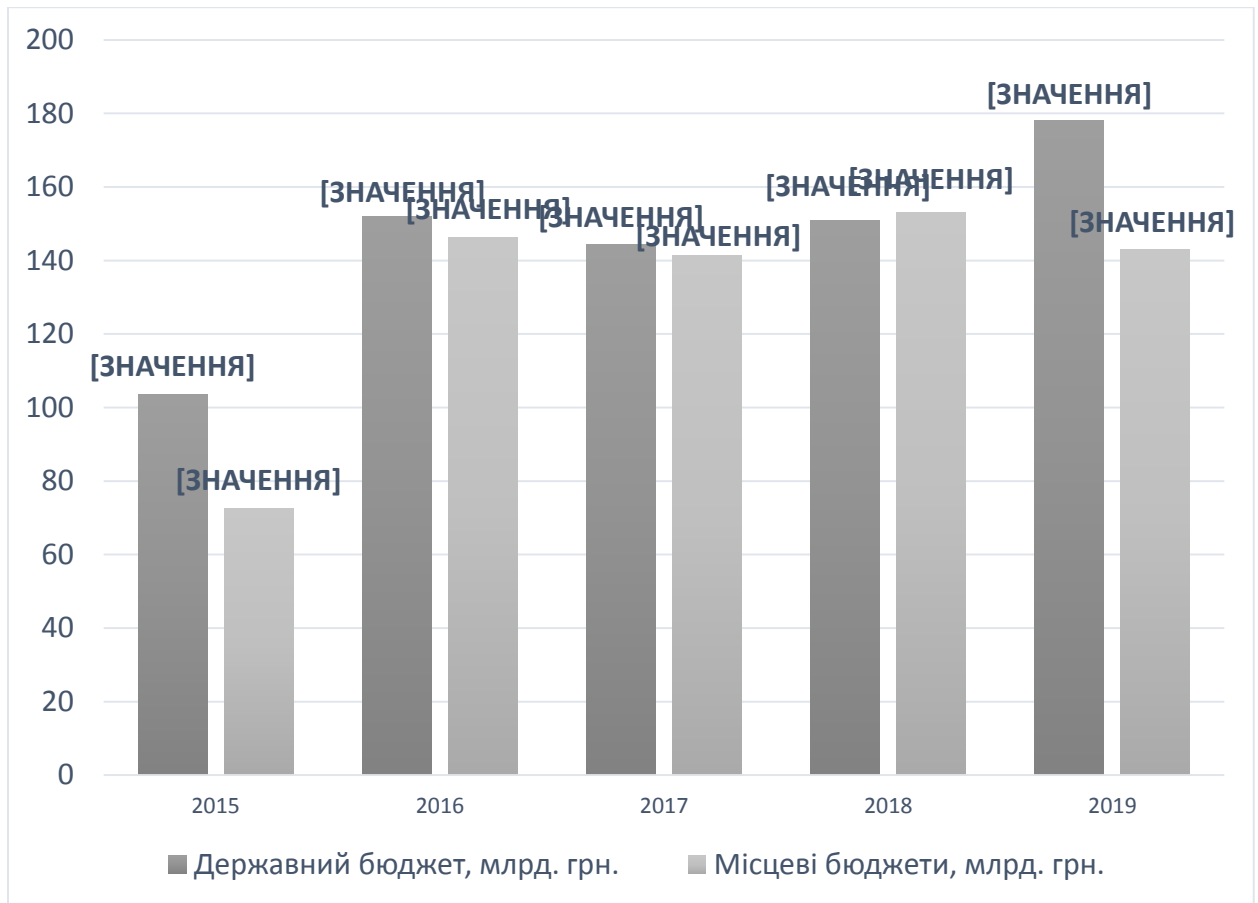
Роки	Видатки зведеного бюджету, млрд. грн.	ВВП, млрд. грн.	Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення		
			Усього, млрд. грн.	Частка в загальній сумі зведеного бюджету, %	Частка у ВВП, %
<b>2015</b>	679,9	1 979,4	176,3	25,93	8,91
<b>2016</b>	835,6	2 383,2	258,3	30,91	10,84
<b>2017</b>	1 056,8	2 982,9	285,8	27,04	9,58
<b>2018</b>	1 250,2	3 558,7	304,2	24,32	8,55
<b>2019</b>	1 370,1	3 974,6	321,1	23,43	8,08

\*Складено на основі даних [105].

Порівняння із зарубіжним досвідом частка в загальній сумі видатків зведеного бюджету на соціальний захист є досить значною. Зокрема, у 2018 р. в Італії цей показник становив 28,9 %, у Німеччині – 25,0 %, у Польщі – 19,4 %. Набагато нижчим від України є цей показник в Ісландії – 15,7%, у Канаді – 17,2 %, в Ірландії – 17,0 %; вищим – в Австрії – 28,0 %, у Бельгії – 29,2 %, у Данії – 28,8 % [107].

Для більш якісного аналізу слід розглянути динаміку зміни видатків державного бюджету України та місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення протягом 2015–2019 рр. (рис. 2.4).





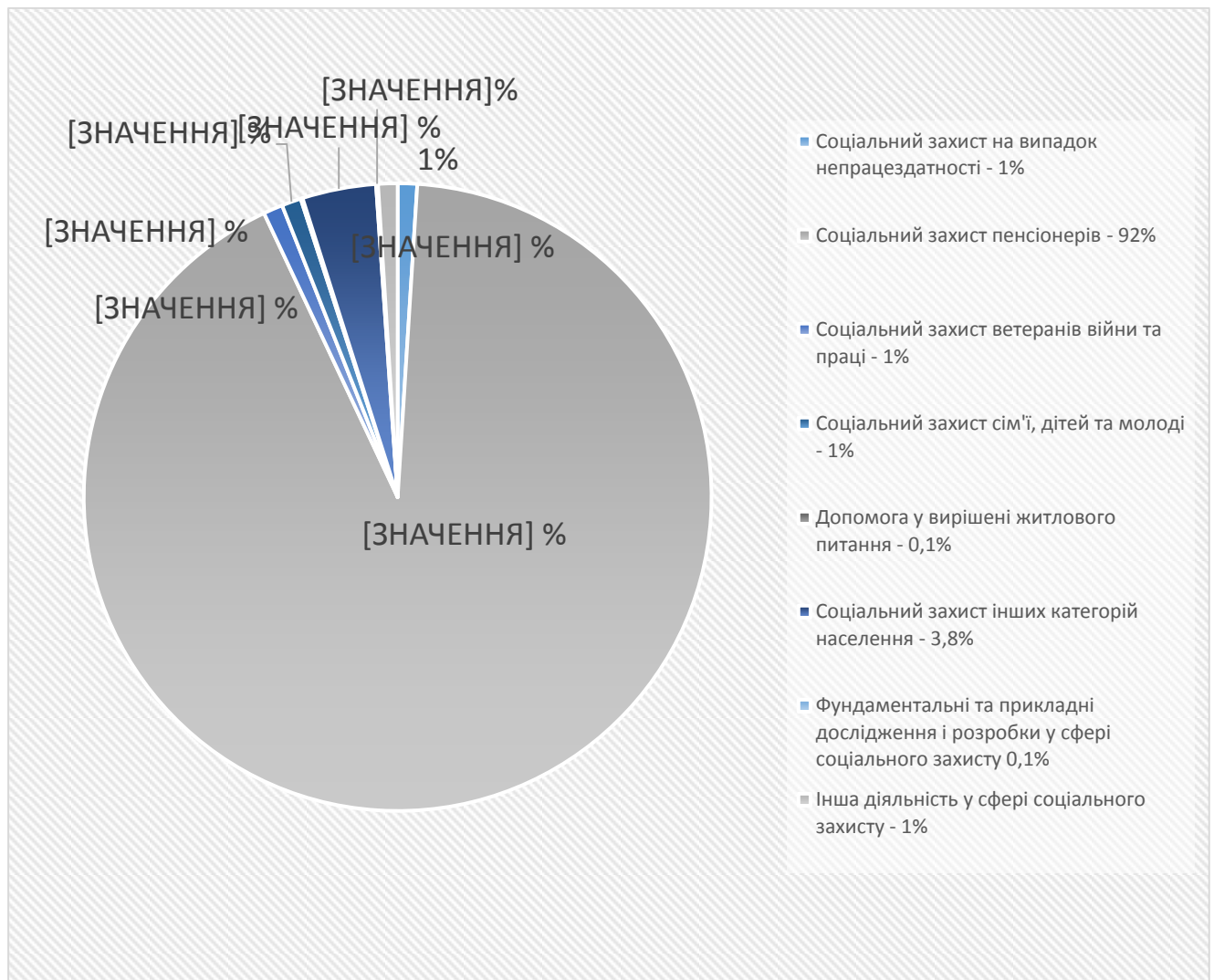
**Рис. 2.4. Динаміка зміни видатків державного бюджету України та місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення протягом 2015–2019 рр.**

\*Складено на основі даних [105].

Проаналізувавши динаміку видатків державного та місцевих бюджетів, можна зробити висновки, що найменша сума видатків була помічена у 2015 р. та становила 103,7 млрд грн. державного бюджету та 72,6 млрд грн. місцевих бюджетів. Проте вже у 2016 р. видатки державного та місцевих бюджетів зросли в 1,5 рази і відповідно становили 152 млрд грн. та 146,3 млрд грн. У 2017 р. був помічений незначний спад суми видатків, що свідчить про зменшення грошових коштів, які направлені на задоволення соціальних потреб населення. Це в кінцевому підсумку може призвести до зниження рівня якості життя. Найбільша сума видатків державного та місцевих бюджетів була у 2019

р. 178 млрд. грн. видатки державного бюджету та 143 млрд. грн. місцевих бюджетів.

Розглянемо склад видатків державного бюджету України на соціальний захист і соціальне забезпечення у 2019 р. (рис. 2.5).



**Рис. 2.5. Склад видатків державного бюджету України на соціальний захист і соціальне забезпечення у 2019 р.**

\*Складено на основі даних [105].

Аналізуючи дані рис. 2.5, з упевненістю можна стверджувати, що основною (найбільш об'ємною) статтею видатків бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення є видатки на соціальний захист пенсіонерів. Так, у 2019 р. видатки на соціальний захист пенсіонерів становили 92 % усіх видатків на соціальний захист. Другою за обсягом є стаття про соціальний

захист інших категорій населення (інваліди, постраждалі від аварії на ЧАЕС, військовослужбовці тощо), питома вага від загальної суми у 2019 р. становила 3,8 %.

Найменшу ж питому вагу у видатках на соціальний захист, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, становлять видатки на фундаментальні дослідження і розробки у сфері соціального захисту. Це свідчить про недостатню увагу держави до наукових досліджень у цій сфері, що, у свою чергу, породжує безліч проблем, які потребують ґрунтовного вивчення та аналізу. Усі інші статті видатків бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення коливалися в районі від 0,1 % до 1%.

У сучасних умовах проблема соціального забезпечення повинна вирішуватися шляхом трансформації політики доходів населення, а не через збільшення їх фінансування за рахунок державних коштів. Від політики встановлення системи державного захисту необхідно поступово переходити до політики, спрямованої на зростання індивідуальних доходів населення, щоб кожна працююча людина могла за рахунок власних коштів забезпечити себе необхідними соціальними послугами. [106, с. 133].

Проаналізувавши динаміку, структуру та фінансовий контроль щодо використання видатків Державного бюджету України та місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення за 2015 – 2019 роки, можна зробити висновки, що даний напрям фінансування є одним із пріоритетних напрямів бюджетного фінансування.

До основних проблем у сфері соціального захисту та соціального забезпечення в Україні виділяють наступні:

- неефективність бюджетного управління наявними фінансовими ресурсами як головними розпорядниками так і окремими соціальними установами;

- недоліки в системі державного контролю за використанням бюджетних ресурсів [63, с. 140];

- недостатня ефективність управління розподілом фінансових ресурсів у сфері соціального забезпечення [23, с.53];

- швидке зростання вартості послуг у сфері культури, освіти, охорони здоров'я тощо;

- недостатність коштів, необхідних для забезпечення фінансування сфери соціального захисту в повному обсязі;

наявність значної кількості пілг, що використовуються не для фінансової підтримки незахищених верств населення.

