

**Підвищення інституційної спроможності,
правового забезпечення та розширення
функцій інституту державних соціальних
інспекторів щодо супроводу соціально
вразливих сімей**

CASE Україна

Зміст

Синоніми.....	5
Скорочення	5
Вступ	6
1. Підсумковий опис впровадження пілотного проекту "Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей"	8
2. Чинна система соціальної допомоги в Україні	12
2.1 Інститут державних соціальних інспекторів.....	14
Повноваження, завдання та обов'язки державного соціального інспектора.....	16
(1) Визначення нужденності сім'ї.....	18
(2) Перевірка достовірності поданої сім'єю інформації	20
(3) Вибіркові перевірки особових справ.....	21
(4) Інформаційно-роз'яснювальна робота.....	22
(5) Підготовка звітів про результати діяльності	22
2.2 Здійснені заходи з удосконалення діяльності державних соціальних інспекторів.....	22
2.3 Порівняння: «Соціальні інспектори в різних країнах»	23
2.4 Проблеми в діяльності державних соціальних інспекторів	27
3. Міжнародний досвід	30
3.1 Основні моделі організації систем соціального захисту	35
Європейські країни. Континентальна модель.....	35
Європейські країни. Південноєвропейська модель	35
Європейські країни. Скандинавська модель	36
Європейські країни. Англосаксонська модель	37
Канада	38
Сполучені Штати Америки.....	40
3.2 Визначення шахрайства в системі соціальної допомоги	40
3.3 Види шахрайства	41
3.4 Попередження та боротьба з шахрайством.....	43
Франція	43
Швеція	43
Нідерланди	44
Російська Федерація	44
Киргизстан.....	44
Латвія	46
Канада	47

Сполучені Штати Америки.....	47
Австралія	48
Нова Зеландія	49
Великобританія	55
3.5 Кількісний аналіз шахрайства і помилок у системі соціальної допомоги	69
3.6 Політика боротьби з корупцією	72
4. Рекомендації	76
4.1 Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів	77
4.2 Впровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству	80
1. Ухвалення національної стратегії протидії шахрайству	81
2. Удосконалення превентивних заходів	81
3. Упорядкування обов'язків соціальних інспекторів	82
4. Навчання соціальних інспекторів	83
5. Підвищення ефективності роботи з виявлення шахрайства	83
6. Посилення відповідальності осіб, винних у шахрайстві	85
7. Запровадження кількісного аналізу шахрайства і помилок	86
8. Удосконалення оцінювання дієвості роботи з протидії шахрайству	86
9. Усунення помилок	86
10. Вдосконалення системи контролю	86
4.3 Удосконалення процедур звернення по допомогу	87
Загальні процедури подання заяви (схема № 3)	89
Процедури для заявників «зеленого списку» (схема № 4)	91
Процедури виявлення шахрайства (схема № 5)	91
Основні компоненти запропонованого механізму	92
1. Співбесіда із соціальним працівником/інспектором	92
2. Перевірки	93
3. Обстеження матеріально-побутових умов	93
4. "Зелений список"	93
5. Виявлення шахрайства	93
6. Збір доказів за фактом шахрайства	94
7. Прийняття рішень у підозрілих випадках, особливих випадках та у випадках виявлення шахрайства	95
8. Покарання	95
4.4 Непряма оцінка доходу заявника	97
4.5 Запровадження бальної оцінки умов життя заявників	98

Бібліографія	101
Додаток 1. Додаток до Акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї / домогосподарства	105
Додаток 2. Коментарі та інструкції щодо заповнення додатку до акту обстеження умов життя домогосподарств	109
Додаток 2. Бланк повідомлення про підозру в шахрайстві, що використовується у Великобританії	112
Додаток 4. Мережа діяльності з протидії шахрайству в британській системі соціальної допомоги станом на 2006-2007 рр.	114

Синоніми

Одержувачі соціальної допомоги, заявники на призначення соціальної допомоги, клієнти

Відділи соціального захисту, відділи соціальної допомоги

Пілотні управління, пілотні УПСЗН

Скорочення

ДГ – домогосподарство – це сукупність осіб (або одна особа), які спільно проживають в одному житловому приміщенні (або його частині), ведуть спільне господарство, мають спільні витрати на утримання житла, харчування тощо

ЕПД – Європейська політика добросусідства

Мінпраці – Міністерство праці та соціальної політики України

СД – соціальна допомога

СНД – Співдружність незалежних держав

УПСЗН – управління праці та соціального захисту населення

Вступ

Цей звіт присвячено опису основних напрацювань за пілотним проектом №4 "Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей" Пілотних проектів соціальної допомоги.

За цим пілотним напрямком проводилися як практичні, так і теоретичні роботи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності соціального інспектора в Україні, дослідження способів боротьби з шахрайством та розробку механізмів відокремлення добросовісних заявників від підозрілих.

Теоретичні розробки зосереджувалися на виявленні проблем у діяльності соціального інспектора та способів їх розв'язання, а також на питаннях боротьби із шахрайством у системі соціальної допомоги. Серед теоретичних напрацювань пілотного проекту – рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів, що можуть бути втілені у коротко- та середньостроковій перспективі, пропозиції щодо удосконалення процедур звернення про допомогу, обробки заяв та нагляду за заявниками, та рекомендації щодо створення системи протидії шахрайству. Усі рекомендації базувалися на докладному ознайомленні з роботою інституту соціальної інспекції в Україні шляхом проведення свідбесід з соціальними інспекторами, вивчення законодавчої бази їх діяльності та дослідження статистичних даних Мінпраці, а також на глибокому вивченні міжнародного досвіду, у тому числі кращого досвіду боротьби із шахрайством.

Особливої уваги заслуговують розроблені в рамках проекту "Методичні рекомендації для використання в роботі головними державними соціальними інспекторами та державними соціальними інспекторами". Цей документ систематизує законодавчі основи діяльності соціального інспектора, його права, обов'язки та функції, а також критерії надання різних видів допомоги, здійснення перевірок та обстежень тощо, і може служити як підручник для соціальних інспекторів. Роль такого документу важко переоцінити за умов значної плінності кадрів та відсутності механізмів передачі інституційної пам'яті.

Серед практичних робіт, апробованих у рамках проекту, були запровадження непрямої оцінки доходів заявника та бального методу оцінки умов життя заявників при обстеженнях соцінспектором.

Основна ідея методу непрямої оцінки доходів, який розроблявся у рамках пілотного проекту №3 "Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги та вдосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги", полягає у тому, що дохід заявника може бути оцінено непрямо на основі якісних характеристик домогосподарства та його членів. В Україні така оцінка є актуальною тому, що декларовані доходи часто не відображають фактичного матеріального стану сім'ї заявника з огляду на значну частку тіньового сектору в економіці, поширеність неформальних доходів від ведення сільського господарства тощо. Для того, щоб гарантувати надходження допомоги до тих, хто її дійсно потребує, необхідно дооцінити неформально отримані доходи, не вказані у декларації, що й було основним завданням розробленого методу непрямої оцінки доходів.

В контексті діяльності соцінспектора непряма оцінка доходів заявника може використовуватися передусім для виявлення завників, у яких розмір дооціненого неформального доходу є значним, а отже, перевірка справ яких соцінспектором інспектором може бути доцільною. Спеціальне

програмне забезпечення, розроблене у рамках пілотного проекту №3, дозволяє в автоматичному режимі виявляти підозрілих заявників та рекомендувати їх до перевірки.

Бальний метод оцінки умов життя заявників, що знайшов відображення у додатку до Акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, був другим практичним інструментом, який проходив апробацію під час виконання проекту. Мета розробки бальної оцінки – запровадження єдиних критеріїв проведення та представлення результатів обстеження умов життя заявників, оскільки наразі процедура проведення обстеження не формалізована, і соціальні інспектори здебільшого покладаються на суб'єктивне судження про рівень життя заявника та його активи.

Представлений звіт складається з кількох розділів.

Перший розділ присвячено опису впровадження пілотного проекту "Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей". Зокрема, в ньому йдеться про основні механізми, апробовані в пілотних управліннях праці та соціального захисту у квітні 2009 – серпні 2010 року, та про інші роботи, виконані в рамках проекту.

Другий розділ присвячено системі соціальної допомоги в Україні і, зокрема, ролі соціального інспектора в ній. В цьому розділі поставлено за мету проаналізувати нормативно-правові акти, що регламентують роботу соціального інспектора, дослідити практичну діяльність соціальних інспекторів та виявити основні проблеми в цій діяльності.

Третій розділ присвячено міжнародному досвіду організації системи соціального захисту, визначенню шахрайства та заходам боротьби з ним. Найдетальніше розглянуто приклади політики боротьби з шахрайством, що впроваджується в економічно розвинених країнах. За відгуками експертів, найефективнішою є британська політика боротьби з шахрайством, яку можна вважати взірцевою і вартою запозичення іншими країнами.

Зроблено також спробу проаналізувати приклади боротьби з шахрайством у системах соціальної допомоги країн з перехідною економікою. Але через вкрай обмежений обсяг джерел інформації про заходи з протидії шахрайству в республіках колишнього СРСР цей аналіз є дуже поверхневим. Втім, варто відзначити, що заходи, які здійснюються у республіках колишнього СРСР, у тому числі превентивна робота і процедури перевірки даних, значною мірою схожі на аналогічні заходи у розвинених країнах.

Завершується звіт **четвертим розділом**, що містить рекомендації щодо підвищення ефективності діяльності та розширення повноважень державних соціальних інспекторів, запровадження в Україні дієвої політики боротьби з шахрайством у системі соціальної допомоги, розробки нових процедур звернення по допомогу, призначення допомоги та нагляду за отримувачами допомоги. В окремих підрозділах подано рекомендації щодо застосування нових процедур – непрямої оцінки доходу заявників та бальної оцінки матеріально-побутових умов життя заявників.

У додатках 1-2 представлено розроблений додаток до Акту обстеження матеріально-побутових умов та інструкції щодо його заповнення. Додаток 3 містить приклад форми, що застосовується у Великобританії для повідомлення громадянами підозр щодо неправомірного отримання допомоги. Нарешті, додаток 4 представляє схему мережі діяльності з протидії шахрайству в британській системі соціальної допомоги станом на 2006-2007 рр.

1. Підсумковий опис впровадження пілотного проекту "Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей"

Дослідження системи соціальної допомоги в Україні та ролі інституту соціальної інспекції в ній показало необхідність посилення діяльності соціального інспектора як за допомогою конкретних механізмів відокремлення добросовісних заявників від підозрілих, так і шляхом перегляду законодавства щодо функцій, прав та обов'язків соціального інспектора.

Пілотний проект №4, якому присвячено цей документ, тісно переплітається з пілотним проектом №3 "Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги та вдосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги". В рамках пілотного проекту №3 з метою підвищення адресності надання допомоги, а також посилення ролі державного соціального інспектора, було розроблено метод непрямой оцінки доходів (НОД) осіб, які звертаються по допомогу. Передбачалося, що метод НОД може бути застосовано для (а) оцінки майнового стану заявників на отримання усіх видів допомоги, що надаються з урахуванням доходу, на додачу до визначеної законодавством процедури декларування доходу та (б) як експериментальний механізм відбору справ для обстежень соціальними інспекторами. Застосування методу мало на меті підвищити ефективність діяльності соціальних інспекторів, спрямованої на виявлення підозрілих заявників.

Пілотне впровадження методу непрямой оцінки доходів заявників розпочалося у квітні 2009 року і тривало по серпень 2010 року. У експерименті взяли участь п'ять пілотних управлінь, а саме управління праці та соціального захисту населення Баштанської райдержадміністрації Миколаївської області, Кіцманської райдержадміністрації Чернівецької області, Корюківської райдержадміністрації Чернігівської області, Кам'янобрідської районної у м. Луганську ради, Уманської міської ради Черкаської області.

Пілотування методу здійснювалося відповідно до Наказу Міністерства праці та соціальної політики України № 123 від 31.03.2009 "Про організацію виконання робіт з розроблення, впровадження та оцінки пілотних проектів соціальної допомоги, які мають продемонструвати можливі підходи до вдосконалення системи соціальної допомоги в Україні, за Договором від 23.09.08 № 4807-50 в рамках проекту „Удосконалення системи соціальної допомоги””.

Непрямий метод оцінки доходів, що добре зарекомендував себе як механізм підвищення адресності у світі, передбачає розрахунок доходу заявника на основі якісних характеристик домогосподарства та його членів, які легко перевірити. Суттєвими для нього можуть бути склад домогосподарства, рівень освіти працездатних членів домогосподарства, сектор економіки, в якому вони зайняті, кількість та вік дітей у складі домогосподарства, місцезнаходження та якість житла, володіння активами та предметами тривалого вжитку тощо. Такі характеристики зазвичай добре характеризують рівень добробуту домогосподарства, окрім того, на відміну від неформальних доходів, їх легко перевірити. Непряма оцінка доходу полягає у тому, що кожному показнику присвоюється коефіцієнт, який трансформує його у певну "частку" оцінюваного доходу. Обчислені у такий спосіб частки додаються, і одержана сума і є оціненим доходом заявника.

