

податкові органи при поданні декларації з ПДВ. URL: <http://parusconsultant.com/> (дата звернення: 01.10.2019 р.).

**Вихор Олена Петрівна**

*завідувач сектору з питань домашнього насильства  
Управління протидії торгівлі людьми та запобігання  
домашньому насильству Міністерства соціальної політики України*

## **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СОЦІАЛЬНО НЕЗАХИЩЕНИМ ВЕРСТВАМ НАСЕЛЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Соціально-політичні та економічні реалії сьогодення, зокрема, політичні протиріччя, військові дії у східних регіонах України, фінансова нестабільність, поглиблення соціального та майнового розшарування спричинили зниження рівня матеріального забезпечення більшості українських громадян, зокрема соціально незахищених верств населення.

Непоследовні й нерішучі кроки у здійсненні реформи в Україні, розрив економічних зв'язків, недосконалість та нестабільність правового законодавства, відсутність інвестування економіки, призвели до макроекономічної кризи, спаду виробництва, зростання цін, безробіття, руйнування соціальної інфраструктури, що відчутно знизило рівень життя населення. Знизилися реальні соціальні виплати малозабезпеченим верствам населення, не досягнуто їх належної адресності [1, с. 1].

Допомога соціально незахищеним верствам населення стає одним з дієвих інструментів подолання найгостріших форм бідності, так як соціально незахищені верстви населення у першу чергу відчують негативні наслідки економічних проблем. Зокрема, невідкладної підтримки потребують інваліди; багатодітні сім'ї та сім'ї, які виховують дітей-інвалідів; діти-сироти; особи похилого віку; одинокі малозабезпечені матері; ветерани війни та національно-визвольних змагань; ветерани праці; особи, які зазнали політичних репресій; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; реабілітовані за статтею 3 Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні», громадяни, які визнані потерпілими від політичних репресій та інші категорії громадян.

Оскільки соціальні потреби найбільш незахищених верств населення не задовольняються, тому надання соціальної допомоги не завжди прив'язане до тих категорій, які її потребують, що призводить до неефективного використання ресурсів та нерівності в системі соціального захисту. Більшість соціальних виплат в Україні прив'язано до розміру прожиткового мінімуму, рівень якого занижено. Окремі види соціальної допомоги надаються без урахування розміру доходів громадян. Внаслідок цього багато домогосподарств, що не обов'язково потребують соціальної допомоги, її отримують. Водночас обсяг соціальної допомоги, яка надається домогосподарствам, що її потребують, недостатній для того, щоб задовольнити їхні найактуальніші потреби.

Проблемами малозабезпечених сімей опікуються державні соціальні інспектори і комісії, проте вони обмежені в повноваженнях з розгляду справ, за якими допомога призначається на загальних засадах і позбавлені стимулів відмовляти в наданні допомоги у спірних випадках. Внаслідок чого, спостерігається недосконалість надання адресної соціальної допомоги. Соціальна підтримка надається не тільки дійсно нужденним, але й більш забезпеченим групам населення.

При удосконаленні процедур призначення допомоги особливу увагу слід приділити обліку тих характеристик сім'ї, які можуть свідчити про приховування доходу або недостатнє використання наявних можливостей його одержання. Отримання та обробка таких характеристик можлива і на етапі подання документів, і при перевірці матеріального стану сім'ї соціальним інспектором. Співробітники соціального захисту, і, в першу чергу, соціальні інспектори зобов'язані стежити за тим, щоб допомога, що виплачується за рахунок коштів платників податків, доходила тільки до тих, для кого вона призначена, і припиняти спроби зловживання суспільною підтримкою.

Проте відсутність єдиного кількісного критерію оцінки ступеня нужденності сім'ї веде до можливості прийняття соціальним інспектором суб'єктивного рішення. Така можливість у поєднанні з відсутністю можливостей обмеження доступу до допомоги для заявників спричиняє дуже низьку частку відмов за результатами обстеження умов життя сімей.

Необхідність перевірки великої кількості справ, яка витікає з існуючого порядку призначення допомоги, призводить до формального підходу при обстеженнях умов життя сім'ї, що не сприяє виявленню недобросовісних одержувачів допомоги. Повноваження соціального інспектора на даний час не дозволяють виносити на розгляд комісії

справи, що задовольняють всім формальним критеріям, але, на думку інспектора, потребують уваги.