Вирішення проблем фінансування та контролю вимагає докорінного реформування соціальної політики, яка є найважливішою сферою діяльності будь-якої країни. Із метою вирішення проблем і досягнення в Україні європейських стандартів життя необхідно здійснити низку заходів щодо підвищення ефективності послуг соціальної сфери. Основними напрямками вдосконалення мають стати:

- забезпечення виконання державних соціальних програм, спрямованих на вирішення пріоритетних соціальних проблем регіонів, забезпечення збалансованості й координації їх положень із регіональними програмами на етапах формування та здійснення, організації належного контролю за виконанням цих програм;

- поліпшення якості розробки стратегій регіонального розвитку;

- здійснення пошуку нових ефективних нетрадиційних механізмів подолання соціальних проблем депресивних територій;

- організація соціального моніторингу діяльності державних і регіональних органів та органів місцевого самоврядування [61, с. 165].

В умовах соціально-ринкової трансформації держава має виступити соціальним амортизатором перетворень і одночасно проводити активну соціальну політику на нових, адекватних ринковим вимогам засадах, враховуючи позитивні і негативні моменти впровадження тих чи інших елементів соціальної політики в розвинутих країнах загального добробуту.

Отже, головною проблемою системи соціального забезпечення в Україні є недостатність коштів, передусім, бюджетних, для реалізації в повному обсязі вимог чинного законодавства. В Україні діяльність держави із приводу фінансування соціальної сфери має надзвичайно важливе значення для життя суспільства. Це, у першу чергу, зумовлено різким падінням доходів більшості населення й орієнтацією громадян на отримання допомоги саме від держави. Значний рівень фінансового забезпечення соціальних видатків в Україні не є показником, що система соціального захисту й забезпечення населення є ефективною з точки зору доступності та якості надання соціальних послуг і соціальної допомоги. Тому створення ефективної системи контролю у сфері фінансового забезпечення соціального захисту та забезпечення населення є домінуючим завданням на сучасному етапі в Україні й потребує її подальшого вдосконалення та реформування. Запропоновані заходи зменшать навантаження на бюджет і сприятимуть нормальному забезпеченню фінансування соціальних виплат із відповідних джерел.

### **2.3 Моніторинг ефективності фінансового контролю в процесі планування та виконання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення**

На теперішньому етапі розвитку українського суспільства велика увага приділяється соціальній сфері, адже без неї неможливий стабільний економічний розвиток будь-якої країни. Нинішнє проєвропейське спрямування України вимагає перегляду вітчизняної соціально-економічної політики в контексті максимального наближення до європейських соціальних стандартів якості життя громадян, що в свою чергу неможливе без надійного соціального захисту населення. На сучасному етапі державотворення Україна зіткнулася із значною кількістю проблем ефективного фінансування соціальної сфери, що негативно впливає на загальний економічний розвиток, адже ефективність

здебільшого показує результат досягнення поставлених завдань. Зокрема, ефективне використання державних коштів, що спрямовуються на соціальний захист та соціальне забезпечення, як і загальне використання бюджетних коштів, повинно бути спрямоване на досягнення пріоритетних цілей держави. Кожна країна, і Україна в тому числі, прагне використовувати бюджетні кошти з найвищим рівнем результативності, тому наведені обставини та вимоги часу зумовлюють необхідність дослідження ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на соціальний захист.

Нині беззаперечним є визнання видатків державного бюджету як одного з важливих інструментів соціально-економічного розвитку країни. Видаткова частина державного бюджету показує напрями використання фінансових ресурсів держави. В свою чергу, видатки на соціальний захист виступають одним із важелів стимулювання розвитку економіки загалом, що спонукає задоволення певних потреб різних груп населення.

Діяльність держави в соціальній сфері відіграє неабияке значення. Зрештою, це визначає місце видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в загальній структурі видатків держави.

Розглядаючи існуючі методичні підходи аналізу фінансового контролю в процесі планування та виконання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення з використанням фінансових показників, які характеризують лише її ресурсну складову, не дають змогу комплексно оцінити ефективність впливу бюджетної політики на соціальний захист, що створює необхідність визначення та оцінки додаткових соціальних показників. Вважаємо, що оцінку ефективності планування та виконання видатків сфери соціального захисту доцільно здійснювати в напрямку дослідження взаємозв'язку між плановими обсягами та структурою видатків бюджету на його фінансування і фактичними показниками, які безпосередньо здійснюють вплив на рівень та якість життя населення.

Розглянемо структуру видатків державного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення в розрізі соціальних виплат (соціальний

захист сім'ї, дітей та молоді; соціальний захист на випадок непрацездатності), послуг (допомога у вирішенні житлового питання) і пільг (соціальний захист сім'ї, дітей та молоді; соціальний захист на випадок непрацездатності; соціальний захист пенсіонерів) та перелік індикаторів для оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

Так, по групі соціальних виплат, для яких найбільш характерними є видатки на соціальний захист сім'ї, дітей і молоді, а також соціальний захист на випадок непрацездатності, показниками результативності є: середній розмір однієї призначеної допомоги, середній розмір доплат, компенсацій та підвищень до основного розміру допомоги. Показники якості соціальних виплат визначаються: відношенням середнього розміру виплат до прожиткового мінімуму та часткою осіб з доходами нижче прожиткового мінімуму серед відповідної категорії реципієнтів. Статистичні показники розрахунку цих індикаторів за період 2015 – 2019 рр. представлено у таблиці 2.2.

Так, результативний показник по групі видатків на соціальний захист непрацездатних осіб, зокрема допомога по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу за період 2015 – 2019 рр. в розрізі середнього розміру призначеної допомоги складав один прожитковий мінімум.

З огляду на специфіку догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу особи, які їх доглядають, фізично не можуть виділити часу для іншого виду діяльності, а тому зазначені допомоги – це єдине джерело їх доходів. Нерідко такою сферою діяльності зобов'язані займатися найближчі родичі інваліда.

Прожитковий мінімум як величина допомоги – це показник, який у своєму грошовому еквіваленті покликаний відшкодувати усі витрати особи, пов'язані із її нормальною життєдіяльністю, враховуючи витрати на харчування, проживання, одяг та інші соціально-побутові потреби. Зважаючи на те, що в Україні розмір прожиткового мінімуму є доволі низьким і у разі є

меншим за необхідний обсяг відшкодування елементарних побутових витрат особи відмітимо, що його результативність є доволі низькою.

Таблиця 2.2

**Динаміка показників ефективності видатків державного бюджету на соціальний захист у формі соціальних виплат у 2015 - 2019 рр.**

Вид допомоги	Роки	Показники результативності		Показники якості	
		Середній розмір однієї призначеної допомоги, грн. (станом на початок року)	Середній розмір доплат, компенсацій і підвищень допомог	Відношення середнього розміру виплат до ПМ, %	Частка осіб з доходами нижче ПМ серед відповідних реципієнтів, %
1	2	3	4	5	6
<b>Соціальний захист на випадок непрацездатності:</b>					
допомога по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу	2015	1301,0	160,0	100,0	99,7
	2016	1378,0	172,0	100,0	99,9
	2017	1544,0	156,0	100,0	99,9
	2018	1782,0	161,0	100,0	99,8
	2019	1824,0	168,0	100,0	99,9
допомога інвалідам з дитинства та дітям інвалідам	2015	1549,0	340,0	126,2	
	2016	1850,0	301,0	133,2	
	2017	2059,0	289,0	133,3	
	2018	2250,0	277,0	133,8	
	2019	2443,0	268,0	134,1	
<b>Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді:</b>					
допомога у зв'язку з вагітністю і пологами	2015	304,5	40,0	24,8	28,6
	2016	344,5	43,0	24,8	24,2
	2017	400,0	40,5	25,9	24,0
	2018	440,2	41,0	26,7	25,1
	2019	481,3	44,5	28,1	25,7
допомога по догляду за дитиною віком до 3-х років	2015	130,0	–	10,6	50,4
	2016	130,0	–	9,4	52,1
	2017	130,0	–	8,4	51,9
	2018	130,0	–	7,6	52,3
	2019	130,0	–	6,4	52,8
допомога при народженні дитини (одноразова / щомісячна)	2015	10320/860	–	70,1	38,6
	2016	10320/860	–	61,9	34,2
	2017	10320/860	–	55,7	36,4
	2018	10320/860	–	51,2	35,1
	2019	10320/860	–	48,4	37,4
допомога одиноким матерям	2015	855,3	433,9	69,6	23,9
	2016	1450,0	594,7	104,4	–
	2017	1544,0	132,0	100,2	–



	2018	1602,0	220,1	108,3	–
	2019	1690,3	350,0	115,1	–
державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям	2015	842,01	110,6	68,6	100,0
	2016	963,04	108,7	69,4	100,0
	2017	1315,33	133,6	85,2	100,0
	2018	1460,20	156,3	90,6	100,0
	2019	1580,13	174,2	105,1	100,0

\*Складено на основі даних Державної служби статистики України.

Так, результативний показник по групі видатків на соціальний захист непрацездатних осіб, зокрема допомога по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу за період 2015 – 2019 рр. в розрізі середнього розміру призначеної допомоги складав один прожитковий мінімум.

Іншим результативним показником у даній групі витрат є середній розмір доплат, надбавок, компенсацій та підвищень до основного розміру допомог. За даною групою видатків, спрямованих на виплату допомог по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, середній розмір доплат становив в межах 156,0 – 172,0 грн. Доплати здійснювалися за рахунок індексації допомоги та у зв'язку із кількарізовим підвищенням прожиткового мінімуму за рік.

У групі видатків на соціальний захист на випадок непрацездатності, які здійснюються у формі виплат, середній розмір призначеної допомоги інвалідам з дитинства та дітям інвалідам за аналізований період зріс з 1549,0 грн. до 2059,0 грн. або на 1237,0 грн. Середній розмір доплат також зріс, особливо у 2015 – 2017 рр. і становив 289,0 – 340,0 грн., хоча в останні роки відмічено тенденцію до зменшення.

Якщо співставити динаміку зростання розміру призначеної допомоги з урахуванням надбавок та суми індексації з індексом споживчих цін, то за окремими роками спостерігається значне випередження росту останніх. Так, у 2018 – 2019 рр. при зростанні розміру допомоги на 5% та на 13,7% рівень інфляції склав 24,9% та 43,3% відповідно. Відтак, стверджувати про результативність даного показника лише за тенденцією щорічного зростання його абсолютних значень не доводиться.

Серйозною проблемою як для держави загалом, так і для отримувачів соціальних допомог є значна кількість осіб, які мають доходи нижче прожиткового мінімуму з числа реципієнтів даної групи, що складає більше 95%, а у 2019 році даний показник склав 99,9 % (при дослідженні рівня доходів реципієнтів вище зазначені допомоги до уваги не бралися).

З 01.07.2014 року допомога по догляду за дитиною віком до трьох років в Україні не надається за винятком осіб, які народили дитину до цієї дати і їй ще не виповнилось три роки. Динаміка мінімального розміру призначеної допомоги на дитину до трьох років за період 2015 – 2019 рр. не змінилася і становив 130,0 грн. Відтак, показник результативності за даним видом допомоги є нульовим. Такий крок у Міністерстві соціальної політики України пов'язують із оптимізацією соціального захисту сімей з дітьми і що дані кошти спрямовані на збільшення допомоги при народженні дитини. Як зазначає юрист Української Гельсінської спілки з прав людини Максим Щербатюк, якщо допомога по догляду виплачувалася у мінімальному розмірі (130 грн. на місяць), то втрати кожної сім'ї 106 становитимуть майже 5 тис. грн. за три роки. А якщо мати отримувала цю допомогу у більшому розмірі (скажімо 500 грн.), то вона втратить 18 тис. грн. [100]. З цією позицією важко не погодитись зважаючи ще й на те, що отримувачами такої допомоги офіційно визначено більше 50% осіб, які отримують доходи нижче прожиткового мінімуму серед реципієнтів даної групи.

Окрему групу допомог становлять видатки державного бюджету на дітей, над якими встановлено опіку і піклування. Середній розмір однієї призначеної допомоги в динаміці 2015 – 2019 рр. зріс на 960 грн. (з 2084,8 грн. до 3044,0 грн.). Даний вид допомоги є найвищим серед усіх соціальних виплат.

За оцінкою МОП (діяльність якої спрямована на надання допомоги Уряду України та соціальним партнерам у ефективній розробці і впровадженні заходів для підтримання системи соціального забезпечення в несприятливих соціально-економічних та політичних умовах) в Україні спостерігається тенденція

трансформації соціальних допомог універсального характеру в допомоги для малозабезпечених сімей з урахуванням їх матеріального становища.