Практичне впровадження методу непрямой оцінки доходів заявників розпочалося у травні 2009 року зі збору даних про заявників за допомогою анкети.

Моніторингові візити до пілотних управлінь, здійснені у червні 2009 року, показали, що початок експерименту пройшов здебільшого без ускладнень. Заявники були певною мірою невдоволені тим, що заповнення анкети, що використовувалася для збору інформації для непрямой оцінки доходу, вимагало додаткового часу. Водночас, ситуація згладжувалася тим, що інформація, подана у формах, ніяк не впливала на право отримання допомоги. Обговорення проблем, що виникали у заявників під час заповнення анкет, зі спеціалістами пілотних управлінь допомогли виявити шляхи подальшого удосконалення та спрощення анкети, що було використано при доопрацюванні анкети.

Хоча на початковому етапі експерименту програма не передбачала можливості оцінки доходу в зв'язку з необхідністю теоретичного відпрацювання методу НОД на даних обстеження умов життя домогосподарств 2008 року, експеримент мав позитивні побічні ефекти. Зокрема було з'ясовано, що соцінспектори частково використовують інформацію з анкет. У більшості випадків вони ознайомлювалися з анкетними даними перед здійсненням обстежень умов життя заявника. Окрім того, навіть на даному етапі в пілотних управліннях помітили позитивні зрушення у свідомості громадян – в декларації заявники почали вказувати розміри неофіційних доходів при тому, що ці доходи втраховуються при визначенні розмірів деяких видів допомоги.

Співбесіди представників Консультанта з державними соціальними інспекторами та спеціалістами відділу соціальних виплат і компенсацій дозволили виявити ряд проблем у функціонуванні системи соціального захисту та роботі державних соціальних інспекторів і сформулювати пропозиції для Мінпраці щодо шляхів удосконалення системи соціальної допомоги. Пропозиції, підготовлені за підсумками моніторингових поїздок, були передані в Мінпраці та розглядалися на розширеній робочій групі з удосконалення системи соціальної допомоги. За наданими Консультантом матеріалами робоча група розробила та затвердила „Заходи щодо врегулювання проблемних питань урахування майнового стану сімей, які звертаються за призначенням соціальної допомоги, та підвищення ефективності роботи державних соціальних інспекторів (за пропозиціями пілотних управлінь праці та соціального захисту населення)”.

Окрім того, було відмічено, що для удосконалення роботи державних соціальних інспекторів необхідні комплексні заходи: одночасно з використанням методу непрямой оцінки доходів заявника необхідно внести зміни до „Положення про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора” щодо вибіркового перевірок достовірності та повноти інформації про доходи і майновий стан осіб, що звертаються за соціальною допомогою.

У жовтні 2009 року завершилося удосконалення анкети для збору даних, необхідних для НОД, з урахуванням коментарів, отриманих від соціальних інспекторів та інших спеціалістів пілотних управлінь, а в листопаді спрощена анкета, що об'єднала питання двох форм, які заповнювалися раніше, почала використовуватися в пілотних УПСЗН. Спрощення анкети відчутно зменшило необхідний для заповнення анкети час і було схвально сприйнято і спеціалістами УПСЗН, і заявниками.

Окрім того, у листопаді–грудні 2009 року було розроблено ще один інструмент для роботи соціального інспектора – бальний метод оцінки умов життя заявників, що знайшов своє відображення у додатку до Акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї (далі – додаток). Мета розробки бальної оцінки – формалізувати результати обстеження умов життя заявників та надати якісним характеристикам, що спостерігаються під час обстеження, кількісного виміру. Потреба в розробці додатку зумовлена тим, що на даний момент не існує єдиного критерію визначення нужденності сім'ї при обстеженні її матеріально-побутових умов. Як наслідок, соціальні інспектори здебільшого покладаються на суб'єктивне судження про рівень життя заявника та його активи.

Передбачається, що соціальні інспектори заповнюватимуть розроблений додаток до акту обстеження під час обстеження. Метою обстеження умов життя заявників з використанням додатку є:

- 1) виявлення випадків надання неповної/недостовірної інформації про доходи домогосподарства;
- 2) виявлення нецільового використання наданих державою ресурсів (допомоги);
- 3) оцінка зусиль заявника щодо поліпшення свого матеріального стану власними зусиллями;
- 4) формалізація інформації, отриманої під час обстеження.

Застосування додатку передбачає, що в результаті обстеження кожне домогосподарство отримає певну кількість балів, за сумою яких воно належатиме до підозрілих або не підозрілих. При перевищенні певного порогу балів, наразі визначеного як 8, справа вважається підозрілою і повинна передаватися на розгляд комісії, незалежно від того, чи звернення по допомогу відбулося на загальних підставах, чи як виняток (через комісію).

У грудні перший варіант додатку був представлений соціальним інспекторам в пілотних управліннях для обговорення, а отримані від них коментарі були враховані при доопрацюванні додатку. Паралельно з роботою над додатком було завершено теоретичну розробку моделі непрямой оцінки доходу та удосконалено програму НОД. Відповідно до поставленого завдання, програма НОД не тільки оцінює сукупний дохід заявника, а й також рекомендує до обстеження сім'ї/домогосподарства заявників, для яких розмір оціненого доходу суттєво перевищує задекларований дохід.

Таким чином, за підсумком першого етапу експерименту, що тривав по березень 2010 року, окрім удосконалення анкети, було розроблено бальний метод оцінки умов життя заявників, модель непрямой оцінки доходів та доопрацьовано програму для збереження анкетних даних, розрахунку оціненого доходу, та формування переліків заявників, які за результатами оцінки підлягають обстеженню. Таким чином, було створено передумови для початку другого етапу пілотування методу НОД у поєднанні з додатком до Акту обстеження матеріально-побутових умов.

У березні-квітні 2010 року розпочався етап практичного впровадження методу непрямой оцінки доходів заявників та додатку до акту обстеження матеріально-побутових умов в пілотних управліннях. Пілотований механізм полягав у наступному:

- модель непрямой оцінки оцінює дохід та вибирає найпідозріліші домогосподарства серед нових заявників на отримання соціальної допомоги, яких рекомендує до обстеження соціальними інспекторами;
- соціальні інспектори мірою своїх можливостей відвідують домогосподарства, відібрані за допомогою моделі, і заповнюють додаток до акту обстеження; вони заповнюють додаток до акту також при кожному обстеженні за комісійними справами, але не заповнюють його під час перевірки цільового використання допомоги при народженні дитини;
- кількість балів, отриманих за підсумком обстеження, вноситься до бази даних, інформація з якої щотижня передається до офісу Консультанта.

У червні 2010 року представники Консультанта здійснили моніторингові візити до пілотних УПСЗН, щоб з'ясувати хід практичного впровадження експерименту, отримати відгуки щодо роботи програми НОД та додатку до акту обстеження матеріально-побутових умов, який використовувався під час експерименту, а також презентувати доопрацьований додаток до акту та отримати коментарі та пропозиції щодо нього.

Інтерв'ю з соціальними інспекторами дозволили зробити висновок, що дохід заявника, оцінений за допомогою методу НОД, виглядав адекватно у більшості випадків. Програма НОД часто

рекомендувала до обстеження ті випадки, які соцінспекторам також видавалися підозрілими, хоча вона не змогла охопити усі такі випадки, зокрема ті, в яких на етапі подачі заяви було вказано неповну/неправдиву інформацію. Труднощі з використанням пілотованих механізмів виникали здебільшого тоді, коли по допомогу зверталася сім'я, що проживала у кількасімейному домогосподарстві (ДГ), особливо якщо вона не мала власних доходів. Слід зауважити, що Консультант проводив аналіз способів розв'язання проблеми "сім'я-домогосподарство" та запропонував певні рішення, однак питання залишається маловивченим і потребує глибшого опрацювання.

Під час експерименту в березні-травні у пілотних управліннях було заповнено 248 додатків до акту обстеження. За підсумком обговорень з соціальними інспекторами було з'ясовано, що додаток до акту обстеження ДГ є зручним у використанні і потрібним, але таким, що потребує доопрацювання, оскільки не дозволяє охопити усі можливі випадки отримання незадекларованого доходу. Також соцінспектори вказали на труднощі в інтерпретації деяких використаних у додатку понять, що було враховано при його доопрацюванні.

Представлений під час червневих моніторингових візитів доопрацьований додаток до акту, який містив додаткові можливості формалізації незадекларованого доходу та інших аспектів життя домогосподарства, соціальні інспектори сприйняли схвально. Після врахування їх зауважень та обговорень у Мінпраці доопрацьований додаток почав апробуватися у пілотних УПСЗН у серпні 2010 року. Він здобув підтримку соціальних інспекторів як прозорий і чіткий інструмент, який, до того ж, може бути використаний для представлення інформації за справою на комісії.

Випробування пілотних механізмів завершилося наприкінці серпня 2010 року. Як свідчать моніторингові звіти пілотних управлінь за II та III квартали 2010 року, застосування НОД разом з використанням бальної оцінки умов життя заявника допомагає відчутно збільшити обсяг виявлення порушень соцінспекторами. Водночас, пілотовані механізми допомагають виявити підозрілих заявників, однак не дають змоги довести порушення. У даному контексті питання збору доказів залишається актуальним і потребує подальших розробок.

Паралельно з експериментальним запровадженням вказаних вище механізмів проводилось вивчення міжнародного досвіду діяльності соціального інспектора та протидії шахрайству. Зокрема було підготовлено звіти "Роль соціального інспектора: кращі міжнародні практики" та "Найкращий міжнародний досвід боротьби з шахрайством і зловживаннями у системі соціальної допомоги. Висновки та рекомендації для України".

Окрім того, за результатами аналізу розроблено рекомендації щодо підвищення інституційної спроможності державних соціальних інспекторів України та удосконалення процедур звернення по допомогу. Останні передбачають спрощення та уніфікацію загальної процедури подання та розгляду заяви, відокремлення процедур виявлення шахрайства від загального процесу обробки заяв, запровадження спрощених процедур "зеленого списку" для заявників, які добре себе зарекомендували в попередньому періоді отримання допомоги.

Під час роботи над пілотним проектом також було розроблено "Методичні рекомендації для використання в роботі головними державними соціальними інспекторами та державними соціальними інспекторами", які подано до Мінпраці окремим документом. Зазначений документ систематизує законодавчі основи діяльності соціального інспектора, його права, обов'язки та функції, а також критерії надання різних видів допомоги, здійснення перевірок та обстежень тощо. Розглядаються питання практичної діяльності соціальних інспекторів; надається широкий інструктивний та довідковий матеріал. В умовах значної плинності кадрів та відсутності механізмів передачі інституційної пам'яті Методичні рекомендації можуть стати незамінним підручником для новоназначених соціальних інспекторів, таким чином полегшивши їх адаптацію на новому робочому місці та збільшивши ефективність їх роботи.

2. Чинна система соціальної допомоги в Україні

В Україні функціонує трирівнева система СД, що складається з системи загальнообов'язкового соціального страхування, адресної допомоги нужденним та допомоги, що надається всьому населенню або певним групам населення (Світовий банк, 2008). Система загальнообов'язкового соціального страхування фінансується за рахунок внесків до фондів соціального страхування, що сплачуються роботодавцями і працівниками. Інші дві складові фінансуються з державного бюджету. Система СД надміру обтяжена численними пільгами у формі знижок на оплату житлово-комунальних послуг (ЖКП), палива та газу, електроенергії, проїзду в громадському транспорті, встановлення та користування стаціонарними телефонами, ліків, санаторно-курортного лікування тощо. Більшість із зазначених пільг не поліпшують матеріальний стан незаможних верств населення (Хандріх, 2006), вони надаються в натуральній формі певним групам населення та не є адресними. Складність критеріїв визначення права на отримання СД та недосконалість інструкцій з призначення допомоги створюють умови для шахрайства і виникнення помилок.

З'ясування права заявника на більшість видів СД починається з порівняння доходу його сім'ї з офіційно встановленим прожитковим мінімумом або його часткою¹, після чого аналізуються інші чинники, передусім характеристики членів домогосподарства.

Загалом система СД в Україні є надто складною. Вона регулюється понад 40 законодавчими актами. Багато категорій громадян мають право на кілька видів допомоги, що створює сприятливі умови для шахрайства. Питання щодо створення єдиного реєстру одержувачів всіх видів СД залишається невирішеним. Додаткові можливості для шахрайства створюють складні критерії права на допомогу та недосконалі інструкції з оцінювання матеріального стану заявників для цілей призначення СД.

Крім того, набір санкцій до осіб, які одержали СД шахрайським шляхом, є доволі обмеженим. У разі надмірної виплати допомоги УПСЗН стягують з одержувачів надміру сплачені суми через суд (Світовий банк, 2008). Особа, звинувачена в одержанні СД на підставі навмисне наданої нею недостовірної інформації, має право повторно звертатися по допомогу після завершення періоду, на який призначається допомога (тривалістю 1-6 місяців).

У чинному законодавстві України відсутнє формальне визначення шахрайства. МінПраці класифікує подання недостовірних даних про особу заявника та членів його родини як «подання громадянами неповної чи неточної інформації». Основні нормативні акти про контроль у системі СД не розрізняють навмисне і ненавмисне подання недостовірної інформації, що впливає на призначення чи відмову у призначенні СД. Це істотно ускладнює застосування санкцій до шахраїв.