Недосконалість технології обробки заяв проявляється, в першу чергу, в низькій ефективності праці. Значна частина операцій, які виконуються працівниками соціального захисту, може бути автоматизована або усунена в результаті перегляду принципів призначення допомоги.

Відсутність безпосереднього доступу до баз даних різних відомств, внаслідок чого оформлення запитів до третіх організацій відбувається у вигляді паперової кореспонденції, у поєднанні з великою кількістю заявників призводить до нестачі часових ресурсів, що виділяються на перевірку однієї справи. Таким чином, неправомірні одержувачі допомоги мають змогу загубитися в загальній масі заявників і бути виявленими тільки випадковим чином.

Внаслідок централізованого фінансування всіх видів соціальної допомоги, члени комісії позбавлені стимулів відмовляти в наданні допомоги.

Окрім того, надання допомоги якомога більшій кількості заявників може в деяких випадках допомогти в досягненні особистих цілей за рахунок бюджетних коштів. Наприклад, такий підхід дозволяє підсилити позиції деяких політичних партій, чії представники входять до складу комісій. Відсутність в чинній системі стимулів до обмеження доступу до соціального захисту веде до недостатньої адресності допомоги, що надається. Впровадження таких стимулів може бути одним з пріоритетних напрямків реформування системи.

Чинна система соціальної допомоги у вигляді соціальних пільг характеризується багатьма вадами: недостатністю прозорості, суттєвим ринковим спотворенням, штучним підтриманням «скрутного фінансового стану» організацій та підприємств, які надають населенню житлово-комунальні, транспортні та інші послуги тощо.

Чинна система підтримки соціально незахищених верств населення є надто громіздкою, витратною та складною. Більшість українських громадян мають право на ті чи інші пільги, а їх надання потребує утримання дорогої бюрократичної машини, а будь-яка інформація щодо витрат на неї фактично відсутня. У вигравші від зазначених вад системи соціальної допомоги залишаються тільки окремі підприємства-монополісти, які підвищують плату за житлово-комунальні послуги.

Відповідності між зобов'язаннями держави та можливостями їх фінансування можна досягти двома способами: збільшенням видатків на пільги до рівня їх повного забезпечення чи скороченням зобов'язань держави відповідно до її фінансових можливостей. Перший варіант малоймовірний, бо потребуватиме збільшення в кілька разів витрат бюджету на пільги, що неможливо й невиправдано, оскільки вони надаються незалежно від доходу.

На основі вищезазначеного доцільно посилити адресний характер соціального захисту незахищених верств населення шляхом удосконалення методологічних підходів до визначення показників бідності, встановлення єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї для визначення права на призначення певного виду соціальної допомоги, спрощення процедур надання соціальної допомоги [2, с. 47].

Гарантований державою рівень соціального захисту повинна забезпечити система адресної підтримки соціально незахищених верств населення. Вона реалізується через упорядкування на законодавчому рівні пільг, що надаються різним категоріям населення, регулювання гарантованого державою мінімального сукупного доходу. Поступово розмір цього доходу повинен наближатися до величини прожиткового мінімуму.

Реформування існуючої системи соціальних виплат і пільг з метою підвищення адресності надання окремих виплат, пільг при збереженні існуючої системи соціальної допомоги – один з можливих шляхів підвищення ефективності системи соціального захисту малозабезпечених верств населення. Цей шлях вимагає значних витрат, пов'язаних зі зміною порядку надання кожної виплати пільги. Іншим можливим напрямком реформування системи соціальних допомог, виплат і пільг є максимальне спрощення діючої системи соціальних допомог, виплат і пільг при переході до принципу надання соціальної підтримки малозабезпеченим домогосподарствам на основі перевірки потреби. Таке реформування в сфері соціальної підтримки населення повинне бути пов'язано зі скороченням бюджетних субсидій виробникам товарів і послуг, і поступовою заміною цих субсидій на адресні виплати нужденним категоріям населення. При переході до розширення адресних форм соціальної допомоги варто зберегти колишні принципи надання значного числа соціальних пільг таким категоріям населення, як інваліди й учасники Великої Вітчизняної війни, інваліди І групи, а також деяким іншим групам населення [3].