Стратегічні напрями реформування системи соціального забезпечення в Україні на період 2014 – 2019 рр. оцінюються неоднозначно, адже соціально-економічні умови і пріоритети у даній сфері постійно змінюються. Так, при поступовому збільшенні кількості адресних допомог та їх фінансового забезпечення для малозабезпечених громадян у 2015 році, вже у наступному 2016 році фінансовий пріоритет був наданий житловим субсидіям, які почали відігравати важливу роль у пом'якшенні впливу вільних цін на енергоносії.

У 2016 – 2017 рр. було здійснено ряд реформ, які стосуються програми доступу до певних товарів і послуг на пільгових умовах, спрямовані для допомоги особам з низьким рівнем доходів і обмежених груп населення (нові спеціальні допомоги введені для учасників антитерористичної операції), а також запроваджена нова допомога для внутрішньо переміщених осіб, які задовольняють критерії прийнятності щодо активів (не мають у володінні коштів на депозитному рахунку чи житлового приміщення) та вимогам щодо зайнятості для працездатних членів сімей [83, с. 38]

Слід відмітити, що серед усіх реципієнтів, отримувачів соціальних виплат, які здійснюються в Україні, саме визначення осіб, які фактично потребують допомоги від держави як малозабезпечені категорії громадян, є доволі важким процесом, адже в даному контексті мають місце тіньові схеми приховування власного доходу, або доходу сім'ї. Відповідальність одержувачів соціальної допомоги за достовірність даних про доходи і майновий стан сім'ї для призначення допомоги (подаються заявником без підтверджуючих документів) є обмеженою і недієвою, адже зобов'язує до повернення лише суми безпідставно отриманих коштів, водночас передбачає повторне призначення допомоги через шість місяців. Зазначене створює сприятливі умови для можливих зловживань і неправомірного отримання допомоги.

У таблиці 2.3 представлено динаміку показників ефективності видатків державного бюджету на соціальний захист населення, які надаються у формі соціальних послуг.

У групі видатків державного бюджету на надання соціальних послуг виокремлено видатки на утримання установ і закладів, які надають послуги окремим категоріям громадян (інваліди, діти, які опинилися у складних життєвих обставинах).

Таблиця 2.3

**Динаміка показників ефективності видатків державного бюджету на соціальний захист у формі соціальних послуг у 2015 – 2019 рр.**

Вид допомоги	Роки	Показники результативності		Показники якості	
		Середні витрати на надання соціальних послуг 1 особі, грн.	Частка видатків кошторису на заробітну плату / на використання товарів і послуг, %	Рівень охоплення послугами цільової аудиторії, %	Рівень зміни поширення асоціальних явищ / рівень злочинності %
1	2	3	4	5	6
<b>Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді:</b>					
утримання закладів, що надають послуги дітям, які опинилися у складних життєвих обставинах	2015	994,3	69/30	99,8	117,3
	2016	1040,8	69/30	98,4	118,2
	2017	1231,3	76/22	98,2	116,3
	2018	1402,4	76/22	98,5	115,1
	2019	1724,7	76/22	99,2	114,4
утримання центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді	2015	958,4	93/5	92,4	112,3
	2016	1021,5	93/5	92,0	113,2
	2017	1213,2	97/2	91,0	110,1
	2018	1402,3	97/2	92,5	111,8
	2019	1589,8	97/2	93,8	113,4
<b>Соціальний захист на випадок безробіття:</b>					
будинки-інтернати для малолітніх інвалідів	2015	1618,1	75/21	86,3	105,4
	2016	1815,3	75/21	86,4	105,0
	2017	1948,7	82/16	85,9	101,3
	2018	2009,2	82/16	86,7	102,8
	2019	2225,9	82/16	87,3	104,1
навчання та трудове влаштування інвалідів	2015	1555,1	64/22	86,8	111,4
	2016	1623,3	65/20	87,0	100,3
	2017	1914,8	73/13	85,4	105,7
	2018	2109,2	73/13	86,6	104,2
	2019	2325,9	73/13	88,4	105,9
	2015	1058,3	78/20	98,4	100,9

центри соціальної реабілітації для дітей-інвалідів	2016	1286,8	78/19	98,5	102,3
	2017	1492,3	83/15	98,0	101,2
	2018	1624,2	83/15	98,2	102,5
	2019	1758,4	83/15	98,6	101,7
<b>Соціальний захист пенсіонерів:</b>					
будинки-інтернати (пансіонати) для літніх людей та інвалідів системи соціального захисту	2015	1108,2	65/32	93,4	–
	2016	1304,1	66/30	92,8	–
	2017	1528,1	72/26	93,0	–
	2018	1836,2	72/26	93,7	–
	2019	2004,1	72/26	92,9	–
територіальні центри соціального обслуговування	2015	1209,3	93/6	77,3	–
	2016	1393,2	93/6	78,0	–
	2017	1315,4	95/4	78,2	–
	2018	1420,5	95/4	78,6	–
	2019	1560,1	95/4	79,2	–

\*Складено на основі даних Державної служби статистики України.

Для України на тлі зростання чисельності осіб з інвалідністю у загальній чисельності населення питання надання їм якісних і своєчасних реабілітаційних послуг для досягнення фізичних, розумових та професійних здібностей і повного залучення до всіх аспектів життя є особливо актуальними і потребує спрямування значних обсягів фінансових ресурсів на цю мету.

Аналіз динаміки показників середніх витрат на надання соціальних послуг одній особі у період 2015 – 2019 рр. по усіх закладах і установах має тенденцію до зростання. Так, найвища вартість надання соціальних послуг в розрахунку на одну особу є у будинках-інтернатах для малолітніх інвалідів, яка у 2017 р. становила 2225,9 грн. і за п'ять останніх років зросла на 607,8 грн. Це обумовлено тим, що до вартості соціальних послуг включено повне утримання малолітніх інвалідів, тобто харчування, одяг, соціальна і фізична реабілітація та інше.

Розрахунок вартості надання соціальної послуги в Україні визначена Методичними рекомендаціями розрахунку вартості соціальних послуг відповідно до Наказу МСПУ від 07.12.2015 року № 1186. Згідно з положеннями даного законодавчого акту вартість однієї соціальної послуги розраховується відповідно до економічно обґрунтованих планових витрат, визначених на підставі державних і галузевих нормативів витрат ресурсів, калькуляції вартості соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів, з урахуванням цін на

матеріальні ресурси та послуги за попередній період на основі розрахункових фінансових показників [78].

Водночас, як зазначено у Звіті Рахункової палати про проведення аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, МСПУ та Фондом соціального захисту інвалідів у період 2016 – 2018 рр. не забезпечено на належному рівні організацію використання 114 реабілітаційними центрами коштів спеціального фонду державного бюджету на їх функціонування. Із близько 118,2 – 125,6 млн. грн., використаних реабілітаційними центрами, через неефективні управлінські рішення залучених до цього процесу учасників, відсутність належного контролю МСПУ як головного розпорядника бюджетних коштів, а також недоліки організаційного характеру спричинило до того, що 9,4 млн. грн. використано з порушенням чинного законодавства, 11,9 млн. грн. – використано неефективно та 1,4 млн. грн. асигнувань повернуто до спеціального фонду державного бюджету як невикористані [43].

Оцінюючи ефективність використання коштів на надання соціальних послуг населенню зокрема через показники результативності, на нашу думку необхідно розглядати комплекс чинників, які впливають прямо і опосередковано на якість отриманих послуг та функціонування закладів. Насамперед – це суб'єктивні чинники управлінського характеру, які призводять до зростання щорічних показників неефективного використання коштів та значного обсягу неосвоєних фінансових ресурсів, які повертаються до бюджету як невикористані.

Ще одним аспектом неефективного використання бюджетних коштів є зниження соціального ефекту від надання соціальних послуг. Зокрема, у період 2015-2019 рр. на 7,4% зменшився контингент інвалідів, які проходили професійну реабілітацію; на 16,4% менше отримано кваліфікаційних свідоцтв державного зразка і на 38,4 % менше інвалідів працевлаштовано, а навчання

здійснювалося за неактуальними на ринку професіями. Із 2073 інвалідів, які проходили реабілітацію, 54,6% отримали кваліфікаційні свідоцтва і лише кожний шостий був працевлаштований. При цьому середньорічна завантаженість центрів професійної реабілітації коливалася від 50% до 90% (в окремі місяці лише на 20%) [44, с. 134].

Досліджуючи показники якості у використанні бюджетних коштів на надання соціальних послуг окремим категоріям громадян зазначимо, що рівень охоплення цільової аудиторії послугами за різними установами суттєво відрізняється. Так, більше 99% цільової аудиторії охоплено закладами, що надають послуги дітям, які опинилися у складних життєвих обставинах, центрами соціальної реабілітації дітей-інвалідів та більше 90% – будинками інтернатного типу для літніх людей та інвалідів системи соціального захисту. Найменшою часткою (75 – 78%) охоплено послугами цільову аудиторію територіальними центрами соціального обслуговування. Ще одним показником якості в контексті надання соціальних послуг є рівень зміни поширення асоціальних явищ, що передбачає зміну рівня злочинності серед громадян – реципієнтів установ, закладів і центрів соціальної реабілітації населення. Даний показник базується на 116 звітних даних Національної поліції України. Слід відмітити, що рівень злочинності за групами закладів з надання соціальних послуг практично не змінилася, хоча є суттєві відмінності у регіональному зрізі та з більшою концентрацією у мегаполісах. Спостерігається пряма залежність між рівнем фінансового забезпечення громадян і кількістю правопорушень. У періоди економічного спаду 2008 – 2009 рр. та 2015 – 2019 рр. рівень злочинності збільшився [9, с. 56].

За результатами проведеного аналізу можна зробити висновок про те, що планування та виконання видатків на соціальний захист населення, незважаючи на загалом позитивні результати, є неефективним, що виявляється, в першу чергу, в непропорційному ефекті від здійснених витрат, а також відсутності будь-якого ефекту за цілим рядом індикативних показників. Це підтверджує існування «парадоксу ефективності бюджетної політики в соціальній сфері»,

визначений Н. Овчаровою, як ситуацію, яка характеризується відсутністю статистично значимого зв'язку між обсягами бюджетного фінансування соціального захисту та отриманим соціально-економічним ефектом [66, с. 166].

Одним з недоліків сучасної системи соціального забезпечення в Україні, який зменшує ефективність видатків на соціальний захист, є те, що соціальні виплати, послуги, пільги, субсидії є засобами пасивної підтримки, які в більшій мірі усувають лише наслідки бідності, і ніяким чином не сприяють повній ліквідації, про що свідчить високий рівень бідності. Серед видатків бюджету на соціальний захист відсутні такі, що призначені для стимулювання економічної самостійності особи, допомоги їй у здобутті стійкого джерела доходу та усунення причини нужденності.

Таким чином, постійне зростання видатків бюджету на фінансування соціального захисту населення в Україні не супроводжується підвищенням результативності та якості надання соціальних допомог. Вирішення даної ситуації бачиться у реформуванні системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення; визначенні пріоритетів у наданні соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів та прозорого формування вартості соціальної послуги і інше.

## **Висновки до розділу 2**

Результати проведеного аналізу функціонування фінансового контролю в сфері соціального забезпечення дали змогу сформулювати такі основні висновки:

1. Характеризуючи інституції фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, встановлено, що сьогоднішня організація фінансового контролю у сфері соціального забезпечення незадовільна, що викликано негативним впливом значних суб'єктивних і об'єктивних чинників, а саме: значна роль в діяльності контролюючих органів наступного контролю, що негативно позначається на мобільності фінансового контролю, своєчасному



реагуванні на його результати; неповне виконання органами фінансового контролю правоохоронної, аналітичної і антикорупційної функції, яка передбачає недостатній рівень його відкритості; відсутність монолітної методологічної бази і технології здійснення фінансового контролю, а також чіткої схеми відшкодування бюджетних коштів і власності, у результаті яких допущенні бюджетні правопорушення; сконцентрованість уваги інспекторів на виявленні фактів порушення, а не причини їх виникнення.

2. Проведений аналіз функціонування фінансового контролю в сфері соціального забезпечення, підтверджує, що на кожній його стадії існує значна кількість проблем. Так, при плануванні та виконанні видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення щорічно виникають диспропорції між очевидними прогностичними показниками Міністерства фінансів України і Міністерством соціальної політики України.