Міністерство праці та соціальної політики (Мінпраці) виділяє дві категорії шахрайства:

- (i) шахрайство, пов'язане з незаконним одержанням СД та
- (ii) шахрайство, пов'язане з одержанням СД у необґрунтовано великому розмірі (Світовий банк, 2008).

Наразі Мінпраці, здається, зосередило основні свої зусилля на боротьбі зі службовими зловживаннями працівників органів СД (корупцією). Помилки персоналу відділів СД включають помилки, зумовлені людським чинником, та помилки, що трапляються через збої в роботі автоматизованих систем. Вони призводять до призначення СД тим, хто не має на неї права, або до завищення чи заниження розміру допомоги внаслідок неправильних розрахунків. Громадяни

¹ При визначенні права на окремі види соціальної допомоги, наприклад грошової допомоги малозабезпеченим сім'ям, дохід сім'ї заявника порівнюється з рівнем забезпечення прожиткового мінімуму.

мають можливість розмістити свої відгуки про роботу державних службовців у системі СД на веб-сайті Мінпраці.

Відсутність у нормативних документах чіткості й однозначності у визначенні й тлумаченні важливих понять ускладнює відстеження шахрайства й помилок з боку заявників / одержувачів СД, що, у свою чергу, ускладнює притягнення шахраїв до відповідальності. Втім, важливі положення про шахрайство містяться в «Кримінальному кодексі України» та «Кодексі про адміністративні правопорушення», які слід більш системно застосовувати до правопорушників у системі соціального забезпечення (Світовий банк, 2008). Зокрема:

- ст. 358 «Кримінального кодексу» встановлює покарання за підробку документів, в результаті якої особа одержує право на державні послуги;
- ст. 366 «Кримінального кодексу» визначає санкції до посадових осіб, винних у перекручуванні офіційних даних у документах і в навмисному складанні й видачі недостовірних документів;
- ст. 367 «Кримінального кодексу» встановлює кримінальну відповідальність за невиконання посадових обов'язків;
- ст. 51 «Кодексу про адміністративні правопорушення» встановлює адміністративну відповідальність за незначні правопорушення, пов'язані з привласненням коштів шляхом крадіжки, шахрайства, розтрата чи обману.

У роботі з запобігання шахрайству і помилкам у системі СД в Україні наголос робиться на ретельному контролі та перевірці документів у процесі розгляду заяв на призначення СД та в обстеженні умов життя заявників (Світовий банк, 2008).

Заповнення заяви на призначення допомоги в багатьох випадках відбувається спільно з працівником відділу СД, який є добре обізнаним спеціалістом і може попередньо визначити, чи має заявник право на допомогу. Заявників інформують про їхній обов'язок повідомляти достовірну інформацію про обставини, що впливають на їхнє право на одержання СД.

Хоч заявників інформують про їхній обов'язок надавати правдиву інформацію, в Україні шахрайство з боку потенційних одержувачів полягає здебільшого у поданні документів з недостовірною інформацією про доходи, наявність чи відсутність майна та членів сім'ї заявника. Неповнота інформації про доходи й активи заявників, що подається в органи Мінпраці, великою мірою зумовлюється великим тіньовим сектором економіки країни (Світовий банк, 2008). Тому розгляд кожної заяви передбачає проведення низки документальних перевірок. Персонал відділів СД та соцінспектори приділяють велику увагу перевірці документів, що надаються заявниками. Соцінспектори проводять перевірки справ, які віднесені спеціалістом відділу СД до категорії підозрілих, а також здійснюють обстеження умов життя заявників на призначення певних видів СД згідно з вимогами чинного законодавства. У складних випадках заяви можуть передаватися на розгляд спеціальним комісіям, які й приймають остаточне рішення про призначення чи відмову в призначенні допомоги. Ця робота є основним засобом протидії шахрайству.

Знизити ризик шахрайства покликана, зокрема, й чинна вимога звертатися за продовженням призначення СД кожні шість місяців. Але дієвість такого механізму в усуненні шахрайства і помилок залишається спірною (Світовий банк, 2008).

В системі СД України відсутня практика проведення систематичного аналізу чи оцінювання масштабів поширення шахрайства і помилок. Масштаби шахрайства та помилок у системі СД оцінюються як перевитрати коштів, що робить такі оцінки заниженими (Світовий банк, 2008). Оцінити дієвість превентивних заходів доволі складно, зокрема тому, що Міністерство праці та

соціальної політики не збирає необхідну для такого оцінювання інформацію. Певні оцінки розраховуються за результатами перевірок заяв/справ одержувачів різних видів СД, які виконують соцінспектори. Але численні звірки даних є малоефективними, а дієвість роботи соцінспектора все ж залишає бажати кращого (Світовий банк, 2008).

2.1 Інститут державних соціальних інспекторів

Основні функції виявлення шахрайства в системі СД в Україні покладаються на державних соціальних інспекторів (Світовий банк, 2008).

У 2001 р. в Україні був створений інститут соціальних інспекторів, головним завданням якого є перевірка правильності призначення СД. Постановою КМ від 25 серпня 2004 р. № 1098 статус соціального інспектора було посилено і його посада була перейменована на «державного соціального інспектора». Крім того, посаду державного соціального інспектора віднесено до 7-ї категорії посад державних службовців.

Соціальні інспектори виконують триєдину роль.

По-перше, вони здійснюють обстеження умов життя заявників, яких визначено як підозрілих, і подальші перевірки змін у матеріальному стані одержувачів тих видів СД, які призначаються з урахуванням ступеню нужденності.

По-друге, соцінспектори можуть виконувати випадкові перевірки справ одержувачів допомоги. У більшості випадків вони звіряють інформацію про доходи, повідомлені заявниками, з офіційними даними податкових органів. Також вони можуть встановлювати достовірність довідки з місця роботи заявника і перевіряти справу щодо можливого зговору між працівником і роботодавцем.

У деяких випадках заявники реєструють фіктивні підприємства для того, щоб показати низьку заробітну плату, що виплачується на такому підприємстві, й одержати право на житлові субсидії. Інколи роботодавець і працівник домовляються про оформлення довідки про заробітну плату для подання до відділу СД, в якій зазначається занижений заробіток, щоб працівник одержав право на допомогу.

Слід зауважити, що звірки даних в Україні пов'язані з великими витратами часу.

По-третє, соцінспектори проводять також інформаційно-роз'яснювальну роботу і готують презентації та матеріали для засобів масової інформації.

Якщо за критерії ефективності роботи соцінспектора брати кількість виявлених випадків шахрайства на одного інспектора, дієвість їх роботи є низькою. На сьогоднішній день робота соцінспектора спрямовується на перевірку якомога більшої кількості заяв, а не на забезпечення цільового характеру перевірок (Світовий банк, 2008).

В звіті Світового банку (2008 р.) вказано на такі фактори, що знижують дієвість роботи соцінспектора:

- інструкції з визначення ступеню нужденності є фрагментарними і недостатньо чіткими;
- завантаженість соцінспектора є надмірною, а задачі занадто різнонаправленими;
- співпраця щодо звірок даних з Державною автомобільною інспекцією (ДАІ), Державною податковою адміністрацією (ДПА) тощо має низьку ефективність (щоправда, останнім часом ця співпраця поліпшується);
- правила призначення СД є складними (зокрема, порядок призначення житлових субсидій), що стає на заваді доброму розумінню системи СД навіть персоналом УПСЗН;

- у соцінспектора відсутні стимули до поліпшення ефективності та дієвості своєї роботи;
- відсутні також цільові показники роботи, на які вони могли б орієнтуватися.

Нормативно-правові засади діяльності державного соціального інспектора

Головний соціальний інспектор та соціальний інспектор у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема:

1. Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (статтею 13 Закону вперше в Україні запроваджено інститут соціальних інспекторів).
2. Положенням про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2001 р. № 1091 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1098).
3. Порядком призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року № 250.
4. Порядком призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1751.
5. Наказом Мінпраці від 08.06.2004 № 703 «Про затвердження форми Акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї».

У своїй діяльності соцінспектор керується також:

6. Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми».
7. Законом України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам».
8. Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».
9. Законами України про Державний бюджет України на відповідні роки.
10. Порядком призначення тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 189.
11. Порядком фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.02 № 256.
12. Наказом Мінпраці від 08.06.2006 № 215 «Про затвердження форми заяви про призначення усіх видів соціальної допомоги».
13. Наказом Мінпраці від 27.02.2003 № 204 «Про затвердження форми Декларації про доходи та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів соціальної допомоги, та довідки про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні / будинку осіб» (зі змінами, внесеними згідно з Наказом Мінпраці № 58 від 13.02.2009).
14. Наказом Мінпраці від 19.09.2006 № 345 «Про затвердження Інструкції щодо порядку оформлення і ведення особових справ отримувачів усіх видів соціальної допомоги».

15. Положенням про проведення перевірок цільового використання бюджетних асигнувань, передбачених для надання населенню субсидій та адресної соціальної допомоги, затвердженим спільним наказом Мінпраці, Мінфіну, Мінекономіки, Держкомсім'їмолодь, Держкомбуду від 21 липня 1999 року № 119/167/96/114/175/266.
16. Спільним наказом Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіну, Мінсім'їмолодьспорту та Держкомстату «Про затвердження Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги» від 15.11.01 № 486/202/524/455/3370.
17. Спільним наказом Мінпраці та ДПА «Про затвердження Порядку надання державними податковими інспекціями відомостей про доходи фізичних осіб, які звернулися за призначенням соціальної допомоги» № 82/171 від 13.04.2000.
18. Спільним наказом Мінпраці, Мінфіну, МОЗ, МОН, Мінсім'їмолодьспорту «Про затвердження Порядку виплати державної допомоги при народженні дитини в разі її влаштування до дитячого закладу (будинку дитини) на повне державне утримання» від 19.05.08 №254/704/260/427/2014.
19. Спільним наказом Мінпраці, Мінфіну, МОЗ «Про затвердження Порядку надання державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» (зі змінами) від 30.04.2002 р. № 226/293/169.
20. Спільним наказом Мінпраці, МОЗ, Мінсім'їмолодьспорту «Про затвердження Порядку обміну інформацією про припинення виплати допомоги при народженні дитини батькам (опікунам, усиновителям), прийомним батькам та батькам-вихователям» від 14.04.08 №200/196/1481.
21. Рекомендаціями «Про порядок ведення претензійної та позовної роботи на підприємстві, в установі та організації», які затверджені Міністерством юстиції України від 15.01.96 № 2.

Повноваження, завдання та обов'язки державного соціального інспектора

Головний державний соціальний інспектор та державний соціальний інспектор – посадові особи УПСЗН районних та районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, наділені повноваженнями зі здійснення контролю за правильністю надання державної СД, інших соціальних та компенсаційних виплат, а також за цільовим використанням коштів державного бюджету, спрямованих на цю мету.

Повноваження, права та обов'язки головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора визначені Постановою Кабінету Міністрів № 1091 від 21 серпня 2001 р.

Головний державний соціальний інспектор та державний соціальний інспектор:

- перевіряють достовірність та повноту інформації про доходи і майновий стан осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням державної СД;
- проводять вибіркові перевірки особових справ одержувачів СД за рішенням керівника відповідного органу праці та соціального захисту населення або його заступника;
- складають акти за підсумками перевірки з висновками щодо правильності призначення СД;
- здійснюють моніторинг призначення та виплати СД і проводять аналіз причин порушення законодавства з питань її надання;
- беруть участь у формуванні бази даних про осіб, які одержують СД;
- за потреби готують позови до судових органів щодо стягнення надміру виплаченої та наданої з порушенням законодавства СД;

- готують пропозиції щодо припинення надання СД, позбавлення права на продовження строку її надання, зменшення розміру допомоги у випадках, передбачених законодавством;
- надають фізичним та юридичним особам консультації та рекомендації з питань призначення СД;
- проводять в регіоні роз'яснювальну роботу з питань надання СД, у тому числі у засобах масової інформації;
- співпрацюють з місцевими органами державної служби зайнятості, державними органами нагляду за охороною праці, профспілковими та громадськими організаціями з питань соціального захисту населення;
- виконують інші обов'язки відповідно до законодавства.

Під час виконання своїх функціональних обов'язків головний соціальний інспектор та соціальний інспектор зобов'язані:

- забезпечувати дотримання комерційної та службової таємниці підприємств, установ, організацій та фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності (ФО-СПД);
- дотримуватися конфіденційності інформації щодо особистого життя громадян.

Головний соціальний інспектор та соціальний інспектор мають право:

- проводити обстеження умов життя заявника за його згодою. Метою обстеження є визначення складу сім'ї, ступеня нужденності та можливостей знаходження додаткових джерел для її існування шляхом опитування осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням СД, родичів, інших осіб у разі виникнення потреби в уточненні обставин, що стосуються справи;
- проводити разом з представниками відповідних організацій або самостійно вибірково обстеження окремих сімей з метою перевірки цільового використання допомоги для забезпечення належних умов для утримання та виховання дітей, на яких виплачуються відповідні суми державної допомоги при народженні дитини;
- відвідувати місце роботи осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням СД, для проведення перевірки відомостей про їх доходи за умови пред'явлення рішення про проведення перевірки власнику або уповноваженому ним органу відповідного підприємства, установи, організації, ФО-СПД; отримувати від підприємств, установ, організацій та ФО-СПД необхідну інформацію та відомості з питань, що належать до їх компетенції.