На даний момент існує необхідність підвищити ефективність використання обмежених бюджетних коштів за рахунок удосконалення механізмів надання допомоги соціально незахищеним верствам населення. На жаль, чинна система не дозволяє врахувати багато прихованих доходів заявників і може бути покращена за рахунок впровадження непрямой оцінки доходу. Тому для вдосконалення державної допомоги малозабезпеченим сім'ям потрібно розширити повноваження соціального інспектора в питанні обстежень домогосподарств та надати право виносити спірні випадки призначення допомоги на загальних підставах на розгляд комісії. Правомірно також виключення зі складу комісій осіб, зацікавлених в призначенні допомоги за найбільшою кількістю справ (депутатів або представників місцевої адміністрації), а також впровадження принципу співфінансування допомоги за рахунок місцевих бюджетів, що стимулюватиме більш критичне ставлення до заявників підвищити ефективність боротьби зі зловживанням соціальною допомогою. Розробити стимули до викриття неправомірних випадків отримання допомоги, що також дозволить підвищити ефективність боротьби зі зловживанням соціальною допомогою [1, с. 5].

Отже, сучасна система соціальної підтримки населення України прагне задовольнити потреби суспільства, тому намагається охопити якомога більше вразливих категорій та передбачити якнайбільше соціальних ризиків, застосовуючи найкращий міжнародний досвід з організації та практики.

Тіньові доходи порушують принцип соціальної справедливості в наданні соціальної підтримки, в результаті чого бідні отримують менше вигод від системи. Наявність тіньових доходів та приховування їх при зверненні за соціальною підтримкою, як би це не було парадоксально, виступає додатковою «перевагою» при визначенні права на участь в соціальних програмах та при визначенні розміру соціальних допомог для тих, у кого вони є. Тоді як особи, котрі мають офіційні і навіть низькі доходи, висвітлюючи їх при зверненні за соціальною підтримкою не завжди матимуть законні підстави для її отримання. З рештою виявляється так, що особи із високим рівнем життя на відміну від осіб із низьким рівнем життя отримують подвійну користь від держави.

Встановлення жорстких правил відбору до програм соціальної підтримки чи контроль за доходами з боку органів соціального захисту є вимушеними кроками на рівні міністерства, тоді як проблема має вирішуватися на загальнодержавному рівні. Постійне збільшення

державних видатків на соціальну підтримку (що за інших обставин можна було б вважати позитивним ефектом) не є дієвим механізмом для забезпечення високої адресності, соціальної рентабельності та спрямування коштів, а тим більше для відновлення соціальної справедливості, якщо в країні значна частина доходів населення знаходиться «в тіні». Це тільки вказує на іншу проблему, що заважає ефективній роботі програм соціальної підтримки в Україні – погане адміністрування (насамперед фінансів).

Модель соціальної підтримки є недосконалою, так як широкий спектр соціальних допомог, соціальних послуг, а також соціальних пільг і субсидій, є хорошим підґрунтям для забезпечення комплексності та системності у наданні соціальної підтримки вразливим та нужденним громадянам України. Однак, не існує жодного нормативно-правового акту, який би містив чіткий механізм регулювання взаємозв'язків між цими складовими соціальної підтримки, чи процедуру обміну інформацією між різними підрозділами органів соціального захисту, або якийсь іншу процедуру, якою б забезпечувалась комплексність допомоги.

Також відсутні механізми (як наприклад, єдина заява на усі види соціальних допомог та соціальних послуг, чи електронне он-лайн середовище) визначення усього кола проблем, наявних у конкретного претендента на соціальну підтримку, вирішення яких передбачає надання грошових виплат та / або соціальних послуг. На законодавчому та виконавчому рівнях при організації та наданні соціальної підтримки досі керуються застарілим принципом «нужденний звертається за допомогою», тоді як прогресивні практики довели, що для забезпечення ефективності «допомога має ходити за нужденними». Саме цей принцип дозволяє уникнути дублювання в процесі надання соціальної підтримки і замість усіх можливих видів та форм допомоги надавати лише актуальні, це оптимізує використання ресурсів (фінансових, часових, людських тощо), сприяє підвищенню соціальної рентабельності, адресності та своєчасності допомоги.