3. Виокремлено аудит ефективності використання коштів державного бюджету, який здійснюється органами Рахункової палати України, оскільки саме даний аудит проводить реальну оцінку ефективності використання коштів державного бюджету у сфері соціального забезпечення. За аналізований період було з'ясовано, що використання коштів на соціальний захист та соціальне забезпечення проходить із порушеннями, а саме, в управлінні цими коштами. Тому, було зазначено, що потрібно удосконалити аудит виконання бюджетних програм, удосконаливши виділені нами недоліки його функціонування.

## **РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

### **3.1 Перспективи імплементації зарубіжного досвіду фінансового контролю в сфері соціального забезпечення**

Інтеграція України в Європейське співтовариство, а також розпочата реформа соціального захисту та соціального забезпечення підвищує інтерес з боку держави та науковців до вітчизняної системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, адже в цей час вона потребує запровадження єдиних міжнародних стандартів, підвищення ефективності фінансового контролю у сфері соціального забезпечення. В Україні, сьогодні важливим питанням є вивчення зарубіжного досвіду фінансового контролю у сфері соціального забезпечення та запозичення певних напрацювань у цій галузі з метою підвищення дієвості національної системи соціального захисту та соціального забезпечення. Для досягнення цієї мети потрібно звернути увагу на історичні аспекти виникнення та розвитку фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, а також наявні підходи до організації й здійснення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення в окремих країнах світу.

Зважаючи на складне соціально-економічне становище України, пов'язане з пандемією COVID-19, веденням військових дій, необхідністю влаштування значної кількості внутрішньо переміщених осіб, знецінення національної валюти, зниження рівня добробуту громадян, зростання бюджетного дефіциту, а відтак і державного боргу, необхідності його обслуговування, фінансування соціального захисту населення стає все більш обтяжливим для держави.

Вважаємо, що в даному контексті найбільш цікавим і корисним для України буде запозичення світового досвіду фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, особливо в частині ефективності використання

бюджетних коштів соціального спрямування. Як зазначає М. Швайко, «...стратегічною метою в розвинутих країнах проголошується зростання ефективності соціальних видатків. При цьому важливим моментом є перенесення акценту з нарощування державних інвестицій в соціальну сферу на раціоналізацію їх використання» [97, с. 154].

Міжнародній практиці притаманні різні підходи до організації та здійснення фінансового контролю. Обрання тієї чи іншої моделі організації фінансового контролю базується не тільки на історично прийнятій в країні формі правління, а й на особливостях розподілу повноважень між гілками та рівнями влади демократичного суспільства.

Модель організації фінансового контролю – це зразок, що відтворює його стан для одержання знань з метою подальшого використання вироблених ідей, положень та пропозицій для відтворення у бюджетно-правових актах та подальшого впровадження їх у контрольну діяльність. Проте, в економічній літературі існують й інші погляди на модель організації фінансового контролю, які виокремлюють адміністративну, судову та парламентську моделі його організації [30, с. 280 – 314].

Адміністративна модель організації фінансового контролю передбачає, що контрольні повноваження належать органам виконавчої влади загальної компетенції або спеціальні контрольні-бюджетні інститути, які вписані у їх систему. Така модель є ефективною для демократичних країн зі сталою та сильною політичною системою і розвинутим громадянським суспільством. У переважній більшості країн створюються спеціальні органи виконавчої влади, які формуються з урахуванням інтересів як глави держави, так і парламенту. Однак, в силу специфіки статусу, ролі виконавчих органів в процесі їх формування або історичних особливостей здійснення влади главою держави, ці контролюючі органи належать до структури виконавчих органів, а сама модель контролю не вважається парламентською внаслідок обмеження ролі останнього [72, с. 70].

Парламентська модель фінансового контролю передбачає здійснення контрольних бюджетних повноважень спеціальною комісією парламенту або передачу їх спеціальному рахунковому органу, як правило, рахунковій палаті при парламенті, спеціальним та надзвичайним парламентським комісіям тощо [72, с. 79]. Концепція парламентського контролю передбачає можливість створення допоміжних контролюючих інституцій при парламенті у тих сферах, які набувають великої суспільної і державної ваги [8, с. 65].

Судова модель організації фінансового контролю в свою чергу передбачає передачу парламентом контрольних бюджетних повноважень спеціальному судовому або квазісудовому органу, наприклад, фінансовому трибуналу, фінансовому суду або рахунковому суду [72, с. 75]. Така модель у різних державах представлена по-різному. Так, наприклад, в Іспанії контрольньо-бюджетними функціями наділений Рахунковий суд [104, с. 43].

Проте, на практиці в процесі організації фінансового контролю майже жодна країна світу не використовує у чистому вигляді вищезазначені моделі, комбінуючи їх в залежності від форми правління та особливостей розподілу повноважень між гілками влади.

Загалом, за показниками питомої ваги видатків на соціальний захист населення в країнах – членах ЄС можна провести групування цих країн за моделлю пріоритетності соціального захисту (див. табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Групування країн – членів Європейського Союзу за пріоритетністю  
видатків на соціальний захист населення**

№ п/п	Частка видатків на соціальний захист у структурі ВВП, %	Країни – члени ЄС
1.	від 27% до 35% ВВП	Австрія (30,0%), Бельгія (30,3%), Великобританія (27,4 %), Данія (26,0%), Італія (30,0%), Нідерланди (30,9%), Німеччина (29,1%), Португалія (26,9%), Фінляндія (31,9%), Франція (34,3%), Швеція (29,6%)
2.	від 21% до 26,9% ВВП	Греція (26,0%), Ірландія (20,6%), Іспанія (25,4%), Кіпр (23,0%), Люксембург (22,7%), Словенія (24,1%), Хорватія

		(21,6%)
3.	до 21% ВВП	Болгарія (18,5%), Естонія (15,1%), Латвія (14,5%), Литва (14,7%), Мальта (19,0%), Польща (19,0%), Румунія (14,8%), Словаччина (18,5%), Угорщина (19,9%), Чехія (19,7%)

\*Складено на основі [65]

Так, до першої групи країн з найвищою часткою ВВП (від 27% до 35%) спрямованого на фінансування соціального захисту, традиційно належать країни Скандинавського півострова (Фінляндія і Швеція), а також високо розвинуті країни ЄС: Німеччина, Франція, Великобританія та інші. Найменшу частку видатків на соціальний захист у структурі ВВП спрямовують, як правило, країни постсоціалістичного табору (Польща, Болгарія, Латвія, Литва, Естонія, Румунія та інші). У даних країнах відбуваються реформи у напрямку забезпечення зростання економічного розвитку і переформатування джерел фінансування соціального захисту частково з центрального бюджету на фонди соціального страхування та благодійні організації.

До складу видатків на соціальний захист населення у світовій практиці відносять дев'ять груп видатків, які застосовуються Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Зокрема, до них відносять:

- піклування про літніх людей;
- піклування про членів сімей військовослужбовців та постраждалих у катастрофах;
- допомога у разі недієздатності та тимчасовій непрацездатності;
- охорона здоров'я;
- сім'я та діти;
- діяльність щодо розвитку ринку праці;
- соціальна підтримка в разі безробіття;
- забезпечення житлом;
- інші заходи у сфері соціального захисту (див. табл. 3.2).

Джерелом фінансування соціальних видатків є державний і місцеві бюджети, фонди соціального страхування, кошти благодійних організацій та інше. Перші два джерела фінансування забезпечують більш як 95% усіх

видатків на соціальний захист населення. Проте, у різних країнах світу співвідношення між цими джерелами фінансування є різними.

Таблиця 3.2

### Класифікація соціальних видатків (за прикладом ОЕСР)

№ п/п	Категорії видатків на соціальний захист	Вид забезпечення
1.	Піклування про літніх людей	звичайні пенсії, пенсії особам, які достроково пішли у відставку, допомога на дому та послуги за місцем проживання;
2.	Піклування про членів сімей військовослужбовців та постраждалих у катастрофах	пенсії та допомога на поховання;
3.	Допомога у разі недієздатності і тимчасовій непрацездатності	послуги з догляду, допомога у разі недієздатності, допомога постраждалим від аварії на робочому місці та допомога у разі нещасних випадків, виплати у зв'язку з непрацездатністю працівників;
4.	Охорона здоров'я	видатки на лікування у стаціонарних медичних закладах та амбулаторне лікування, оплата медичних препаратів та виплати на превентивне лікування;
5.	Сім'я і діти	допомога на дитину та пільгові кредити, допомога по догляду за дитиною, допомога при вагітності та при пологах, допомога самотнім батькам;
6.	Діяльність щодо розвитку ринку праці	послуги з працевлаштування, фінансування освітніх заходів для молоді та заходів з працевлаштування для непрацездатних;
7.	Соціальна підтримка у разі безробіття	допомога у разі безробіття, компенсації у разі звільнення, компенсації за дострокове звільнення, пов'язане з кон'юнктурою ринку;
8.	Забезпечення житлом	грошова допомога на купівлю та найм житла;
9.	Інші заходи у сфері соціального захисту	грошова допомога, яку не можна віднести до інших категорій, призначена малозабезпеченим верствам населення (наприклад, допомога на придбання продуктів харчування чи одягу, поширена в деяких країнах, які не є членами ОЕСР), а також інші соціальні послуги та заходи соціального захисту

\*Складено на основі [75, с. 14]

Вивчаючи європейський досвід фінансування соціального захисту населення розглянемо 3 групи країн, поділ яких здійснено відповідно до джерел їх фінансового забезпечення, які переважають. [14, с. 108]:

- країни, де розміри допомоги та виплат більше відповідають індивідуальним потребам, а фінансування здійснюється внаслідок бюджетних коштів (як правило – податкових надходжень), а страхові принципи соціального захисту населення є менше вираженими;

- країни, де домінують страхові принципи, а розміри виплат та допомоги пов'язані з індивідуальними страховими внесками;

- країни, джерелами фінансування соціального захисту населення в яких є в однакових пропорціях бюджетні кошти й кошти фондів соціального страхування, тобто ті країни, які займають проміжну позицію між попередніми двома.

Фінансування соціального захисту населення коштом державного й місцевих бюджетів здійснюється шляхом перерозподілу податків та податкових платежів через централізовані фонди держави. Контроль за цими процесами також належить виключно державним органам влади й управління. Механізм фінансування соціального захисту населення коштом податкових надходжень найчастіше пов'язаний з універсальними державними програмами допомоги окремим категоріям громадян, виплатами різноманітних допомог населенню країни. Право на отримання таких допомог мають нужденні громадяни (і іноземці також, якщо вони легально перебувають в даній країні). Так, наприклад, у країнах Скандинавського півострова (Норвегія, Швеція, Фінляндія) такі соціальні допомоги гарантуються усім, хто її потребує, у вигляді громадянських прав.

Окрім державних програм із соціального захисту населення внаслідок бюджетних коштів в окремих країнах (Португалія, Ірландія, Швеція, Франція, Великобританія, Іспанія, Австрія, Данія) можуть фінансуватися: медична допомога, соціальна допомога сім'ям з дітьми та допомоги малозабезпеченим категоріям громадян. У цих країнах частка видатків на соціальний захист

внаслідок бюджетних коштів є більшою, ніж частка видатків із фондів соціального страхування. Перевага бюджетного фінансування соціального захисту у цих країнах обумовлена потребами громадян, а тому соціальні допомоги та виплати здійснюються більш рівномірно. Зокрема, соціальні виплати є обов'язковими, на них може претендувати будь-який громадянин, який має таку потребу, а соціальні допомоги надаються в залежності від ступеня соціального ризику, тобто окремим найбільш нужденним категоріям громадян [42, с. 333].

До другої групи країн відносять країни, у яких серед джерел фінансування соціального захисту населення переважають страхові кошти, а розміри виплат та допомоги пов'язані з індивідуальними страховими внесками. Страхові внески сплачують роботодавці та працівники, вони можуть бути однаковими для усіх, або залежати від доходів платника. Якщо ці внески сплачуються з величини доходів, то у багатьох випадках при визначенні застрахованого доходу використовуються максимальні та мінімальні розміри доходу. У більшості програм, що передбачають фінансування шляхом внесків, облік сплачених внесків складає основу права для одержання допомог [22, с. 63].