При прийнятті рішення про проведення перевірки керівником органу праці та соціального захисту населення персонально визначається соцінспектором, який складає план перевірки й узгоджує його з керівником, визначається перелік документів, які підлягають перевірці.

При відвіданні місця роботи заявника або осіб, які входять до складу його сім'ї, з метою перевірки достовірності поданої інформації про доходи, соцінспектор має надати рішення про проведення перевірки власнику відповідного підприємства, установи, організації, ФО-СПД.

Посадові особи підприємств, організацій, установ, ФО-СПД, що надають відомості про доходи громадян до УПСЗН відповідно до вимог Положення про головного державного соціального інспектора та державного соціального інспектора, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2001 р. N 1091 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. N 1098) зобов'язані: забезпечити соцінспектору доступ до місця роботи членів сім'ї

заявника на призначення СД, надавати інформацію та відомості з питань, що належать до їх компетенції, а також письмові пояснення до документів про доходи та майновий стан, які враховуються під час призначення СД.

При проведенні перевірок інформації про доходи громадян на підприємствах, в установах і організаціях державний соціальний інспектор з'ясовує:

- достовірність довідки;
- правильність відображення даних про доходи працівника в довідках, що були надані ним до управління праці та соціального захисту населення;
- урахування в довідках про доходи надбавок до заробітної плати та інших виплат, передбачених положеннями про порядок призначення СД;
- правильність відображення в довідках про доходи наданих сум щомісячних допомог сім'ям з дітьми.
- робити запити та безоплатно отримувати від органів ДПА, ДАІ, бюро технічної інвентаризації, органів державного КРУ, інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для проведення перевірок достовірності даних, отриманих від членів сім'ї заявника на призначення СД. Посадові особи органів ДПА, ДАІ, бюро технічної інвентаризації, органів КРУ, інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у відповідь на запит соціального інспектора зобов'язані безоплатно надати інформацію, необхідну для проведення перевірок достовірності даних, отриманих від членів сім'ї заявника.
- отримувати від осіб, які перебувають на обліку як одержувачі СД або звертаються за її призначенням, а також осіб, які входять до складу сім'ї, що отримує або звертається за призначенням такої допомоги, ФО-СПД та посадових осіб підприємств, установ і організацій письмові пояснення до документів про доходи та майновий стан, які враховуються під час призначення СД;
- брати участь у здійсненні моніторингу соціальних проблем регіону та вносити до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування пропозиції щодо поліпшення соціального захисту населення у відповідних регіонах, вирішення питань соціального захисту окремих категорій громадян та сімей з урахуванням регіональних особливостей;
- подавати відповідним органам пропозиції щодо вирішення питань соціального захисту окремих громадян та сімей.

Відповідно до наданих повноважень робота соціального інспектора включає такі основні напрямки діяльності:

- (1) визначення нужденності сім'ї;
- (2) перевірка достовірності поданої сім'єю інформації;
- (3) вибіркові перевірки особових справ;
- (4) інформаційно-роз'яснювальна робота;
- (5) підготовка звітів про результати діяльності.

(1) Визначення нужденності сім'ї

Соціальний інспектор проводить перевірку нужденності сімей, які звертаються за наданням державної допомоги, що включає:

- ознайомлення з матеріалами справи;
- перевірку правильності оформлення документів та їх достовірності;
- підготовку і подання запитів та одержання від місцевих органів ДПА, Пенсійного фонду, спеціально уповноважених органів центральної виконавчої влади у сфері будівництва, архітектури та житлової політики, внутрішніх справ та інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування інформації у вигляді довідок, пояснень, списків тощо;
- обстеження матеріально-побутового стану сім'ї, результатом якої заповнений акт;
- проведення співбесіди із заявником та/або членами його сім'ї за місцем проживання заявника або в управлінні.

Перевірка нужденності сім'ї здійснюється:

- у випадках, коли СД може бути призначена як виняток;
- за умов, коли на думку спеціаліста можуть виникнути сумніви у правомірності призначення допомоги;
- у разі необхідності визначення поважних чи незалежних причин подання сім'єю відомостей про відсутність доходів або їх низький рівень.

До об'єктивних поважних причин може бути віднесено: інвалідність, тривалу хворобу заявника або членів його сім'ї, багатодітність, неповний склад сім'ї, неможливість одержання аліментів, смерть близьких родичів тощо.

Обстеження матеріально-побутових умов сім'ї

Під час обстеження умов життя заявників соцінспектор заповнює акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Форма акту затверджена наказом Мінпраці № 95 від 28 квітня 2004 року та складається з 8 розділів:

1. Відомості про уповноваженого представника сім'ї (прізвище, ім'я, по батькові (П.І.Б.)) та адреса, за якою мешкає сім'я.
2. Інформація про особливі умови проживання та наявність пільг, зокрема:
 - проживання на території радіоактивного забруднення;
 - проживання на території населеного пункту, якому надано статус гірського;
 - наявність пільг з оплати ЖКП (категорія пільговика та розмір пільги).
3. Відомості про сім'ю. Зазначається кількість членів сім'ї, що мешкають разом, а також їх П.І.Б., родинний зв'язок з уповноваженим представником сім'ї, місце проживання, норма володіння житлом на сім'ю та додаткова інформація у разі потреби.
4. Відомості про навчання дітей: П.І.Б., найменування навчального закладу та додаткова інформація (форма навчання, отримує / не отримує стипендію).
5. Відомості про майно, що перебуває у власності, володінні чи користуванні сім'ї, зокрема:
 - характеристика житлового приміщення, квартири (будинку), його площа;
 - наявність земельної ділянки, паю (площа, призначення);

- відомості про транспортний засіб (характеристика, рік випуску).

Обов'язково зазначається можливість отримання додаткових доходів від зазначених об'єктів.

6. Відомості про додаткові джерела для існування, зокрема:

- наявність худоби та птиці (кінь, корова, свиня, птиця), їх кількість;
- наявність теплиці, якщо є, та її характеристика (площа);
- вид народного промислу, характеристика засобів для виробництва;
- робота без укладення трудової угоди.

Обов'язково зазначається можливість отримання додаткових доходів від зазначених об'єктів.

7. Відомості про покупку або оплату послуг, вартість яких перевищує 10-кратну величину прожиткового мінімуму для сім'ї, зокрема перелік майна (послуг), його характеристики, вартість та дата придбання.

8. Зазначена соцінспектором додаткова або узагальнена інформація щодо нужденності сім'ї та можливостей знаходження додаткових джерел для існування.

(2) Перевірка достовірності поданої сім'єю інформації

Перевірка достовірності інформації про сім'ю заявника, крім перевірки нужденності, включає:

- підготовку та подання запитів та одержання усних і письмових відповідей, роз'яснень від підприємств, установ та організацій – роботодавців заявника та членів його сім'ї (далі підприємств-роботодавців); проведення перевірки за місцем роботи, включаючи співбесіду з власником підприємства або уповноваженою ним особою, іншими посадовими особами підприємства, перевірку відповідної документації; проведення перехресних перевірок за матеріалами документів відділу праці (заборгованість із заробітної плати тощо);
- аналіз і співставлення інформації про доходи, що подається підприємством, установою, організацією до органів податкової адміністрації, та відомостей персоніфікованого обліку доходів громадян, що подається до органів Пенсійного фонду.

Перевірка достовірності відомостей здійснюється соцінспектором у випадках, коли:

- достовірність поданих документів викликає сумніви у спеціалістів з прийому заяв / обробки документів;
- подана інформація про доходи та майновий стан суперечить інформації, що міститься в одному з документів;
- подається інформація про відсутність доходів або низький дохід не вперше і при цьому відсутні об'єктивні та поважні причини цього;
- заявник або члени його сім'ї подають інформацію про джерело своїх доходів, яким є підприємство, що неодноразово подавало недостовірні дані;
- подається інформація про низький дохід заявником, який раніше подавав недостовірну інформацію;
- заявник подає інформацію про відсутність доходів або низькі доходи, при цьому відомо, що протягом вказаного періоду заявник або члени його сім'ї придбали житло, автомобіль чи інші речі довгострокового вжитку;

- заявник подає відомості про низький дохід, не зазначаючи об'єктивних та поважних причин такого стану справ, при цьому відомо, що один з членів його сім'ї одержує освіту на контрактній основі, вартість якої очевидно значно перевищує вказані розміри доходів.

Наслідки перевірки викладаються в акті на підставі перевірених даних і фактів, що впливають з наявних оригіналів документів заявника, який перевіряється, даних про результати проведених співбесід, відповідності даних у виданих заявнику документах та матеріалах, на підставі яких ці документи видані. У разі непредставлення для перевірки тих чи інших документів, створення обставин, що перешкоджають проведенню перевірки, в акт перевірки включаються факти таких дій з одночасним висвітленням причин такої ситуації.

Перевірка правильності призначення соціальної допомоги

Метою проведення перевірок є контроль за цільовим використанням бюджетних коштів при призначенні та виплаті СД. В даному випадку за потреби виконуються всі етапи перевірки, яку роблять при розгляді заяви на призначення СД від підозрілої сім'ї / ДГ чи при випадкових перевірках справ заявників / одержувачів СД.

Перевірки правильності призначення допомоги можуть відбуватися:

- безпосередньо в управлінні, виходячи з наявної інформації;
- шляхом отримання від заявників, а також підприємств, установ, організацій та СПД-ФО необхідної інформації та відомостей з питань, що належать до компетенції соцінспектора;
- шляхом обстеження матеріально-побутових умов життя заявників (їхніх сімей);
- шляхом відвідування місця роботи осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням допомоги.

Звірки відомостей з іншими державними органами

Для перевірки достовірності та повноти інформації про доходи соцінспектори направляють запит до ДПА або самостійно проводять звірку інформації про доходи заявників / одержувачів СД, а також інформації щодо виданих патентів та ліцензій на право займатися індивідуальною трудовою діяльністю. Місцеві державні податкові інспекції (ДПІ) протягом десяти робочих днів надають відповідь на запит, у якому зокрема зазначається інформація про джерела та розмір тих доходів, дані щодо яких не були подані до УПСЗН заявником. Відповідь надається у вигляді файлу даних на магнітних носіях разом з друкованою копією за визначеною формою та в 15-денний термін за наявності в Державному реєстрі інформації за той період, який перевіряється. У ДПІ та у відділах субсидій УПСЗН ведеться журнал реєстрації запитів та відповідей на запит у паперовому та електронному вигляді.

УПСЗН надають також запити до органів ДАІ про наявність у заявника власного автотранспорту та до Бюро технічної інвентаризації щодо наявності майна у володінні заявника та членів його сім'ї.

На сьогодні безпосереднього доступу до баз даних ДПІ, ДАІ, Бюро технічної інвентаризації у соцінспектора немає. У більшості випадків запити та відповідь на них здійснюються поштою.

(3) Вибіркові перевірки особових справ

З метою регулярного контролю за правильністю надання СД інспектором здійснюються вибіркові перевірки справ з числа тих видів допомоги, при визначенні права на які законодавством передбачено здійснення перевірок соцінспектором.

При відборі справ для проведення вибірових перевірок соцінспектор бере до уваги досвід фахівців (перевага надається справам, де опрацювання документів здійснювалося фахівцями, які

працюють в управлінні недавно), припущення помилок в минулому, скарги заявників, розмір призначеної допомоги (пріоритет має надаватися справам із значними розмірами допомоги) тощо.

За результатами вибіркової перевірки складається акт перевірки особової справи, який додається до особової справи. Результати перевірки також фіксуються у спеціальному журналі реєстрації особових справ, які перевірені вибірково.

(4) Інформаційно-роз'яснювальна робота

Соцінспектор готує узагальнений перелік питань, які найчастіше виникають у заявників під час спілкування з ним. Роз'яснення з цих питань мають стати обов'язковою складовою інформаційно-роз'яснювальної роботи соцінспектора та управління в цілому.

При спілкуванні з громадянами соцінспектор повинен мати повну інформацію щодо СД та надати заявнику усю необхідну йому інформацію про види державної допомоги, порядок звернення тощо. У розпорядженні соцінспектора мають бути листівки, які містять цю інформацію.

(5) Підготовка звітів про результати діяльності

Соцінспектор за підсумками року готує аналітичний огляд своєї діяльності за рік, а крім того, щоквартальні звіти за результатами своєї діяльності:

- про обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. На підставі аналізу актів обстеження, які є одним з основних документів, що підтверджує нужденність сім'ї, складають звіт, що має містити інформацію про кількість проведених обстежень, кількість виявлених порушень, їх характер, та те, як результати перевірки вплинули на рішення про призначення допомоги;
- за результатами перевірок достовірності та повноти інформації про доходи. Соцінспектор складає звіт щодо результатів перевірок на підприємствах, в установах, організаціях, у ФО-СПД, який повинен містити кількість проведених перевірок, методи, які застосовувались при перевірках (запити, перевірка з виходом на місце), перелік здійснених заходів та опис встановлених фактів;
- за результатами вибіркового перевірок.