В той же час в Україні недостатньо успішно відбувається інституалізація моніторингу та оцінювання соціальної підтримки населення. Система моніторингу і оцінювання в Україні є нерозвиненою і представлена лише блоком показників ефективності, тоді як кадрова складова, «інфраструктура прийняття рішень» (тобто які програми слід оцінювати, на яких питаннях зосередитися тощо), бази даних та процедури для обміну інформацією, процедури звітування (щоб

накопичена в результаті інформація була використана за призначенням) потребують модернізації та подальшого розвитку.

Крім того, отримані в ході моніторингу та оцінки щодо функціонування соціальної підтримки та її окремих програм, дуже складно інтерпретувати без чітко визначених та офіційно затверджених діапазонів ефективності показників, відібраних для дослідження, а також за відсутності встановлених планових значень за показниками. Отже, оскільки не представляється можливими визначати чи не відхиляється програма від плану і наскільки отримані ефекти є прийнятними, можна стверджувати, що в процесі моніторингу та оцінки порушений зворотній зв'язок, що заважає своєчасно виявляти і вирішувати проблеми, а також ефективно впливати на бідність та вразливість.

Діюча в Україні методика моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки налічує значну кількість показників, котрі дозволяють дослідити поточні результати їх функціонування (кількість реципієнтів, загальні витрати на програму, середній розмір допомоги та т. ін.), ніж проаналізувати їх вплив на ситуацію з нужденністю та вразливістю в країні. Оперування в середньому двома десятками показників по кожній програмі соціальної підтримки є дуже складним процесом, в результаті якого надати однозначні оцінки щодо загальної ефективності кожної з програм, а тим більше всієї соціальної підтримки дуже складно. Також ускладнює аналіз та розуміння отриманих в результаті моніторингу оцінок, відсутність офіційно визнаного підходу до інтерпретації відібраних показників, насамперед стосовно тих, за якими оцінюються основні соціально-економічні ефекти (адресність, спрямованість, дієвість та вплив на бідність). І навіть, заявлена в методиці моніторингу та оцінювання значна кількість показників все одно не дозволяє визначити релевантність (відповідність потребам суспільства) кожної окремо взятої соціальної програми та / або системи в цілому.

### **Література:**

1. Чишкала Л. А. Вдосконалення державної допомоги малозабезпеченим сім'ям. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/5/11.pdf> (дата звернення: 09.10.2019 р.).
2. Лутицька Л. П. Соціальний захист малозабезпечених верств населення та методи його вдосконалення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. Вип. 4. С. 43 – 48.
3. Бондаренко Ю. М. Удосконалення державних механізмів регулювання

соціального захисту населення. *Державне будівництво*. 2007. № 2. DOI: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2007\\_2\\_51](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_51).

**Гевко Оксана Борисівна**  
*студентка групи ФПФМ-21*  
*Тернопільського національного економічного університету*  
*Науковий керівник – к.е.н., доцент Мелих О.Ю.*

## **ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ТА СУЧАСНІ РЕАЛІЇ В УКРАЇНІ**

Застарілі підходи до організації бюджетних відносин в Україні в умовах низьких темпів економічного зростання, які у 2016-2018 рр. коливались від 2,4% до 3,3% загострюють проблему наповнення державного бюджету країни, циклічного бюджетного дефіциту, для якого характерне перевищення темпів зростання видатків над доходами і, таким чином, забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

Тому, проблема наповнення та ефективного використання державних коштів в Україні є однією із найактуальніших.

Фінансова діяльність держави передбачає мобілізацію доходів, фінансування видатків, покриття потреб держави та виконання покладених на неї функцій.

Згідно поглядів професора В.М. Опаріна, з позицій фінансової діяльності держави, головним є здійснення видатків у контексті реалізації функцій держави, а податки – лише один із способів їх фінансування. Тобто доходи є вторинними відносно видатків [1, с. 108].

Проте, на наш погляд, ключову роль в процесі здійснення фінансової діяльності держави відіграють саме доходи державного бюджету. Як і бюджет, доходи державного бюджету виконують дві основні функції: розподільчу і контрольну. Так, розподільча функція доходів проявляється у розподілі та перерозподілі ВВП, який є основним джерелом формування дохідної частини бюджетів різних рівнів. За своєю суттю вона є досить обширною, тому, в її складі варто виокремити ряд під функцій, а саме: фіскальну, боргову, соціальну, оборонну, управлінську, екологічну, тощо. Первинною серед перелічених підфункцій є саме фіскальна підфункція, яка полягає у наповненні державного бюджету шляхом вилучення коштів