Змішану систему щодо джерел фінансування соціального захисту населення представляє третя група країн, до яких відносять: Нідерланди, Італію, Португалію, Грецію, Іспанію. У цих країнах приблизно на однаковому рівні встановлено фінансування системи соціального захисту населення, як бюджетних коштів, так і шляхом страхових платежів до фондів соціального страхування. Єдиною відмінністю у даних країнах є співвідношення напрямів соціального захисту і джерел їх фінансування. Так, для прикладу, у Нідерландах і Італії держава бере на себе зобов'язання з виплати гарантованого мінімуму доходів громадян.

У міжнародній практиці фінансового контролю у сфері соціального забезпечення стали загальновизнаними три моделі соціальної держави, запропоновані в 1990 році Г. Еспинг-Андерсеном, а саме: ліберальна



(англосаксонська), континентально-європейська (консервативна) і скандинавська (соціально-демократична) [54, с. 13; 82, с. 23; 103]. В основу поділу цих моделей покладені принципи: доступності громадян до наданих благ і послуг; ступінь охоплення населення допомогами та послугами; рівень перерозподілу доходів у системі соціального забезпечення.

Ліберальна (англосаксонська) модель фінансового контролю у сфері соціального забезпечення передбачає абсолютну перевагу ринкових важелів у регулюванні соціально-економічного життя країни та розвинуту систему благодійної діяльності. Дана модель широко розповсюджена у таких країнах як: США, Канада, Великобританія, Австралія, Японія. Ліберальна модель передбачає мінімальне втручання держави у сферу ринкових відносин та обмежене державне регулювання та контролю. Провідну роль у системі соціального захисту відіграють приватні благодійні організації і фонди соціального страхування. Держава забезпечує фінансування та контроль соціального захисту лише для найбільш нужденних категорій громадян. Загалом, кожен громадянин на протязі свого життя повинен сплачувати внески до фондів соціального страхування і, таким чином, забезпечити собі фінансові нагромадження для їх використання у випадках настання страхового ризику [48].

Консервативна (континентально-європейська) модель фінансового контролю у сфері соціального забезпечення базується на постулатах соціально орієнтованої економіки ринкового типу. До країн, які використовують дану модель, належать: Німеччина, Австрія, Франція, Нідерланди, Італія. Основна ідея у сфері соціального захисту консервативної моделі полягає у поєднанні зусиль при розв'язанні соціальних проблем, а саме наявність корпоративної системи соціального захисту в межах підприємств, яка реалізується під контролем держави. Державою активно використовується соціальне партнерство в контексті узгодження інтересів найманих працівників і роботодавців.

Серед джерел фінансування соціального захисту населення при консервативній моделі кошти бюджету та фондів соціального страхування є приблизно рівнозначними. Контроль за системою соціальних виплат і допомог належить державі. Особливістю даної моделі є те, що суми соціальної допомоги залежать від рівня доходу та соціального статусу громадянина, а гарантовані виплати залежать від виробничого стажу, тривалості сплати внесків, їх розміру та віку працівника.

Скандинавська (соціально-демократична) модель фінансового контролю у сфері соціального забезпечення надає переваги соціального захисту населення державі. Тобто, внаслідок коштів державного і місцевих бюджетів надається базовий соціальний захист населенню всієї країни. До країн, які активно використовують дану модель соціальної політики, належать: Швеція, Норвегія, Фінляндія, Данія, Швейцарія. Дана модель соціального захисту передбачає вирівнювання доходів громадян і є солідарною. Пріоритетними завданнями механізму соціального захисту в цій моделі є загальна зайнятість і вирівнювання доходів громадян шляхом надання соціальних допомог. Основою бюджетного фінансування соціального захисту є розвинутий державний сектор економіки та високий рівень оподаткування. Тобто значні соціальні видатки супроводжуються високим рівнем оподаткування. Відтак, достатні фінансові ресурси дозволяють фінансувати програми і заходи соціального спрямування.

Таким чином, як свідчить проведений аналіз, у силу історичних, культурних, політичних та інших факторів у державах з однаковим рівнем економічного і соціального розвитку застосовуються різні механізми розподілу функцій щодо фінансового контролю, фінансування та організації системи соціального захисту населення. Водночас, наголосимо на тому, що визначені моделі фінансового контролю у сфері соціального забезпечення в жодній країні світу не використовуються у чистому вигляді, а переважають змішані моделі, кожна з яких має свої переваги та недоліки.

У порівнянні з розвинутими європейськими країнами в Україні загальний обсяг видатків на сферу соціального захисту та соціального забезпечення

населення є доволі значним і складає 21,8% ВВП країни у 2018 році, а частка видатків зведеного бюджету України на дану сферу складає 38% усіх видатків цього бюджету. Водночас, при значному обсязі соціальних видатків, якість надання соціальної допомоги, соціальних послуг та інших заходів соціального захисту залишається відносно низькою у порівнянні з іншими країнами, а соціальні потреби найбільш вразливих категорій громадян підтримуються на мінімальному рівні.

Система соціального захисту в Нідерландах, наприклад, включає в себе страхування службовців, державне страхування й соціальну допомогу. При страхуванні найманих працівників внески сплачують роботодавці й наймані працівники з фонду заробітної плати. Збір внесків здійснюють промислові страхові асоціації. Внески до державного страхування сплачують наймані працівники й ті, хто працює не за наймом, із доходу. Збір внесків здійснюють державні податкові управління.

Фінляндія входить у першу п'ятірку країн світу за якістю життя (тут враховується стан охорони здоров'я, рівень життя, його тривалість, доходи й реалізація прав жінки). Система соціального захисту у Фінляндії, одним з компонентів якої є соціальне забезпечення, будується за скандинавською моделлю соціальної держави. В основі системи соціального забезпечення лежить розвинена законодавча база. Її головним принципом є рівність людей: всі вони мають рівні права на одержання тих самих послуг, незалежно від економічного й соціального статусу.

У Великобританії всі послуги, що надаються в галузі освіти, медицини й інших сферах, законодавчо визначені як соціальні. Британці створили ринок соціальних послуг, який складається з державних, приватних соціальних служб й громадських організацій, що надають ці послуги. Таким чином, у людей є вибір, і в той же час створюється конкуренція стосовно якості й стандартів послуг між державою та приватними організаціями.

Держава виділяє гроші на певну послугу, а користувач сам вирішує де її купувати – там, де вона більш якісна або де більш дешева. Дуже важливо й те,

що в європейських країнах, і, зокрема, в Британії завжди точно знають, яка кількість людей має потребу в соціальних послугах. Відповідно, вони можуть прорахувати необхідний обсяг фінансових ресурсів для надання цих послуг.

У багатьох європейських країнах чітко організована система соціального захисту населення. В Італії й Франції дуже розвинений волонтерський рух. А у Швеції модель соціальної роботи вважається кращою у світі, оскільки шведам вдалося об'єднати все позитивне, запозичене з досвіду значної кількості країн. Економісти навіть ввели такий термін – “шведська модель”. Середня тривалість життя тут становить 78 років. Середній дохід на душу населення – близько 20,5 тис. євро. Рівень безробіття менше – 1,5 %. Будь-який житель Швеції економічно захищений у випадку хвороби, при народженні дитини, у зв'язку з нещасними випадками, травмами, втратою роботи й в старості. Крім того, всім нужденним виплачується грошова допомога, що забезпечує гідний рівень проживання [60].

Тому, сьогодні доречно запроваджувати перевірені у країнах ЄС технології та методи здійснення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення. У цьому контексті пріоритетними аспектами реформування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення є застосування наступних кроків:

1. Важливим моментом у реалізації соціальної функції держави повинно стати встановлення державних мінімальних стандартів, які мають зафіксувати ту межу, нижче за яку показники обсягу та якості соціальних послуг і гарантій, що надаються державою населенню, не повинні опускатись. Водночас, ці державні соціальні гарантії повинні бути на рівні економічно обґрунтованих показників виходячи із цінового фактора на товари та послуги в конкретному часовому періоді.

2. В Україні переважна більшість соціальних виплат прив'язана до розміру прожиткового мінімуму, тоді як у країнах – членах Європейського Союзу вони виплачуються з урахуванням попереднього заробітку стандартного отримувача яким є чоловік з дружиною та двома дітьми.

3. Впровадження досвіду Аргентини щодо процедури формування складу Рахункової палати України та її регіональних підрозділів за активної участі опозиційних партій парламенту. Позаяк, Рахункова палата України та її регіональні підрозділи проводять моніторинг оцінки ефективності бюджетної діяльності з точки зору законності та дієвості, то ніхто інший, як опозиційні блоки та партії є найбільш вмотивованими щодо об'єктивної оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Саме тому, беручи до уваги їх загострене ставлення до реалізації принципу об'єктивності, це, на нашу думку, буде сприяти призначенню членів Рахункової палати та її регіональних підрозділів або навіть їх частини із числа кандидатів, які будуть відповідати високому рівню кваліфікації та довіри. Така процедура формування складу Рахункової палати та її регіональних підрозділів стане передумовою зростання ефективності фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, оскільки він буде проводитися незалежними та висококваліфікованими спеціалістами.

4. Порівняння світового досвіду бюджетного фінансування соціального захисту населення та в Україні вказує на значний ступінь залежності вітчизняних місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету на дану сферу і не створює зацікавленості в органів місцевого самоврядування щодо формування соціального бюджету шляхом перерозподілу коштів, мобілізованих на власній адміністративно-територіальній одиниці. В даному аспекті корисним є досвід Німеччини, Італії, Іспанії та Польщі, у яких частка окремих загальнодержавних податків і зборів залишається у розпорядженні місцевих органів влади, задля забезпечення надання соціальних послуг мешканцям територіальних громад, які їх потребують. Разом з тим, на конкретній території легше проводити постійний моніторинг та фінансовий контроль за рівнем і якістю надання соціальних послуг та вести облік категорій громадян, які їх потребують.

5. Надання повноважень на здійснення незалежних аудитів та експертиз приватним фірмам (аудиторським службам) згідно досвіду США. Саме

проведення незалежних аудитів та експертиз може зменшити рівень корупції, який присутній в бюджетному процесі та допоможе оцінити ефективність управління бюджетними ресурсами держави.

Спираючись на досвід зарубіжних країн, можемо констатувати, що в умовах сьогодення головною метою реформування в Україні системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення має бути зміна самої ідеології бюджетного процесу, а звідти і фінансового контролю, спрямованого на результат, а не процес, тобто забезпечення виконання запланованих завдань та одержання очікуваних результатів на принципах ефективного використання бюджетних ресурсів.

### **3.2 Орієнтири оптимізації функціонування системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення**

В сучасних умовах розвитку соціальної сфери України та на шляху її євроінтеграції, набуває актуальності питання реалізації фінансового контролю у сфері соціального забезпечення та виникає потреба вдосконалення процесу управління фінансовими ресурсами, тобто забезпечення їх цільового та ефективного використання. Раціональна система фінансового контролю у сфері соціального забезпечення є умовою високого рівня соціальної та фінансової безпеки кожного окремого регіону.

Розпочаті реформи державної влади та органів місцевого самоврядування дали можливість збільшити обсяг доходів та видатків державного і місцевих бюджетів, разом з цим зростають ризики щодо порушень при формуванні та використанні коштів у сфері соціального забезпечення. Це свідчить про недосконалість системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, відсутність належної відповідальності за недотримання вимог і правил у бюджетному процесі та її невідповідність сучасним завданням.

Соціальний захист населення є одним із пріоритетних напрямів фінансування бюджету та функціонування держави у сучасному світі. Проте, вже протягом тривалого часу залишається суперечливим питання забезпечення належного рівня бюджетного фінансування та фінансового контролю соціальної сфери як у розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються. Ілюзії держави загального добробуту з максимальним рівнем державного забезпечення соціальних програм і заходів, останнім часом замінюються прагматичною концепцією неспроможності навіть найбагатшого бюджету задовольнити всі соціальні проблеми без загрози виникнення кризових тенденцій в економіці країни. Будь-яка країна світу, в тих чи інших параметрах, зобов'язана забезпечити певний рівень соціального захисту громадян. Зокрема належного матеріального та соціального становища громадян у разі виникнення несприятливих умов: повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках [53, с. 460].