Окрім чіткого переліку виявлених порушень, соцінспектор складає перелік типових помилок, яких припустилися фахівці, перелік підприємств та ФО-СПД, які надавали недостовірні дані. Перелік типових помилок має обов'язково доводитися до уваги всіх фахівців, а невідповідності у застосуванні нормативно-правових актів, які призвели до помилок, мають увійти до програми регулярного навчання фахівців.

2.2 Здійснені заходи з удосконалення діяльності державних соціальних інспекторів

Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 359 «Про Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню» визначено стратегію розвитку системи соціального захисту населення України та зокрема передбачено удосконалення інституту соціальної інспекції через:

- визначення однією з основних функцій соцінспектора здійснення соціального супроводу найбільш соціально вразливих чи неблагополучних сімей;
- збільшення чисельності соцінспекторів з урахуванням нормативів соціального обслуговування сімей;
- навчання соцінспекторів основ психології та соціальної роботи;

- поліпшення організаційного, кадрового та матеріально-технічного забезпечення роботи соцінспектора.

З метою впорядкування баз даних щодо заявників і одержувачів різних видів СД, Мінпраці розпочало роботу над створенням нової інформаційно-аналітичної системи органів праці та соціального захисту населення, яка покликана усунути всі (або принаймні основні) недоліки поточної організації роботи з даними.

2.3 Порівняння: «Соціальні інспектори» в різних країнах

Різниця між роботою слідчого в системі СД Великобританії та роботою державного соціального інспектора в Україні полягає передусім у тому, що у Великобританії застосовуються комплексні методи виявлення осіб, які підозрюються в шахрайстві. Крім того, британські слідчі, проводячи будь-які перевірки і розслідування, зобов'язані повідомляти підозрюваному про його право не давати свідчень проти себе. В Україні соцінспектори не проводять розслідування по кожному випадку підозри в шахрайстві. Порівняння характеристик та обов'язків посадових осіб, які виконують роль інспекторів чи слідчих в системах СД Великобританії, США і України, наведене в табл. 4.

За табл. 4 видно, що українським соцінспекторам бракує певних інструментів для виконання посадових обов'язків:

- рівні відповідальності головних і рядових соцінспекторів узгоджені недостатньо чітко;
- відділ соціальної інспекції підпорядковується голові районного управління праці та соціального захисту та не може брати участі в дослідженні помилок та шахрайства працівників управління;
- необхідні нові інструкції та методичні рекомендації та регулярне їх оновлення;
- необхідні програми безперервного навчання, які включають не тільки курси на соціальні теми, а також навчання основ бухгалтерського обліку, аудиту, сімейного законодавства, оподаткування, пенсійного забезпечення тощо;
- необхідне покращення умов співробітництва з іншими установами: запити на надання доступу до баз даних соціальних служб, податкових органів, державної автомобільної інспекції, органів соціального забезпечення та бюро технічної інвентаризації мають задовольнятися у стислі строки;
- необхідне посилення матеріально-технічного забезпечення соцінспекторів.

Докладніше проблеми, що стоять на заваді виконання соцінспектором своїх обов'язків, розглянуто в наступному підрозділі. В наступному розділі цього документу представлено також рекомендації та розробки, здійснені в рамках Пілотних проектів соціальної допомоги.

Таблиця 4. Порівняння інспекторів за різними характеристиками їх діяльності

Характеристика	Великобританія	США	Україна
Назва відповідної посади	інспектор з соціального забезпечення і соціальних послуг (СЗСП)	інспектор з соціальних послуг (СП); контролер з СП; слідчий в системі соціального забезпечення (СЗ)	державний соціальний інспектор
Ключові слова	розслідування, перевірка, аналіз, регулювання, консультування	перевірка, розслідування, контроль (якості), аналіз, консультування	моніторинг, перевірка, звірки, консультування, аналіз
Основна діяльність	вдосконалення системи СЗСП шляхом регулювання, інспектування, аналізу та професійного консультування міністрів та осіб, які приймають політичні рішення; інформування громадян про СЗСП	<i>інспектор з СП:</i> внутрішні та зовнішні перевірки, виїзні розслідування, перевірки якості СП в рамках оцінки дієвості федеральних програм СД, розслідування випадків зловживань в системі СЗ та порушень працівниками соціальних служб політики федеральних установ, нормативних актів, законів штатів і федеральних законів <i>контролер з СП:</i> контроль діяльності працівників, які надають СП; планування, розробка і проведення навчальних заходів з принципів надання СП і впровадження соціальних програм, за необхідності – інші обов'язки <i>слідчий в системі СЗ:</i> розслідування випадків обману, зловживань та інших злочинів, скоєних у ході реалізації державних програм СД, за необхідності – інші обов'язки	моніторинг правильності призначення державної СД, інших соціальних виплат і компенсацій, цільового використання коштів, виділених на зазначені цілі з державного бюджету
Обов'язки	- регулювання та інспекція надання понад 6 тис. послуг на основі національних мінімальних стандартів, встановлених урядом; - впровадження кращих практик і вдосконалення надання СП; - надання професійних консультацій щодо отримання СП; - підготовка численних звітів та інформаційно-	<i>інспектор з СП:</i> - перевірка і розслідування; аналіз та оцінка дій установ і організацій, що впроваджують соціальні програми і надають СП, та їх працівників; - перевірка відповідності одержувачів СП вимогам установ, що адмініструють соціальні програми; - виїзні розслідування, пов'язані з помилками працівників соціальних служб, оплатою їх	- перевірка достовірності та повноти інформації про доходи та майновий стан членів ДГ, які подали заяви на отримання СД; - здійснення випадкових перевірок справ одержувачів СД на виконання розпоряджень керівників чи заступників керівників державних органів праці та соціального забезпечення; - складання звітів про результати перевірок з висновками про правильність призначення СД чи

Характеристика	Великобританія	США	Україна
	<p>роз'яснювальних матеріалів і буклетів;</p> <p>- суворий інтегрований контроль за функціонуванням системи догляду і СП – від реалізації стратегії до надання послуг;</p> <p>- оцінка відповідності якості послуг догляду та СП до обгрунтованих очікувань громадян;</p> <p>- заохочення надавачів послуг до підвищення стандартів надання та якості послуг та підпорядкування своєї діяльності інтересам споживачів послуг;</p> <p>- регулювання на основі правил та національних мінімальних стандартів, встановлених загальними національними зборами інспекторів, через:</p> <p>реєстрацію – прийняття рішення щодо того, хто має право надавати послуги;</p> <p>інспекції – інспектування надавачів послуг і звітування про результати;</p> <p>розгляд скарг – розслідування більшості випадків подання скарг (у разі неможливості розгляду скарги в порядку, передбаченому надавачем послуг);</p> <p>забезпечення відповідності вимогам законодавчо-нормативних актів;</p> <p>виконання в примусовому порядку – за необхідності, вживання заходів для виконання вимог Закону про стандарти догляду та відповідних підзаконних актів в примусовому порядку</p>	<p>роботи і відповідальністю третіх осіб (може виконувати розслідування як сертифікований працівник поліції);</p> <p>- надання рекомендацій щодо усунення виявлених порушень;</p> <p>- координація нагляду за ходом розслідувань з іншими установами штату і федеральними установами;</p> <p>- зв'язок з одержувачами СП / СД для перевірки поточної інформації, такої як доходи та розмір одержуваної ними допомоги;</p> <p>- упорядкування інформації та підготовка звітів про результати перевірки справ одержувачів;</p> <p>- забезпечення об'єктивності відмови у призначенні чи припиненні надання СП / СД;</p> <p>- оцінка діяльності державних установ соціальної сфери;</p> <p>- перевірка виплати коштів надавачам СП і одержувачам грантів для забезпечення цільового використання коштів і належного надання СП;</p> <p>- захист прав і консультування одержувачів СД, прикріплених до гуманітарних служб та соціальних молодіжних служб штату, з правових питань (дає свідчення під час судових слухань);</p> <p>- координація діяльності у системі скарг клієнтів</p>	<p>виявлені порушення;</p> <p>- моніторинг виділення коштів і виплати СД та аналіз причин порушень законодавства про призначення СД;</p> <p>- участь у створенні бази даних одержувачів СД;</p> <p>- підготовка позовних заяв до судів першої інстанції про стягнення з одержувачів надміру виплаченої СД або незаконно призначеної допомоги;</p> <p>- підготовка пропозицій щодо призупинення виплати СД, позбавлення права на подовження періоду одержання СД і зменшення розміру допомоги у випадках, передбачених чинним законодавством;</p> <p>- консультування та подання рекомендацій фізичним та юридичним особам з питань призначення СД;</p> <p>- проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань призначення СД, у тому числі з представниками ЗМІ;</p> <p>- співпраця з місцевими органами державної служби зайнятості, органами безпеки праці, профспілками і громадськими організаціями з питань соціального захисту населення;</p> <p>- виконання інших обов'язків відповідно до положень чинного законодавства</p>
Організаційна структура	нова інтегрована організаційна структура інституту інспекторів СЗСП включає головний офіс, на який покладаються стратегічні та дорадчі функції, при цьому	група посад складається з чотирьох рівнів залежно від складності та різноманітності завдань, рівнів відповідальності, кваліфікації, необхідної для виконання завдань і обов'язків,	державний соціальний інспектор та головний державний соціальний інспектор працюють у відділі соціальної інспекції, що знаходиться в підпорядкуванні начальника управління праці та

Характеристика	Великобританія	США	Україна
	регуляторні рішення приймаються на місцевому рівні	та необхідності виконання керівних функцій	соціального захисту населення
Набір інструментів (механізми оцінки доходів, доступ до баз даних, співпраця з іншими установами тощо)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ понад 30% всіх видів СД призначається з використанням механізмів оцінювання доходів потенційних одержувачів ✓ ретельно розроблені й докладно описані стандарти надання СП ✓ різноманітні інструкції та методичні рекомендації, що використовуються інспекторами у повсякденній роботі: щодо проведення співбесіди, щодо відвідання місця проживання, щодо встановлення контакту в «складних випадках» тощо ✓ повний спектр комунікаційних засобів і різноманітних інформаційних матеріалів ✓ тісна співпраця з іншими інспекціями і регулятивними органами, проведення аналізу роботи місцевих соціальних служб спільно з управлінням аудиту ✓ формалізація співпраці шляхом підписання меморандумів про взаєморозуміння, які визначають структуру співробітництва та спільних заходів 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ добре описані рівні відповідальності та обов'язки, інструкції та методичні рекомендації, розроблені для всіх «рівнів» інспекторів, контролерів і слідчих ✓ унікальна база даних для збереження інформації про справи одержувачів послуг для проведення моніторингу в режимі реального часу та аналізу змін, що відбуваються – соціальні служби, податкові органи, державна автомобільна інспекція, органи соціального забезпечення та бюро технічної інвентаризації мають можливість виконувати перевірки наданих заявників в режимі он-лайн (через мережу Інтернет) в єдиній базі даних 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ всі необхідні інструменти для виконання посадових обов'язків ✓ меморандуми про взаєморозуміння з відповідними службами та установами ✓ 5 видів СД призначаються з урахуванням доходів потенційних одержувачів ✓ декілька баз даних щодо інформації про одержувачів СД за окремими видами допомоги ✓ практично відсутнє технічне забезпечення для проведення обстежень житлових умов, особливо у віддалених поселеннях ✓ запити до інших установ та організацій подаються у вигляді офіційних листів ✓ зв'язки з податковою інспекцією виконуються раз на квартал

2.4 Проблеми в діяльності державних соціальних інспекторів

В Україні вжито певних заходів щодо протидії шахрайству в системі СД. На законодавчому рівні створено інститут соціальної інспекції, затверджено Положення про державного соціального інспектора та форму Акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, в окремих механізмах надання державної соціальної допомоги визначені повноваження соціального інспектора, коли рішення щодо надання допомоги приймаються лише за його участю.

Проте діючий інститут державної соціальної інспекції ще не можна визнати ефективним. Це пов'язано з проблемами, які перелічені нижче:

- ✓ Немає єдиного критерію визначення нужденності сім'ї та не визначені моменти, коли необхідно здійснювати обстеження, тобто, відсутня система оцінки ризиків. За таких умов соціальні інспектори здебільшого покладаються на суб'єктивне судження про рівень життя заявника та його активи.
- ✓ Система визначення показників ефективності роботи місцевих УПСЗН не визначена, на даний момент не існує системи заохочення працівників управлінь, зокрема соцінспекторів, до збільшення рівня виявлення випадків подання недостовірної інформації. Заохочення можливе лише за ініціативи керівників місцевого управління, проте при дуже низькому рівні оплати праці це практично не реалізується. Певного часу протягом 1999-2001 рр. управління могли використовувати частку (до 50%) повернутих коштів на розвиток своєї матеріальної бази, проте після прийняття бюджетного кодексу це стало неможливим.
- ✓ Відсутня єдина стратегія, не вистачає відповідного підрозділу у МінПраці, який би безпосередньо займався координацією роботи соцінспекторів та підвищенням його інституційної спроможності. Згідно з повноваженнями та обов'язками соцінспектор здійснює, щонайменше, дві різнопланові функції:

перша, на сьогодні практично основна його функція – це перевірка достовірності наданих відомостей про доходи та майновий стан заявника та членів його сім'ї (домогосподарства), перевірка правильності проведених розрахунків розміру допомоги, формування виплатних відомостей тощо;

друга – це визначення ступеня нужденності заявника, членів його сім'ї або домогосподарства та обставин, які призвели до нужденності, надання допомоги спільно з соціальними службами різної підпорядкованості у покращенні добробуту такої сім'ї, ведення інформаційно-роз'яснювальної (просвітницької) роботи серед населення.