Щорічно зростають обсяги бюджетного фінансування соціального захисту і соціального забезпечення громадян. Однак, попри значні суми державних видатків на соціальні програми та заходи, широкий перелік форм соціальної підтримки населення, перевагами якої в Україні користується значна частина суспільства, не всі заходи й програми виявляються ефективними та результативними. Так, узагальнення праць науковців, які досліджують проблеми фінансового забезпечення соціального захисту населення в Україні, а також власні дослідження дозволяють узагальнити основні причини неефективної системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, зокрема:

– наявність широкого спектра соціальних зобов'язань держави, що супроводжується відсутністю реально гарантованого обсягу фінансового забезпечення, постійне хронічне недофінансування соціальних програм і заходів, неврахування реальних макроекономічних показників та обсягу джерел

надходжень до дохідної частини бюджетів при плануванні соціальних видатків наступних періодів;

– дублювання управлінських та контрольних функцій щодо розподілу та використання видатків соціального спрямування між різними гілками виконавчої влади (а саме, відповідальність за формування державної політики у сфері соціального захисту, надання населенню допомог, пільг і житлових субсидій несе Міністерство соціальної політики України, в той час як відповідальність за обґрунтованість потреби в коштах відповідних субвенцій, їх своєчасне і повне надходження до місцевих бюджетів лежить на Міністерстві фінансів України) [28, с. 185];

– надмірна централізація управління фінансовими потоками, що спрямовуються на соціальну підтримку населення, недосконалість законодавчого регулювання прав органів місцевого самоврядування щодо здійснення контрольних повноважень у сфері соціального забезпечення;

– непрозорість формування міжбюджетних відносин внаслідок відсутності нормативів фінансової забезпеченості щодо відповідних галузей або вартісних стандартів надання соціальних послуг;

– низька ефективність витрачання бюджетних коштів на соціальні цілі, як результат повільного та непослідовного впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі особливо на місцевому рівні;

– відсутність ефективного контролю, аудиту та системи оцінки діяльності установ з надання соціальних послуг (із визначенням мети діяльності та критеріїв результативності) та ефективності відповідних видатків;

– відсутність єдиної впорядкованої концепції соціальної політики, яка б визначала вектори реалізації кожного з напрямів соціального захисту громадян на середньо і довгострокову перспективу, що тягне за собою низку проблем зі здійснення реформ у сфері соціального захисту і соціального забезпечення населення.



Зазначені проблеми фінансового контролю у сфері соціального забезпечення призводять до того, що соціальні потреби найбільш незахищених категорій громадян задовольняються не в повному обсязі [84, с.71].

Неефективна система соціального захисту громадян особливо проявляється під час реалізації державних соціальних програм на основі програмно-цільового методу (ПЦМ).

Програмно-цільовий метод формування і виконання бюджету в Україні застосовується з 2002 року. Основною метою його застосування є підвищення прозорості бюджету для громадськості, зростання якості надання державних послуг і ефективності використання бюджетних коштів. А також встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання на основі визначених цілей і результативних показників [45]. Водночас, вітчизняний досвід використання ПЦМ містить суттєві недоліки, що формує поле для суттєвих зловживань та нецільового використання коштів через недосконалий механізм визначення показників результативності. Так, серед істотних недоліків ПЦМ виконання державних програм соціального захисту населення слід зазначити наступні:

– досить часто бюджетні програми запроваджуються без визначення мети, доцільності їх проведення, обґрунтованих розрахунків щодо обсягу фінансування та наявності у бюджеті відповідних фінансових ресурсів. Результатом такого підходу є недофінансування, а відтак бюджетні програми соціального захисту не доводяться до логічного завершення. Причиною недофінансування бюджетних програм соціального захисту є неврахування інфляційних процесів під час планування бюджетних ресурсів на конкретну програму, що в умовах високих темпів інфляції знецінює бюджетні кошти. Відтак, середньо- і довгострокове планування бюджетних програм соціального захисту є суто формальним;

– непослідовність у плануванні бюджетних програм соціального спрямування. Так, спочатку приймаються рішення й затверджуються бюджетні програми, і тільки після того проводиться пошук джерел їх фінансування, а має

бути навпаки. Проекти відповідних бюджетних програм і управлінські рішення щодо розширення суспільних благ і послуг населенню можуть прийматися лише за наявності в державі фінансових можливостей та реального фінансового ресурсу [45];

– неефективність використання бюджетних коштів і низька результативність бюджетних програм. Це пов'язано з тим, що показники результативності фактично показують співвідношення плану і факту, щодо використання бюджетних коштів, а вплив бюджетної програми конкретно на підвищення добробуту громадян, для яких вона була реалізована, не здійснюється. Зазначене обумовлено недостатністю фінансування бюджетних програм соціального захисту через відсутність в державі фінансової можливості для розширення сфери надання суспільних благ і послуг. Реалізація на практиці усіх правових норм, які передбачають забезпечення соціального захисту населення потребує додаткових 70-80% обсягу фінансових ресурсів, спрямованих на дану мету. Для прикладу, підвищеними на стадії планування обсягами коштів характеризувалися програми: «Шкільний автобус», «Газифікація населених пунктів», «Гроші ходять за дитиною» та різного роду субвенцій місцевим бюджетам для надання пільг і послуг населенню тощо [48, с. 107];

– відсутність чітко визначених пріоритетів у забезпеченні соціального захисту населення на середньо- й довгострокову перспективу;

– неповне виконання соціальних програм зумовлене недоліками в організації здійснення таких програм, що не сприяє досягненню запланованих цілей. Тоді як відповідно до законодавства [17] одну соціальну програму має виконувати певний розпорядник бюджетних коштів, і вона не повинна мати аналогів, у вітчизняній практиці згадані розпорядники реалізують велику кількість програм, не структурованих за підпрограмами й завданнями. Така практика ускладнює проведення моніторингу та контролю їх виконання й результативності [3, с. 103].

Зазначені недоліки зумовлюють погіршення якості надання суспільних послуг та життя громадян, а також необхідність перерозподілу бюджетних коштів за програмами, та за головними розпорядниками.

Питання оцінки показників ефективності та результативності бюджетних програм порушують багато вітчизняних науковців та практиків. Зокрема, доволі цікавим є дослідження Л. Абрамова, І. Ткачук та Т. Солоджук [1, с. 92] щодо обґрунтування методичних підходів до оцінки ефективності бюджетних програм соціального захисту молоді, у якому авторами визначено різні аспекти ефективності соціальних програм. Зокрема, наголошується на доцільності запровадження показників:

- ефективності, які вказують на доцільність здійснення бюджетних витрат і визначаються до затвердження паспорта бюджетної програми у сфері соціального захисту населення;

- бюджетної ефективності, що відображають обсяги використаних коштів бюджету на надання соціальної послуги чи допомоги, та їх вплив на зростання добробуту одержувачів;

- економічної ефективності – при зростанні чи скороченні економічних показників: рівня зайнятості, оплати праці, інфляції, індексу цін, купівельної спроможності та інші;

- соціальної ефективності, що відображають рівень досягнення соціального ефекту від реалізації бюджетної програми соціального захисту. Для прикладу, зменшення асоціальних проявів серед молоді; рівень зростання народжуваності, підвищення рівня освіченості, зменшення проявів девіантної поведінки та інші.

Вважаємо, що застосування даних показників ефективності бюджетних програм соціального захисту може мати місце при оцінці результативності, та дієвості використання бюджетних коштів за ПЦМ на реалізацію програм соціального захисту населення.

Особливе місце у системі соціального захисту населення займають соціальні виплати та допомоги малозабезпеченим сім'ям. В умовах сьогодення

найбільш негативний вплив на рівень добробуту сімей справляють: безробіття, високі тарифи на послуги ЖКГ, низький рівень заробітної плати у порівнянні з вартістю життя, постійне зростання цін на товари першої необхідності тощо.

Значним недоліком у системі соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям є відсутність ефективної системи обліку (наповненого єдиного реєстру) потенційних одержувачів різних видів соціальних допомог, оскільки досить важко визначити сім'ї, які найбільше потребують опіки зі сторони держави. Як зазначає М. Коломойцев «...в результаті цього тільки третина сімей, на які спрямовуються різні заходи соціального захисту та соціальної підтримки з боку держави, належать до бідних чи інших соціально незахищених категорій громадян» [51, с. 116].

З метою визначення потенційних отримувачів допомоги для малозабезпечених сімей вважаємо доцільним ведення обов'язкового реєстру отримувачів цієї допомоги із зазначенням часового лагу її отримання. В даному контексті доцільно:

- посилити контроль з боку відповідних органів управління щодо правильності визначення осіб, які потребують матеріальної допомоги зі сторони держави, тобто тих, які мають статус малозабезпечених громадян;

- створити сприятливі умови щодо належного забезпечення підвищення кваліфікації, перекваліфікації осіб, які тимчасово не можуть знайти роботу за спеціальністю, а відтак потрапили до групи малозабезпечених громадян. В цьому контексті доцільним може бути укладення договорів з навчальними закладами (професійно-технічними чи вищими) щодо підготовки спеціалістів відповідно до потреб ринку в конкретному часовому періоді на умовах державно-приватного партнерства;

- надати можливість започаткування власної справи (підприємницької діяльності) для малозабезпечених громадян на умовах пільгових кредитів, тимчасового звільнення від оподаткування, оренди комунального майна та інше.

Таким чином, проведене дослідження дозволяє зробити висновок про те, що система заходів соціального захисту та чинні програми соціального спрямування не є ефективними засобами зниження рівня чи подолання бідності в Україні. Це також означає, що обсяг соціальних трансфертів, які мають на меті зниження рівня бідності, можна значно зменшити у разі, якщо вони будуть адресними і спрямовуватимуться безпосередньо малозабезпеченим категоріям населення.

Для забезпечення поступового переходу від утримання установ соціального захисту та обслуговування до фінансування видатків на безпосереднє надання соціальних послуг необхідно визначити:

- соціально та економічно обґрунтований перелік соціальних послуг, гарантованих державою на безоплатній основі;
- умови, за яких громадяни мають право на безкоштовне отримання тієї чи іншої послуги;
- методику диференційованого розрахунку вартості надання соціальної послуги на одного отримувача залежно від типу складних життєвих обставин (інвалідність, малозабезпеченість, похилий вік, багатодітність, відсутність батьківського піклування тощо) та місця отримання (вдома за місцем проживання, у стаціонарних закладах, у закладах денного перебування, у соціальних службах тощо);
- стимули ефективного використання бюджетних та власних коштів стаціонарними закладами на підставі методики розрахунку вартості соціальних послуг;
- механізм соціального замовлення та надання соціальних послуг недержавними установами зокрема внаслідок фінансування з бюджету безоплатних соціальних послуг, наданих недержавними (громадськими, приватними тощо) установами.

Основним напрямком оптимізації видатків на соціальний захист, які здійснюються у формі послуг, є зміна методу фінансування, а саме відмова від кошторисного фінансування постачальників соціальних послуг до прямого

фінансування замовлення соціальних послуг, яке здійснюється за принципом купівлі послуг, де розпорядник бюджетних коштів стає повноцінним замовником послуг на користь третіх осіб – споживачів послуг.

Однією із форм надання соціальної допомоги населенню є також пільги, використання яких у вітчизняній практиці соціального захисту населення є доволі дискусійним. На думку В. Горина, основними пріоритетами реформи соціальних пільг є вдосконалення порядку їхнього надання та впровадження обліку споживання, скорочення кількості пільг та підвищення їх адресності, поступовий перехід від натуральної до грошової форми їх забезпечення [61, с. 18]. У даному контексті важливим моментом є посилення контролю за адресністю надання пільг, а відтак і підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

З метою оптимізації видатків на соціальний захист, які здійснюються у формі пільг, необхідно реалізувати ряд заходів щодо їх реформування. Адже, зважаючи на значну частку та вагому вагу соціальних пільг у житті суспільства, їх реформування повинно відбуватися поступово. Так:

– на першому етапі призначення пільг повинно відбуватися адресно і з визначенням рівня добробуту (наявних доходів та володіння майном) пільговика. Такий підхід дозволить надавати пільги лише тим громадянам, які їх потребують, що у свою чергу призведе до економії коштів та ефективного їх використання;

– на другому етапі передбачається повна ліквідація соціальних пільг, які будуть замінені адресною соціальною допомогою.

Підсумовуючи, зазначимо, що в процесі реалізації цілей соціального захисту населення, важелям підвищення рівня і якості життя громадян не приділялось необхідної уваги, що зумовлено відсутністю у період економічних трансформацій системного підходу до вибору та реалізації його пріоритетів. Результатами проведеної соціальної політики стало зменшення соціальних гарантій, поширення бідності, падіння рівня життя населення, руйнування соціальної інфраструктури, неконтрольоване зниження платності багатьох

соціальних послуг, що призвело до недосяжності значної кількості послуг для малозабезпечених верств населення. З огляду на це, в Україні існує нагальна потреба в розробці та затвердженні обґрунтованої довготермінової стратегії соціального захисту з чітко окресленою метою, соціальними пріоритетами та механізмами їх реалізації [99, с. 84].

На нашу думку, підвищенню рівня ефективності фінансового контролю у сфері соціального забезпечення можуть сприяти наступні заходи.

1. Стандартизація системи фінансового контролю у відповідності до міжнародних стандартів INTOSAI в контексті євроінтеграційних прагнень України. У першу чергу варто здійснити перехід на міжнародні стандарти обліку та бухгалтерської звітності, забезпечити створення системи єдиних процедур здійснення фінансового контролю для органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однозначно, що кожному органу фінансового контролю у сфері соціального забезпечення притаманні свої специфічні цілі та функції. Проте, ревізії, аудити, перевірки державних закупівель та різного роду дослідження необхідно проводити, керуючись модернізованими програмами та методологією.

2. Вагомим кроком щодо реформування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення повинно стати запровадження в систему бюджетних структур новітньої бази даних Блокчейн (Blockchain), тобто бази даних, яка працює без централізованого керівництва. Це означає, що реєстр або більша його частина не зберігаються в одному місці, а розподілені між сотнями тисяч комп'ютерів по всьому світу, і будь-який користувач має вільний доступ до актуальної версії реєстру. Така відкритість дасть змогу підвищити рівень довіри в суспільстві до органів місцевої влади.

Сфер застосування даної технології може бути дуже багато, але головною умовою є існування угоди, або транзакції чи звичайного договору. Принцип роботи Блокчейна заснований на блоках з цифрових записів, які криптографічно і хронологічно пов'язані в ланцюжок. Процес зв'язки називається хешем, яке виконується сотнями / тисячами комп'ютерів в одній

мережі. Якщо в результаті розрахунків всі вони отримують однаковий результат, то блоку присвоюється унікальний цифровий підпис, який зберігається в реєстрі на кожному комп'ютері. Зламати реєстр, змінивши цифровий запис, неможливо – для цього потрібно мати доступ до запису на всіх комп'ютерах мережі одночасно, а при зміні вона отримує новий підпис, і невідповідність миттєво виявиться системою [20, с.169].

3. В сучасних умовах необхідно здійснювати громадський нагляд і контроль в процесі формування та виконання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення [21, с. 78]. Оскільки, саме активне громадське суспільство повинно контролювати використання коштів у сфері соціального забезпечення. Громадський контроль відображає реальний стан справ у сфері соціального забезпечення та дієвість органів фінансового контролю.

Важливим кроком на шляху реформування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення буде створення єдиної системи фінансового контролю, котра відповідатиме сучасним реаліям. Тому впровадження в практичну діяльність запропонованих нами пропозицій щодо оптимізації функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення дозволить покращити роботу контролюючих органів та сприятиме соціально-економічному розвитку кожного окремого регіону і країни загалом.

### **Висновки до розділу 3**

Результати проведеного аналізу зарубіжного досвіду функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення дали змогу сформулювати такі основні висновки:

1. У результаті аналізу міжнародного досвіду функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення запропоновано, використовувати досвід Аргентини щодо процедури формування складу Рахункової палати України та її регіональних підрозділів за активної участі опозиційних партій парламенту.



2. Запропоновано підвищити рівень якості контрольних дій органів фінансового контролю у сфері соціального забезпечення шляхом запровадження сучасних інформаційних технологій в систему управління бюджетних структур новітньої бази даних Блокчейн, яка дозволить унеможливити застосування корупційних схем під час використання коштів державного та місцевих бюджетів, адже специфіка її роботи полягає в реєстрації усіх угод та договорів під час виконання державного та місцевих бюджетів в електронному режимі доступ до яких буде відкритий усім бажаючим, а зламати дану систему не можливо.

3. З метою підвищення ефективності фінансового контролю у сфері соціального забезпечення, запропоновано здійснювати громадський нагляд і контроль в процесі формування та виконання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення.

## ВИСНОВКИ

У роботі здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення важливого наукового завдання, яке полягає в обґрунтуванні теоретико-концептуальних засад фінансового контролю та окресленні практичних рекомендацій щодо перспектив його розвитку у сфері соціального забезпечення.

Результати дослідження характеризуються науковою новизною і представлені такими висновками:

1. Фінансовий контроль у загальній системі контролю є вагомим напрямом реалізації фінансової політики держави. З метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів важливим є обґрунтування наукових підходів щодо визначення його сутності з урахуванням інституційних змін фінансового механізму економічного зростання, сучасних трансформаційних перетворень. Встановлено, що фінансовий контроль доцільно розглядати як комплекс заходів органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій усіх учасників бюджетного процесу при складанні, розгляді, затвердженні, внесенні змін, виконанні бюджетів, а також звітуванні про їх виконання з використанням особливих форм і методів контрольної діяльності.

2. На основі проведеного аналізу теоретико-концептуальних засад функціонування фінансового контролю встановлено, що ефективна система фінансового контролю має: 1) повною мірою відповідати тим цілям і завданням, для досягнення яких вона сформована; 2) забезпечувати координацію дій усіх суб'єктів фінансового контролю. З огляду на зазначене важливим є вдосконалення класифікації основних видів фінансового контролю в частині виокремлення таких ознак: за характером відносин, прав та завдань, які виконують контролюючі органи (загальнодержавний, регіональний, муніципальний, спеціалізований, внутрішньо адміністративний, аудиторський, громадський); за цільовою спрямованістю (стратегічний, тактичний та

оперативний), що дає можливість позиціонувати фінансовий контроль як багатокритеріальне і багаторівневе явище.

3. Фінансовий контроль у сфері соціального забезпечення слід розглядати як управлінську діяльність держави (в особі державних органів та посадових осіб), що спрямована на забезпечення дотримання законодавства у сфері соціально-забезпечувальних відносин. Зазначені аргументи засвідчили дуальність економічної природи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення (одночасно застосовується до об'єктів та суб'єктів фінансового контролю).

4. Аналіз функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення дав можливість виявити диспропорції фактичних і прогнозних бюджетних показників, які щорічно виникають при плануванні видатків між Міністерством фінансів України і Міністерством соціальної політики України. Це спричинює невідповідність бюджетних показників, викривлення бюджетної звітності та зумовлює потребу в удосконаленні діючої методики розрахунку таких показників. У контексті цього запропоновано використовувати єдиний механізм прогнозування бюджетних показників у процесі планування та прогнозування державних та місцевих бюджетів.

5. Дослідження стану проведення фінансового контролю при виконанні та звітуванні про використання коштів на соціальний захист та соціальне забезпечення дозволило виокремлено негативні чинники, що впливають на його реалізацію: некоординована співпраця органів фінансового контролю; дублювання функцій різних контролюючих органів; часткове дотримання таких принципів організації фінансового контролю, як законність і превентивність; відсутність чітких механізмів відшкодування бюджетних коштів, у використанні яких допущено бюджетні порушення; відсутність мотивації у фінансових інспекторів для з'ясування причин виникнення фінансових правопорушень.

6. Постійне зростання видатків бюджету на фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення в Україні не супроводжується

підвищенням результативності та якості надання соціальних допомог. Вирішення даної ситуації бачиться у реформуванні системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення; визначенні пріоритетів у наданні соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів та прозорого формування вартості соціальної послуги і інше.

7. Зазначено основні напрями підвищення ефективності функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення з урахуванням передового зарубіжного досвіду: формування керівного складу контролюючих органів за активної участі опозиційних партій і депутатських блоків; проведення незалежних аудитів та експертиз; формування горизонтальної системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення; застосування внутрішнього фінансового контролю обов'язковість проведення громадського нагляду і контролю у сфері соціального забезпечення.

8. Подальше удосконалення системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів та соціально-економічного розвитку країни загалом. Реалізація аудиту ефективності використання бюджетних коштів має здійснюватися відповідно до пріоритетів розвитку системи фінансового контролю з дотриманням принципів системності, прозорості, гласності та відповідальності органів фінансового контролю у сфері соціального забезпечення. Доцільним є використання відповідних критеріїв оцінки дієвості контролюючих органів з метою забезпечення належного рівня обґрунтованості підходів до формування та функціонування системи фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.



### Список використаних джерел

1. Абрамов Л. К., Азарова Т. В. Цільові програми та механізми забезпечення прозорості у процесі їх реалізації. Кіровоград: ІСКМ, 2010. 100 с..
2. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2012. 528 с.
3. Алексеенко Л. М., Шулюк Б. С. Соціальні програми: прагматика формування та проблеми фінансування. Фінанси України. 2015. № 4. С. 96-105
4. Асадов А.М. К вопросу о формировании системы органов финансового контроля в России . Вестник ПУРГУ. 2005. № 8. С. 56–66.
5. Базась М. Ф. Методика та організація фінансового контролю: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. М. Ф. Базась. Київ: МАУП, 2004. 440 с.
6. Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси: навч. посібник / за ред. В. Д. Базилевича. Київ : Атіка, 2004. 368 с.
7. Бандурка О. М. Фінансове право: підручник / за ред. О. М. Бандурки. Харків: Екограф, 2015. 496 с.
8. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): монографія / за ред. Ю. Г. Барабаша. Харків: Легас, 2004. 192 с.
9. Бідність – головна загроза безпеці громадян у 2017 р. Аналітична доповідь. Український інститут дослідження екстремізму. 2016. 87 с.
10. Боди З. Финансы : учеб. пособие : пер. с англ. / за ред. З. Боди, Р. Мертон. Москва. Издат. дом "Вильямс", 2007. 592 с.
11. Большакова О. Ю., Кравченко Г. О. Методологічні принципи фінансового контролю: принцип незалежності. Фінансовий контроль. 2004. № 2. С. 44 – 48.
12. Бурцев В. В. Основные принципы организации государственного финансового контроля в современных условиях. Финансовый менеджмент. 2001. Вып. 2. URL: <http://www.dis.ru/library/fm/archive/2001/2/608.html>.

13. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія: підручник / за ред. Ф. Ф. Бутинця, В. П. Бондара, Н. Г. Виговської, Н. І. Петренко. Житомир: ПП Рута, 2006. 560 с.
14. Бухтіяров О.С. Європейські тенденції фінансування систем соціального забезпечення. Наука і правоохорона. 2014. № 1 (23). С. 107-110.
15. Бюджетна система. Вишкіл студії. навч. посіб. / за ред. С. І. Юрія, Й. М. Бескида. Київ: Таксон, 2002. 256 с.
16. Бюджетний менеджмент: підруч. / за ред. В. Г. Дем'янишин, Г. Б. Погрішук. Тернопіль: Крок, 2015. 522 с.
17. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
18. Бюджетний менеджмент: підручник / за ред. В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. Київ: КНЕУ, 2004. 864 с.
19. Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник / за ред. Василик О. Д. Київ: НІОС, 2003. 411 с.
20. Вацлавський О. І. Бюджетний контроль в умовах реформування місцевого самоврядування України : дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 215 с.
21. Вацлавський О. І. Роль громадського фінансового контролю в процесі формування та виконання місцевих бюджетів. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Вип. 10. С. 77–81.
22. Вацлавський О. І. Перспективи запровадження зарубіжного досвіду бюджетного контролю в контексті євроінтеграції України. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2017. Вип. 24. С. 62–64.
23. Вацлавський О. І. Проблеми та напрямки розвитку державного фінансового аудиту в Україні. Економічні проблеми сучасності та стратегії інноваційного розвитку економіки: матеріали доп. Міжнар. наук.-прак. конф. (м. Львів, 18 – 19 березня 2016 р.). Львів: ЛЕФ, 2016. Ч. 2. С. 52 – 54.
24. Вознесенский Е. А. Финансовый контроль в СССР: учебник / за ред. Е. А. Вознесенского. Москва: Юрид. лит. 1973. 134 с.