Поєднання цих функціональних напрямків, які потребують різної професійної підготовки (ревізора – перший та соціального працівника – другий), не сприяють ефективності виконаної роботи.

- ✓ Виконання покладених на державного соціального інспектора функцій вимагає від нього досконалого знання не тільки законодавства з питань надання державної СД, а також і сімейного, цивільного, земельного та податкового законодавства.
- ✓ Нормативні акти з питань надання СД не уніфіковані в частині здійснення перевірок цільового використання коштів. Положення про проведення перевірок цільового використання бюджетних асигнувань, передбачених для надання населенню субсидій та адресної СД, затверджене спільним наказом Мінпраці, Мінфіну, Мінекономіки, Деркомсім'молодь, Держкомбуду від 21 липня 1999 року № 119/167/96/114/175/266, є застарілим та не відповідає чинній нормативно-правовій базі.

- ✓ Звітність щодо кількості проведених соцінспектором перевірок достовірності поданої заявником інформації про доходи та майновий стан та обсягу коштів, які підлягають поверненню внаслідок неправомірних дій, запроваджена 1998 р. Однак подальшого використання в практичній діяльності такі звіти не набули – поглиблений аналіз звітності та дійове реагування на стан справ відсутні.
- ✓ Методичні рекомендації стосовно розгляду справ у судах щодо соціальних виплат, які в останній час стали розповсюдженим явищем, практично не надаються. Випадки повернення надміру виплачених або безпідставно виплачених коштів за призначеними СД, крім коштів житлової субсидії, не узагальнюються.
- ✓ Навантаження на соцінспектора (вимоги до суцільної перевірки усіх справ) є невідповідним до такого, що встановлене з урахуванням нормативів і чисельності соцінспекторів. Це призводить до зниження ефективності їх роботи. Аналіз показує, що при перевірці більш ніж 25% заяв (разом з інформацією про доходи та майновий стан), загальний рівень виявлених порушень становив 1,5%, в той час коли при перевірці до 25% заяв середній рівень виявлення порушень становив 8,9%. При збільшенні кількості обстежень домогосподарств, які подають заяви, зменшується кількість виявлених випадків безпідставного надання допомоги, тобто обстеження проводяться більш поверхнево і не дозволяють визначити дійсний стан речей.
- ✓ Матеріально-технічне забезпечення соцінспекторів є недостатнім. Практично повністю відсутні кошти на відрядження в сільській місцевості для проведення перевірок майнового стану заявників. Є випадки, коли соцінспектори не мають персонального комп'ютера, а доступ до мережі з персонального комп'ютера фактично у всіх соцінспекторів відсутній. Низький рівень оплати праці не сприяє залученню високопрофесійних спеціалістів.
- ✓ Відсутній уніфікований програмно-аналітичний комплекс та база даних одержувачів різних видів СД, пільг та соціальних послуг. На даний момент існує принаймні дві бази даних про одержувачів СД: база даних про одержувачів житлових субсидій, яка формується програмно-технологічним комплексом (ПТК) «Наш дім», та база даних про одержувачів інших видів допомоги, яка формується ПТК АСОПД. В свою чергу, в програмному середовищі АСОПД бази даних про одержувачів формуються за видами допомоги. Крім того, існують бази даних про пільговиків, інвалідів тощо.
- ✓ Відсутнє нормативно-правове забезпечення та програмний комплекс належного рівня, який би надавав доступ до баз даних різних відомств, що не дозволяє здійснювати обмін інформацією в електронному форматі в реальному режимі часу, зокрема з органами Міністерства внутрішніх справ (стосовно володіння транспортними засобами, реєстрацією за місцем проживання, виїздом за кордон в період отримання СД), бюро технічної інвентаризації тощо. Як наслідок, процес перевірки здебільшого зводиться до складання списків заявників, вибірки із загального масиву даних інформації про одержувачів допомоги, та надсилання поштою запитів до цих органів. При цьому не завжди у соцінспектора є можливість отримати інформацію щодо всіх заявників, які його цікавлять.
- ✓ Висока плінність кадрів разом зі складністю правил призначення допомоги заявникам призводять до того, що новопризначеним інспекторам важко швидко зрозуміти систему соціальної допомоги. Окрім того, передача досвіду при цьому ускладнюється.

Не створено цілісну систему навчання державних соціальних інспекторів. Курси підвищення кваліфікації МінПраці не в змозі навчити всіх спеціалістів, залучених до контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, а відсутність фахового персоналу в Головних УПСЗН не

дозволяє підтримувати відповідний професійний рівень в регіоні. Є випадки, коли соцінспектор взагалі розпочинає свою діяльність без відповідної професійної підготовки.

Спеціалізоване навчання соцінспекторів проводиться на курсах підвищення кваліфікації МінПраці. Як правило, навчання триває 5 навчальних днів, а кількість слухачів коливається від 20 до 25 осіб. Щорічно відбувається 2-3 навчальні семінари. Таким чином, протягом року підвищити свою кваліфікацію можуть до 5% соціальних інспекторів, які працюють в органах праці та соціального захисту населення. При цьому, оскільки професії «соціальний інспектор» не існує (лише посада), жоден навчальний заклад не готує таких фахівців. Під час прийому на таку посаду достатньо мати лише вищу освіту.

- ✓ Більшість напрямків удосконалення інституту соціальної інспекції до цього часу не реалізовані. До цього часу не прийнято нормативно-правового акту, який би визначав повноваження зі здійснення соціального супроводу найбільш соціально вразливих чи неблагополучних сімей, як того вимагає Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 359 «Про Основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню». Окрім того, розширення повноважень соцінспектора відбулося без відповідної додаткової підтримки з боку держави, збільшення чисельності інспекторів, забезпечення професійної підготовки та безперервної освіти соцінспектора, передачі досвіду, установки нового сучасного обладнання, придбання технічних засобів для них.

3. Міжнародний досвід

У розвинених країнах соціальна політика реалізується через національні системи соціального захисту і соціальних послуг. Досконала сітка соціальної безпеки є базовим компонентом системи соціального захисту і характерною ознакою європейської моделі ринкової економіки. Під моделлю соціального захисту розуміють існуючі принципи організації та функціонування програм соціального забезпечення. Визначення Європейської соціальної моделі, сформульоване на засіданні Європейської Ради в Барселоні в 2002 р., передбачає високий рівень соціального захисту, забезпечення якісної освіти і сприяння веденню соціального діалогу. Такими є ключові складові соціальної політики в країнах ЄС. Відповідно до звіту Європейської Комісії за 1995 р., в країнах ЄС домінують чотири основні моделі соціального захисту: континентальна, південноєвропейська, скандинавська і англосаксонська. Забезпечення допомоги тим, хто потребує її найбільше, є невід'ємною складовою будь-якої системи СД. Кожна соціальна система в Європі має три основні цілі: страхування соціальних ризиків, надання допомоги незаможним громадянам і перерозподіл доходів. Однак, жодна з розглянутих моделей не реалізована в «чистому» вигляді. Кожна з них має свої переваги і недоліки.

Визначаючи право особи на СД будь-якого виду, інспектори соціальних органів у багатьох країнах враховують не лише доходи особи, а й активи, що належать цій особі, її сім'ї або домогосподарству. Одержувачі СД зобов'язані негайно інформувати відділи СД про будь-які зміни, що можуть вплинути на їхнє право на допомогу.

Як свідчить міжнародний досвід, типовим явищем для будь-якої системи СД є шахрайство, оскільки завжди знаходяться люди, які бажають одержати СД нечесним шляхом, і деяким з них це вдається. Шахрайство у системі соціальної допомоги підриває віру суспільства у справедливість державної системи СД, перешкоджає забезпеченню цілісності будь-якої системи соціального забезпечення. Втрати від шахрайства у розвинених країнах становлять 2–5% сукупних державних видатків на цілі соціального забезпечення (КРУ Великобританії, 2006). Як наслідок, заходи, спрямовані на запобігання та усунення шахрайства, відіграють важливу роль у державній політиці багатьох країн. Вони допомагають скоротити втрати бюджетних коштів, спричинені призначенням соціальної допомоги тим, хто не має на неї права, та виплатою надмірних сум допомоги. Як стверджують фахівці КРУ Великобританії (2008 р.), реалізація дієвої політики усунення шахрайства дозволила скоротити обсяг перевиplat СД на 60% у період з 2000-01 до 2006-07 рр.

Розслідування шахрайства передбачає виявлення зловживань щодо отримання різних видів допомоги, незважаючи на їх масштаби і тривалість. Мета будь-якого пакету заходів полягає у якнайскорішому скороченні поширеності шахрайства через:

- запобігання шахрайству завдяки здійсненню суворого контролю, починаючи з моменту подання заяви на призначення СД. З цієї метою збирається обширний перелік даних про матеріальний та соціальний стан заявників;
- виявлення випадків шахрайства в результаті звірок великих обсягів даних, а також проведення аналізу, перевірок, у тому числі обстежень умов життя заявників та одержувачів СД;
- застосування санкцій до шахраїв – стягнення штрафів і сум надміру виплаченої СД та, у найбільш серйозних випадках, притягнення до відповідальності у судовому порядку тощо.

Для попередження й усунення шахрайства у системі СД більшість країн ОЕСР використовує базовий набір заходів, що охоплюють такі сфери (КРУ Великобританії, 2008):

1. Запобігання шахрайству.

- Інформаційно-роз'яснювальні кампанії для пояснення заявникам ризику, пов'язаного з одержанням СД шахрайським шляхом, а також прав і обов'язків одержувачів допомоги. Просвітницька робота часто спрямована на те, щоб суспільство сприймало шахрайство як злочин.
- Перевірки, що передують початку виплати соціальної допомоги.

2. Виявлення шахрайства.

- Масштабні звірки даних для визначення заявників/одержувачів, справи яких потребують подальшої, більш детальної перевірки.
- Оцінювання, що базується на розрахунку ризиків (ризик-скоринг), результати якого беруться за основу подальшого аналізу (наприклад, аналіз справ, визначення бальних оцінок, профілювання заявників і отримувачів СД).
- Використання інформації третіх осіб, одержаної через Інтернет, гарячі телефонні лінії, від сусідів тощо.
- Регулярні перевірки виплат СД, контроль використання коштів.
- Вибіркові та періодичні перевірки справ одержувачів СД.
- Міжвідомчі заходи, спрямовані на забезпечення дотримання правил призначення СД.

3. Стимування шахрайства

- Запровадження суворих штрафних санкцій і притягнення до відповідальності осіб, винних у шахрайстві.
- Повернення переплачених коштів.

Діяльність із запобігання шахрайству спрямовується на скорочення масштабів шахрайства ще до початку виплати СД. У Великобританії значну увагу приділяють інформаційно-роз'яснювальній роботі, в ході якої заявників інформують про ризики, з якими пов'язане одержання СД шахрайським шляхом. У таких країнах, як Великобританія, Австралія, Нова Зеландія та інших шахрайство офіційно визнано злочином. У суспільстві сформовано нетерпимість до шахрайства. У деяких країнах, наприклад, США, виплаті СД передують розслідування на основі результатів оцінювання ризиків. У Канаді та Нідерландах наголос робиться на роз'ясненні заявникам / одержувачам їхніх прав та обов'язків.

У країнах з ефективними системами протидії шахрайству повідомлення про випадки шахрайства надходять з кількох джерел. Персонал соціальних служб може одержувати такі повідомлення від громадян телефоном, поштою, через спеціальні форми, що розміщуються на веб-сайтах відповідних державних установ і відомств (наприклад, див. Додаток 3).

Системи звірки даних являють собою одне з найважливіших джерел сповіщень про шахрайство. Метод звірки даних для вибору справ заявників / одержувачів СД для проведення подальшої перевірки застосовують у роботі з виявлення шахрайства більшість країн ОЕСР (Світовий банк, 2009). Звірка даних полягає в автоматизованому порівнянні облікових даних про одержувачів СД, що зберігаються різними службами і відомствами, з метою з'ясування законності призначення допомоги. Зазвичай обмін даними між службами СД та іншими державними відомствами

здійснюється на основі формальних домовленостей. Наявність доступу до даних інших організацій та відомств дозволяє відділам СД ефективно попереджати, виявляти і розслідувати випадки шахрайства і помилки, а також притягати до відповідальності осіб, винних у шахрайстві. Аналіз інформації в різних базах даних допомагає виявити випадки, коли заявники / одержувачі повідомляють відділам СД неповну або недостовірну інформацію про себе або не повідомляють про зміни у обставинах, що впливають на їхнє право на допомогу. Наявність неповної або недостовірної інформації може вказувати на шахрайство з боку даної особи. В багатьох країнах визнається необхідність посилити саме превентивну роль системи перевірок.

У більшості країн аналіз справ заявників / одержувачів проводиться за результатами оцінювання ризиків (ризик-скорингу). У Великобританії та Австралії проводиться також вибірковий аналіз справ заявників / одержувачів. Широко використовується практика повідомлень персоналом і громадянами своїх підозр у скоєнні шахрайства при одержанні СД. При виборі справ одержувачів для перевірки враховуються насамперед повідомлення громадян про підозру в шахрайстві, натомість, кількість втручань на рік встановлюється за результатами ризик-скорингу.

Робота зі звірки даних має регулярно оцінюватися, щоб переконатись в її дієвості щодо виявлення випадків шахрайства в системі СД.

У Великобританії уряд встановлює для місцевих органів такі цільові показники втручань (Гленферн):

- кількість втручань (звірки даних і перевірки справ);
- мінімальна кількість втручань на місяць (для десяти з дванадцяти місяців);
- кількість здійснених обстежень умов життя заявників / одержувачів на рік.

В Австралії та Новій Зеландії встановлюються цільові показники кількості загальних і спеціалізованих перевірок.

Спеціалісти вважають, що існує достатньо великий резерв з удосконалення звірки даних спеціалізованими підрозділами, особливо в частині нових ризиків, які неможливо виявити за допомогою існуючих методів звірки даних. Як і в будь-якій іншій сфері, поліпшенню дієвості роботи з протидії шахрайству в системі СД сприяє зовнішній та внутрішній контроль.

Діяльність з протидії шахрайства Міністерства праці та пенсійного забезпечення Великобританії та Міністерства соціального розвитку Нової Зеландії регулярно контролюється контрольно-ревізійними управліннями (КРУ) цих країн. В інших країнах також проводяться регулярні зовнішні перевірки уповноважених державних органів, відповідальних за призначення і виплату соціальної допомоги.

Не менш важливим для ефективного функціонування систем протидії шахрайства є внутрішній контроль, що спрямовується на усунення та попередження зловживань і помилок з боку посадових осіб у системі СД.

Зазвичай політика протидії шахрайству формується й реалізується органом соціальної політики. У Великобританії та Новій Зеландії такими органами є, відповідно, Міністерство праці та пенсійного забезпечення та Міністерство соціального розвитку. Вони відповідають за розробку стратегій, правил і процедур. Важливо зазначити, що найважливіші питання, що стосуються шахрайства (наприклад, визначення термінів), у тому числі й санкції до шахраїв, регулюються законодавством.

Ставлення до скорочення обсягів шахрайства істотно різняться у розвинених країнах та країнах з перехідною економікою, що може бути пояснене більшими масштабами корупції у країнах останньої категорії. У той час як розвинені країни запроваджують комплексні заходи з протидії

шахрайству, країни з перехідною економікою, зокрема колишні республіки СРСР, приділяють більше уваги антикорупційним заходам. Адже країни приділяють основну увагу вирішенню проблем, що спричиняють для них більші збитки. Більшість країн-колишніх республік СРСР характеризується високим рівнем корупції. Тому, в першу чергу, вони спрямовують зусилля на усунення корупції та лише потім – на застосування заходів, спрямованих на боротьбу з шахрайством.

Корупцією називаються навмисні спроби одержувати вигоди від системи СД з боку її працівників. Корупція включає маніпулювання категоріями одержувачів СД (наприклад, призначення СД з метою здобуття політичної підтримки), одержання працівниками служб СД незаконної винагороди від громадян, які одержують СД законно чи незаконно, а також нецільове використання коштів, виділених на цілі СД (Світовий банк, 2007). У багатьох країнах ОЕСР ризик службових зловживань (корупції) вважається низьким завдяки вбудованим до системи СД засобам обробки інформації та призначення допомоги, які запобігають необґрунтованим виплатам допомоги, наявності чітких критеріїв визначення права на СД, а також належному навчанню персоналу та управлінню, орієнтованому на результат.

Антикорупційна політика розвинених країн і країн, що розвиваються, зазвичай не передбачає здійснення якихось спеціальних заходів з протидії корупції у сфері СД.

Як свідчать факти, більшість республік колишнього СРСР не приділяють достатньої уваги шахрайським діям громадян, які звертаються за призначенням СД. З цієї причини важливою є оцінка засобів з протидії шахрайству, що застосовуються в економічно-розвинених країнах. Експерти Світового Банку (2007 р.) радять країнам з перехідною економікою ретельно вивчити досвід боротьби з помилками, шахрайством і корупцією, накопичений розвиненими країнами.

У країнах, які вступили до ЄС нещодавно, деякий інструментарій боротьби з шахрайством було запроваджено під впливом Великобританії, що має репутацію країни з найкращою практикою роботи з реалізації політики протидії шахрайству. Однак засоби боротьби з шахрайством, застосовані в економічно-розвинених країнах, також потребують перегляду і доопрацювання час від часу. Наприклад, проведені у Великобританії розслідування (БіБіСі, 2007) виявили, що через незадовільний обмін даними між країнами-членами ЄС, багато працівників-іммігрантів звертаються за призначенням СД в себе на батьківщині, не маючи на неї права і користуючись відсутністю ретельних перевірок. Як наслідок, Великобританія стала активно обмінюватися інформацією з іншими країнами ЄС і змусила їх проводити перевірки справ своїх громадян, які працюють у Великобританії.

Звісно, усунути абсолютно всі помилки в системі СД практично неможливо, тому надзвичайно важливо поставити за мету максимально скоротити їхні масштаби і запровадити необхідні для цього механізми.

Існує чимало свідчень того, що деякі засоби боротьби з шахрайством є доволі ефективними за ціною, а витрати на їх впровадження є розумними інвестиціями; певна річ, адміністративні витрати у системі при цьому зростають².

Реалізація більшості заходів, спрямованих на боротьбу з помилками і шахрайством потребує належного управління інформацією та наявності досконалих інформаційних систем управління. Зміцнює систему й одночасне використання кількох інструментальних засобів.

² У короткостроковій перспективі адміністративні витрати можуть перевищувати вигоди від впроваджених заходів з боротьби з помилками і шахрайством. Але якщо такі заходи впроваджено правильно, країна одержить вигоди вже у середньостроковій перспективі.

Надзвичайно важливою є наявність належних систем контролю і матеріального заохочення (і покарань), особливо у разі децентралізованого впровадження. Заходи з утримання громадян від шахрайства пов'язані з формуванням культури протидії шахрайству серед працівників соціальних служб і населення. Вони покликані підвищити рівень обізнаності з ризиками і покаранням за шахрайство в системі СД і передбачають рішучі дії у разі виявлення випадків шахрайства і зловживань³.

Важливість цих заходів зростає з кожним роком. Останнім часом багато країн почали застосовувати суворіші санкції до звинувачених у шахрайстві осіб, а загроза бути притягнутим до відповідальності стала дієвим засобом утримання від шахрайства в системі СД. Разом з тим, запроваджуючи санкції, уряд має діяти виважено, особливо при встановленні періоду, впродовж якого особа, звинувачена в шахрайстві, не має право повторно звертатися за призначенням СД.

Наприклад, у 2002 р. в канадській провінції Онтаріо, особи, звинувачені в одержанні СД шахрайським шляхом, були довічно позбавлені права повторно звертатися за допомогою (Чунн та ін., 2006). Але вже в 2003 р. довічну заборону було скасовано, після «справи Роджерс», коли вагітну жінку було звинувачено в одночасному одержанні шахрайським шляхом кредиту на оплату навчання в університеті та СД (що раніше дозволялося законами провінції Онтаріо). В результаті жінку позбавили права на СД довічно, і вона залишилася без засобів до існування. Крім того, їй встановили покарання у формі домашнього арешту. Опинившись у повній ізоляції, жінка померла від передозування ліків. Колегія присяжних зробила 14 рекомендацій щодо перегляду урядової політики і практики, у тому числі стосовно скасування довічного позбавлення права на одержання СД осіб, винних в одержанні допомоги шахрайським шляхом.

Іншими прикладами заходів з протидії шахрайству, наприклад, можна назвати перегляд порядку призначення СД інвалідам в країнах з перехідною економікою. Польща запровадила суворіше визначення інвалідності та спростила порядок проведення перевірок наявності інвалідності. У січні 2010 р. Рахункова палата Азербайджану ухвалила план аудиту державної програми соціального захисту інвалідів⁴.

Добра підготовка працівників, які займаються перевіркою обставин заявників / одержувачів і з'ясуванням їх права на СД, дозволяє їм правильно оцінити характеристики й обставини заявників / одержувачів та визначити, чи мають вони право на допомогу. Міжнародний досвід свідчить про важливість проведення навчання з питань шахрайства в системі СД для всього персоналу, який працює із заявниками / одержувачами.

Під час навчання працівники соціальних служб здобувають навички спілкування з клієнтами і роз'яснення їм всіх правил, процедур та обов'язків. Крім того, слухачів навчають проведенню співбесід із заявниками задля одержання всієї необхідної інформації, а також безпомилковому визначенню наявності чи відсутності права осіб на одержання СД і відбору тих справ заявників / одержувачів, за якими може бути виявлено шахрайство. Один з обов'язків інспектора з розслідування випадків шахрайства в системі соціальної допомоги Великобританії полягає у проходженні курсу навчання на акредитованого інспектора з розслідувань випадків шахрайства. Відповідний сертифікат видається лише особам, які успішно завершили зазначений навчальний курс. Аналогічні описи посадових обов'язків розроблено й для інших працівників відділів СД.

У кожному окремому випадку політика боротьби з помилками, шахрайством і корупцією має враховувати специфіку певної країни та її програм СД, адже вони не функціонують у країні ізольовано, а віддзеркалюють загальний характер чинної системи державного управління та її

³ Робота з підвищення рівня обізнаності населення докладно описана в розділі, присвяченому сприйняттю шахрайства.

⁴ Матеріали Азербайджанського бізнес центру, адреса в мережі Інтернет: <http://abc.az/rus/news/41775.html>.

поточних завдань. Далі більш докладно подано опис міжнародного досвіду з організації соціального забезпечення, а також визначення, передбачення та боротьби з шахрайством і корупцією. На прикладі Великобританії означено основні функції та обов'язки інспекторів з розслідування випадків шахрайства в системі СД і зовнішнього ревізійного управління. Також описано основні методи кількісного аналізу шахрайства і помилок, що застосовуються в різних країнах.

3.1 Основні моделі організації систем соціального захисту

Європейські країни. Континентальна модель

Згідно з основними принципами континентальної моделі, яка передбачає існування жорсткого зв'язку між рівнем соціального захисту і тривалістю трудової діяльності, побудовано систему соціального захисту в Німеччині, Австрії, Франції та в країнах Бенілюкс. Вона спирається на систему соціального страхування, що фінансується з внесків застрахованих осіб. У Німеччині існує три «гілки» соціального страхування – страхування по старості та інвалідності, страхування на випадок тимчасової втрати працездатності та страхування від нещасного випадку на виробництві.

Наявність розвиненої системи СД є характерною рисою «соціально-орієнтованої ринкової економіки» Німеччини. Вона спирається на постулат про те, що суспільство в особі свого уповноваженого представника – «соціальна держава» – несе відповідальність за добробут кожного громадянина незалежно від причин, з яких він потрапив у скруту. Іншими словами, управління соціального забезпечення (Sozialamt) зобов'язане надавати допомогу будь-якій особі, яка проживає на території Німеччини на законних підставах, якщо вона потрапила в скрутну ситуацію.

Соціальне страхування посідає центральне місце в німецькій моделі соціального захисту. В більшості країн Західної Європи система соціального страхування складається з обов'язкової та додаткової добровільної (недержавної) систем соціального страхування, які, у свою чергу, складаються з підсистеми медичного страхування, пенсійного страхування, страхування на випадок безробіття, інвалідності, та нещасного випадку на виробництві.

Континентальна модель соціального захисту має серйозні недоліки. Соціальні витрати є однією з найбільших статей витрат з державного бюджету (їх розмір є порівняним з витратами на оборону). Для фінансування цих витрат у Німеччині доводиться постійно підвищувати податки, які сьогодні сягають 40% доходу і більше. Високі податки усувають стимули до роботи, оскільки середня заробітна плата працівника на некерівній посаді після вирахування всіх податків практично дорівнює розміру СД, яку одержують непрацюючі особи. Більш того, доходи одержувачів СД нерідко перевищують доходи працюючих громадян завдяки побічним заробіткам у тіньовому секторі. Особливо це стосується жінок, які працюють у сфері послуг або в заможних сім'ях. Наразі політики і територіальні громади шукають шляхи вирішення цієї проблеми.