25. Воронин Ю. М. Государственный контроль: вопросы теории и практики. Москва: Финансовый контроль, 2005. 432 с.
26. Воронова, Л. К. Фінансове право: навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів // за ред. Л. К. Воронова. Київ: Вентурі, 1998. 384 с.
27. Галаганов В.П. Право социального обеспечения: Учебник. / за ред. В.П. Галаганов. Москва: Изд. Центр «Академия», 2014 . 416 с.
28. Герасименко Г.В. Напрями модернізації фінансового забезпечення системи соціальної підтримки населення України. Механізм регулювання економіки. 2011. № 4. С. 180-188.
29. Годин А. М. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / за ред. А. М. Годин. Москва: «Дашков и К», 2003. 752 с.
30. Годме П. М. Финансовое право: учебник / за ред. Поль Мари Годме. Москва: Прогресс, 1978. 430 с.
31. Гончарук Я. А., Рудницький В. С. Аудит: навч. посіб. / за ред. Я. А. Гончарука. Київ: Знання, 2007. 443 с.
32. Гордієнко М. І. Економічна сутність складових господарського контролю. Економіка АПК. 2007. № 9. С.78 – 83.
33. Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития государственного финансового контроля в Российской Федерации. Правоведение. 2002. № 5 (244). С. 73–80.
34. Грачева, Е. Ю. Налоговое право: вопросы и ответы: учебное пособие // за ред. Грачева Е.Ю., Соколова Е.Д. Москва: Юриспруденция. 2001. 128 с.
35. Гупаловська М. Б. Бюджетний контроль як складова бюджетного менеджменту. Фінансова система України. 2006. Вип. 8, ч. 1. С. 63 – 72.
36. Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти: монографія / за ред. С. Д. Гусарева. Київ: Знання, 2005. 375 с.
37. Гуцаленко Л. В. Формування економічної сутності державного фінансового контролю: збірник наукових праць Вінницького ДАУ (Вінниця, 2008 р.). Вінниця: 2008. Вип. 36. С. 300 – 305.



38. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / за ред. В.И. Даль. Москва: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1956. Т. 1. 700 с.
39. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
40. Дікань Л. В. Контроль і ревізія: навч. посіб. / за ред. Л. В. Дікань. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 245 с.
41. Дікань Л. В. Контроль у бюджетних установах: теорія та практика: монографія / за ред. Л. В. Дікань. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. 332 с.
42. Доценко І. О., Кукурічко Р. С. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення соціального захисту населення. Фінансовий простір. 2015. № 2 (18). С. 331-334.
43. Звіт Рахункової палати України за 2019 рік. URL: <http://www.acrada.gov.ua/control/main/uk/index>
44. Звіт Рахункової палати України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів. Київ 2016.
45. Зла О., Сидоренко А. Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі та особливості його застосування в Україні. URL: <http://www.intkonf.org/zla-o-sidorenko-a-programnotsiloviy-metod-v-byudzhethnomuprotsesi-ta-osoblivosti-yogo-zastosuvannya-v-ukrayini>
46. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / за ред. Р.И. Иванова. Москва: Юрид. лит, 1986. 176 с.
47. Ирвин Д. Финансовый контроль / за ред. Д. Ирвин ; пер. с англ.. Москва: Финансы и статистика, 2002. 256 с.
48. Ільчук Л. І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. URL: <http://ipzn.org.ua/svitovuj-dosvidmodelej-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannya-v-ukrayini/>

49. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: монографія / за ред. Є. В. Калюги. Київ: Ельга, Ніка-Центр. 2002. 360 с.
50. Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): навч. посіб. / О. П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2000. 243 с.
51. Коломойцев М. М. Особливості призначення й виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Серія Право. Випуск 29. Частина 2. Том 4/1. С. 115-118.
52. Конституція України від 28 червня 1996 р.
53. Кудінова М. М., Варук В. В. Проблеми фінансування соціального захисту населення в Україні. Глобальні та національні системи економіки. 2015. Випуск 4. С. 460-463
54. Лайкман К. Модели социальной политики. Общество и экономика. 2000. № 8. С. 11-14.
55. Лисяк Л. В. Розвиток державного фінансового контролю в Україні. Економічний вісник університету. 2015. Вип. 26 (1). С. 200 – 206.
56. Литвинчук Т. В. Методологічні засади сутності контролю як функції управління. Вісник Технологічного університету Поділля. 2000. № 2 (20). С. 30 – 33.
57. Лімська декларація керівних принципів контролю: декларація ІХ Лімського (Перу) Конгресу вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) від 01.10.1977 URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>.
58. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія / за ред. Д. М. Лук'янець. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 230 с.
59. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: Монографія. Київ: Ліра-К, 2004. 328 с.

60. Марценюк О. В. Соціальний захист населення України. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2015. Вип. 2 (3). С. 166–170.
61. Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах проведення системних реформ: матер. Загальноунівер. наук. конф. проф.-викл. складу. В 2-ох част. Ч. 1. Тернопіль: Видавн. Центр «Вектор», 2012. 148 с
62. Морозов С. М., Шкарапута Л. М. Словник іншомовних слів: словник / за ред. С. М. Морозова. Київ: Наук. думка, 2000. 680 с.
63. Нагайчук В. В. Роль та значення бюджетного контролю в бюджетному менеджменті. Сталій розвиток економіки. 2014. №1. С. 241 – 246.
64. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України. Київ: А.С.К., 2007. 1056 с.
65. Національні рахунки соціального захисту (НРСЗ) у 2015 році: Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України. Київ: 2017. 133 с.
66. Овчарова Н. В. Оцінка ефективності бюджетної політики в соціальній сфері. Стратегія розвитку України. 2014. № 1. С. 164-174.
67. Овчарова Н. В. Проблеми та перспективи бюджетного забезпечення соціальної сфери в Україні. Економічні науки. Серія Облік і фінанси. 2010. Випуск 7 (25). Ч. 5 С. 138-148.
68. Ожегов С.И. Словарь русского языка / за ред. С.И. Ожегов. Москва: Рус. яз., 1984. 797 с.
69. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник / за ред. О. П. Орлюк. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
70. Осадчий В.І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. Право України. 1997. № 11. С. 71–72.
71. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / за ред. О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. Київ : НІСД, 2012. 88 с

72. Парыгина В. А. Финансовое право: учебник / за ред. В. А. Парыгина. Москва: Эксмо, 2006. 752 с.
73. Перекрестова Л. В. Финансы и кредит: учеб. Пособие для студ. сред. проф. учеб. заведений / за ред. Л. В. Перекрестова, Н. М. Романенко, С. П. Сазонов. Москва: Изд. Центр "Академия", 2008. 288 с.
74. Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія / за ред. В. Ф. Піхоцький. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2014. 334 с.
75. Поляк Н. О., Баранова Н. П. Порівняння українського законодавства у галузі соціального забезпечення з нормами Європейського кодексу соціального забезпечення. Актуальні питання кодифікації законодавства України. Випуск 2. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2010. С. 11–16.
76. Право соціального забезпечення України : навчальний посібник / За заг. ред. П.Д. Пилипенка. Київ : Істина, 2012. 232 с.
77. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1999 р. № 2939-ХІІ. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>. (дата звернення: 28.12.2019).
78. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. №966-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>
79. Розентель М. М. Философський словарь: учебник / за ред. М. М. Розентеля. Москва: Политиздат, 1963. 544 с.
80. Рудницький В. С. Методологія і організація аудит: монографія / за ред. В. С. Рудницького. Тернопіль: Економічна думка, 1998. 196 с.
81. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: монографія / за ред. Л. А. Савченко. Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. 408 с.
82. Сергієнко О. Соціальна політика в сучасному світі та в Україні. Україна: аспекти праці. 2002. № 1. С. 21-24.
83. Система соціального забезпечення в Україні у 2014–2015 рр. і після: у напрямку ефективних мінімальних рівнів соціального захисту / Міжнародна

організація праці; Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. Будапешт: МОП, 2016. 67 с.

84. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. Київ: Центр громадської експертизи, 2009. 104 с.

85. Словник економічних наукових термінів. URL: <http://sum.in.ua/s/kontrolj>.

86. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навч. посіб. / за ред. Сташків Б. І. Чернігів : ПАТ «ПВК» «Десна», 2016. 692 с.

87. Сташків Б.І. Поняття права соціального забезпечення. Право України. 2000. № 5. С. 24–26.

88. Степанова О. В. Фінансування соціального захисту в умовах децентралізації: зарубіжний досвід та національні реалії. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 22. С. 73–79.

89. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: класифікаційні характеристики. Вісник КНТЕУ. 2011. №4. С. 42 – 51.

90. Стефанюк І. Б. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи Економіка. Фінанси. Право. 2001. №7. С. 3 – 4.

91. Тосунян Г. А. Фінансове право: учебник / за ред. Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин. Москва: Дело, 2002. 224 с.

92. Фадейкина Н. В., Воронов В. А. Финансовый контроль в сфере государственного сектора экономики: монография / за ред. Н. В. Фадейкина. Новосибирск: СИФБД, 2002. 414 с.

93. Хомутенко А. В. Теоретичні основи фінансового контролю. Проблеми системного підходу в економіці. 2009. №3. С. 2 – 12.

94. Хомутенко В. П. Бюджетна система: навч. посіб. / за ред. В. П. Хомутенко. Одеса: Видавництво Бартенєва, 2014. 392 с.

95. Черненко Т. И. Сущность и формы контроля в кредитных потребительских кооперативах. Бухгалт. учет.. 2008. № 18. С. 34-38.

96. Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения / за ред. В.Ш. Шайхатдинов. Свердловск: Издат. Уральского ун-та, 1986. 156 с.

97. Швайко М.Л. Зарубіжний досвід бюджетного фінансування соціальної сфери та можливості його використання в Україні. Проблеми та перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». Суми: 2003. Т. 7. С. 154-158.

98. Шохин С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации: учебник / за ред. С. О. Шохин. Москва: Финансы и статистика, 1999. 350 с.

99. Шулюк Б.С. Передумови та шляхи побудови ефективної моделі бюджетної стратегії соціально-культурного розвитку суспільства. Фінансова система України. Наукові записки ВНЗ «Острозька академія». 2012. Серія «Економіка» Випуск 19. С. 80-84.

100. Щербатюк М. Право на працю. URL: <https://helsinki.org.ua/pravo-napratsyu-m-scherbatyuk/>

101. Юрій С. І. Казначейська система: підручник / за ред. С. І. Юрія. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 590 с.

102. Юрій С. І., Бескид Й. М. Бюджетна система України: навч. посіб. / за ред. С. І. Юрія. Київ: НІОС, 2000. 400 с.

103. Esping–Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, 1990. 260 p.

104. La Constitución española. URL: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>.

105. Official site of the State Treasury Service of Ukraine. URL: [www.treasury.gov.ua/main/uk/index](http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index). Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> [in Ukrainian].

106. Osipova, L. & Plakhtiy, V. G. (2018) Finansove zabezpechennia sotsialnoho zakhystu naseleennia v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy [Financial

Provision of Social Protection of Population in Ukraine: Current State and Prospects] Problemy ekonomiky ta politychnoi ekonomii – Problems of Economics and Political Economy, 1, 125–138 [in Ukrainian].

107. Social Expenditure Database / OECD. [http:// stats.oecd.org/Index.aspx? datasetcode=SOCX\\_ AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG). Retrieved from [http://stats.oecd.org/Index. asp? datasetcode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index. asp? datasetcode=SOCX_AGG) [in English].

## АНОТАЦІЯ

Ланковська М. П. Фінансовий контроль у сфері соціального забезпечення.  
– Рукопис.

Дослідження на здобуття освітнього ступеня «магістр» за спеціальністю 072 Фінанси, банківська справа та страхування, освітньо-професійна (наукова) програма – Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2020.

У роботі дано визначення економічної суті фінансового контролю; розкрито особливості та специфіку фінансового контролю у сфері соціального забезпечення; здійснено аналіз функціонування фінансового контролю у сфері соціального забезпечення; окреслено основні проблеми здійснення фінансового контролю; запропоновано напрями удосконалення фінансового контролю у сфері соціального забезпечення. Уточнено методика аналізу ефективності фінансового контролю у сфері соціального забезпечення.

## ANNOTATION

Lankovska M. P. Financial control in the field of social security. - Manuscript.

Research for obtaining a master's degree in specialty 072 Finance, Banking and Insurance, educational-professional (scientific) program - West Ukrainian National University, Ternopil, 2020.

The paper defines the economic essence of financial control; features and specifics of financial control in the field of social security are revealed; the analysis of functioning of financial control in the field of social security is carried out; the main problems of financial control are outlined; directions of improvement of financial control in the field of social security are offered. The method of analysis of the effectiveness of financial control in the field of social security is specified.