Європейські країни. Південноєвропейська модель

В Італії, Іспанії, Греції та Португалії за основу системи соціального захисту править так звана південноєвропейська модель. Її можна охарактеризувати як таку, що розвивається, або перехідну. Тому вона не має характерних особливостей і є доволі простою за змістом. Зазвичай, рівень соціального забезпечення у цих країнах є низьким; соціальним захистом громадян займаються члени їх сімей. Відповідно, сім'ї та іншим інституціям громадянського суспільства відводиться значна роль.

Головна проблема соціального захисту в Італії полягає в існуванні різниці в доходах населення північних і південних регіонів, що склалася історично. Вона відображається також і в статистичних даних про безробіття. Рівень безробіття в північних і південних регіонах Італії

становить, відповідно, 7,5% і 20%. Іншою проблемою є мала захищеність населення від втрати всіх видів доходів з тієї чи іншої причини.

Ситуація ускладнюється асиметричною структурою соціальних виплат. Найбільшою статтею соціальних відрахувань є пенсії, сукупний розмір яких сягає 15,4% ВВП (при цьому середнє по Європі значення становить 11,9%). Значно менше коштів спрямовується на виплату допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, допомоги малозабезпеченим сім'ям, допомоги з безробіття та на цілі освіти (приблизно 0,8%). У 1990-ті роки середній розмір пенсії в Італії був одним з найвищих в Європі (після Франції та Нідерландів). Тому Італію інколи називають країною пенсіонерів.

Крім того, тіньовий сектор економіки Італії залишається одним з найбільших у Західній Європі. Його оборот сягає 30% ВВП, а частка працівників у ньому – 25%. При цьому рівень зайнятості в офіційному секторі продовжує скорочуватися, що, звісно, негативно впливає на ситуацію з фінансуванням соціальної сфери.

У цілому слід зазначити три пріоритетні цілі, на досягнення яких спрямовувалися реформи, що почалися в Італії в 1990-х роках:

- (1) поліпшення збалансованості і справедливості системи соціального захисту з одночасним підвищенням її ефективності та консолідацією соціального бюджету;
- (2) уніфікація умов призначення й нарахування пенсій у різних галузях економіки;
- (3) перехід до активної політики зайнятості та активізація діалогу між урядом, профспілками і асоціаціями роботодавців з метою підвищення впливу на ринок праці.

Європейські країни. Скандинавська модель

Сьогодні найкращим прикладом соціальної політики є так звана «скандинавська» або «шведська модель держави загального добробуту». Ця модель соціального забезпечення використовується в Данії, Швеції та Фінляндії. В рамках цієї моделі соціальні послуги визначені як громадянські права, і всі громадяни мають однакові права на соціальний захист, що фінансується із загальних податкових надходжень. Іншими словами, соціальний захист тлумачиться як законне право кожного громадянина, а не як милосердя держави. Єдиним винятком з цього правила є страхування на випадок безробіття; воно виділене з державної системи соціального захисту і має добровільний характер.

Важливо, що за скандинавської моделі система соціального захисту охоплює широкий спектр соціальних ризиків і життєвих ситуацій, в яких громадяни можуть потребувати сторонньої підтримки. Як правило, надання соціальних послуг гарантується всім громадянам країни; соціальні послуги надаються незалежно від соціального статусу, зайнятості та сплати страхових внесків. Загальний рівень соціального забезпечення є доволі високим.

Шведська модель соціального захисту спирається на фундаментальний принцип охоплення всіх верств населення. Іншим важливим принципом систем соціального захисту багатьох країн Європи, який найповніше реалізовано в Швеції, є принцип солідарності. Він полягає в тому, що всі громадяни країни незалежно від свого соціального стану беруть участь у фінансуванні системи соціального захисту, сплачуючи внески пропорційно своїм доходам.

Нарешті, держава є необхідною складовою системи соціального захисту даного типу, оскільки вона виконує функції перерозподілу соціальних благ на користь найбільш уразливих категорій населення. Велика вартість такої системи (розміри податків у Швеції є одними з найбільших у світі) повністю компенсується високим рівнем соціального захисту населення, відсутністю шокуючого контрасту між розкішшю та бідністю та, як наслідок, високою політичною й соціальною стабільністю.

Повна зайнятість є пріоритетною метою економічної політики Швеції. Частка працюючих громадян у загальній чисельності економічно активного населення складає 92%, що є одним з найвищих показників для розвинених країн.

Європейські країни. Англосаксонська модель

Англосаксонська модель соціального захисту застосовується у Великобританії та Ірландії. Її будову вперше було описано у звіті англійського економіста В. Беверіджа, підготовленого ним для уряду в 1942 р. В. Беверідж запропонував створити систему соціального захисту на двох основних принципах: (i) принципі універсальності, тобто охоплення всіх громадян, що потребують матеріальної допомоги; і (ii) принципі однорідності та уніфікованості соціальних послуг, тобто однакових для всіх умов призначення СД і послуг. На думку В. Беверіджа, принцип соціальної справедливості полягає в тому, що «за однакові за розміром внески мають призначатися однакові за розміром соціальні виплати». У більшості випадків пенсійні та соціальні виплати громадянам призначаються в однаковому розмірі незалежно від розміру втраченого доходу. Іншим принципом, що лежить в основі даної моделі, є те, що будь-яка особа має невід'ємне право на мінімальну СД, навіть якщо особа належить до категорії економічно активного населення.

Системи соціального захисту, побудовані за даною моделлю, фінансуються зі страхових внесків та із загальних податкових надходжень. Відтак, допомога сім'ям та медичні послуги фінансуються з державного бюджету, а інші соціальні виплати та послуги – зі страхових внесків працівників і роботодавців. Сукупні витрати на соціальне забезпечення та СД сягають понад чверть всіх державних витрат. Більшість цих витрат адмініструється Міністерством праці та пенсійного забезпечення. До адміністративного управління податковими кредитами залучаються також Міністерство фінансів і митна служба.

Системою соціального забезпечення передбачено такі види допомоги та фінансуються такі програми: боротьба з бідністю серед дітей; допомога особам, які опинилися у скрутному становищі; допомога для забезпечення одержання пенсії у майбутньому; інші виплати, а саме:

- пенсії;
- допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю;
- допомога з безробіття;
- допомога у зв'язку з народженням дитини;
- допомога по догляду за дітьми;
- допомога по інвалідності.

Зазвичай, щоб одержати соціальні виплати, необхідно задовольнити вимоги щодо розміру доходу. Більшість британських сімей мають право на одержання податкового кредиту на дітей. Водночас, низькооплачувані наймані працівники мають право на одержання «звичайного» податкового кредиту. Крім того, у Великобританії функціонує добре налагоджена програма житлових субсидій, що надаються на цілі оренди (купівлі) житла. Житлові субсидії призначаються з урахуванням ступеню нужденності заявників.

Слід зауважити, що побудовані на основі англосаксонської моделі системи соціального захисту можуть різнитися між собою. Наприклад, в Англії безкоштовні медичні послуги надаються всім громадянам незалежно від рівня їхніх доходів; натомість в Ірландії право на них мають лише малозабезпечені громадяни.

Особливої уваги заслуговують дві риси британської системи соціального забезпечення.

По-перше, в ній відсутні соціальні установи, які б займалися страхуванням певних соціальних ризиків – старості, тимчасової втрати працездатності, безробіття, нещасних випадків на виробництві тощо. Всі програми соціального страхування функціонують як єдина система.

По-друге, в британській системі велика роль у наданні соціальних послуг відводиться державним установам, які працюють у тісному зв'язку з недержавними програмами страхування. Всі внески працівників і роботодавців, а також всі субсидії спрямовуються в єдиний фонд, з якого фінансуються пенсійні виплати, медичні страхові виплати, допомога з безробіття та пенсії з інвалідності.

З системою соціального забезпечення та СД так чи інакше доводиться мати справу кожному громадянину Великобританії. Всі особи, зареєстровані в системі соціального страхування, поділені на чотири групи за рівнем доходів. Перша група складається з найманих працівників і власників підприємств. До другої групи віднесено самозайнятих осіб. Внески, що сплачуються самозайнятими особами, дають їм право на одержання допомоги у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, пенсій за віком, але не дають права на одержання допомоги з безробіття. До третьої групи входять особи, які не працюють, або чий страховий стаж є недостатнім для одержання виплат, право на які мають представники перших двох груп. Четверта група складається з самозайнятих осіб (акторів, музикантів тощо) та керівних працівників з доходами, що перевищують певний пороговий рівень.

Критерії права на СД та соціальне забезпечення формувалися протягом багатьох років і нерідко переглядалися при зміні влади для приведення у відповідність з поточними цілями уряду. В результаті утворилася складна система з великою кількістю різних видів СД, чимало з яких переплітаються між собою, та які надзвичайно складно адмініструвати і контролювати. Робота КРУ Великобританії у сфері СД полягає передусім у перевірці щорічних фінансових звітів Міністерства праці та пенсійного забезпечення та інших уповноважених органів.

Канада

Міністерством територіальних громад і соціальних послуг провінції Онтаріо в Канаді визначено певні особливості врахування доходів і активів при призначенні СД⁵. При визначенні права на допомогу за програмою гарантованого мінімального доходу враховуються такі види доходів громадян і членів їх сімей:

- пенсійні виплати за пенсійним планом Канади або пенсійним планом провінції Квебек;
- виплати з фонду страхування від нещасних випадків на виробництві та виплати, що здійснюються Радою страхування;
- заробітна плата;
- стипендія;
- дохід від фермерської та підприємницької діяльності, у тому числі дохід самозайнятих осіб;
- аліменти, фінансова підтримка дружини / чоловіка, спонсорська допомога;
- щорічна доплата до гарантованого мінімального доходу;
- додаткова пенсія за віком, доплата до гарантованого мінімального доходу;
- допомога з безробіття;

⁵ Інформацію взято з веб сайту Міністерства територіальних громад і соціальних послуг провінції Онтаріо, Канада: http://www.mcsc.gov.on.ca/mcsc/english/pillars/social/odsp/income_support/assets.htm.

- кредити;
- будь-які інші кошти, які одержує сім'я чи на які вона має право.

Певні види доходів не враховуються при визначенні права на СД. В провінції Онтаріо не враховуються:

- певні види федеральних податкових пільг, наприклад федеральна податкова пільга на дітей;
- певні види провінційних податкових пільг, наприклад податкова пільга на дітей провінції Онтаріо;
- виплати за зареєстрованою схемою заощаджень на випадок інвалідності;
- кредити студентам на покриття витрат на навчання у провінції Онтаріо.

Зазначений перелік не є вичерпним. При визначенні права на отримання СД до уваги можуть не братися й інші доходи. Правила врахування чи неврахування кожного виду доходу, а також винятки з цих правил встановлює Міністерство.

Крім того, Міністерство територіальних громад і соціальних послуг провінції Онтаріо встановлює перелік активів⁶, які належать особі чи членам її сім'ї та впливають на право на призначення СД:

- готівкові кошти;
- кошти на банківських рахунках;
- акції та облігації;
- залишок коштів у зареєстрованому плані пенсійних заощаджень;
- автотранспортні засоби;
- нерухоме майно (наприклад, земельна ділянка або будинок);
- кошти, передані в довірче управління;
- будь-які інші активи, що належать особі та членам її сім'ї.

Як і при врахуванні доходів, деякі активи можуть не враховуватися при визначенні права особи на СД та при розрахунку розміру допомоги, як-от:

- житло, в якому проживає особа;
- основний автомобіль (за наявності кількох автомобілів – той, яким особа користується найчастіше);
- кошти, що перебувають у довірчому управлінні, – успадковані кошти або кошти, належні до виплати за договором страхування життя (не більше встановленого обмеження);
- попередньо оплачена вартість поховання;
- залишок коштів у зареєстрованому плані накопичень для цілей навчання;
- залишок коштів у зареєстрованому плані накопичень на випадок інвалідності;
- предмети першої необхідності, такі як меблі та одяг.

Як і в попередньому випадку, наведений вище перелік не є вичерпним. Тобто при визначенні права на отримання СД можуть не враховуватися й інші активи. Крім того, у провінції Онтаріо

⁶ Тут до активів відносяться грошові кошти і майно, що належить особі та членам її сім'ї.

встановлюється обмеження на вартість активів, які враховуються при визначенні права на допомогу, але якими особа та члени її сім'ї можуть володіти і при цьому мати право на допомогу. Але й тут можливі винятки. Це обмеження може бути перевищено, наприклад, якщо інспектор соціальної служби погоджується з тим, що особа мусить заощадити кошти для придбання певного предмету чи послуги, необхідного(-ої) їй з міркувань збереження здоров'я.

Сполучені Штати Америки

З низки причин у другій половині ХХ сторіччя значна і постійно зростаюча частина відповідальності за забезпечення пристойного рівня життя населення була покладена на державу.

Починаючи з часів запровадження Ф. Рузвельтом «Нового курсу», роль держави у соціальній сфері постійно збільшується. Сьогодні американці витрачають 14% ВВП на охорону здоров'я, 7,6% ВВП на освіту, 2,6% ВВП на науку. Активна національна соціальна політика забезпечила високий професійний рівень робочої сили. 90% американців, які працюють в різних галузях економіки, мають середню і вищу (в тому числі незакінчену вищу) освіту. Середня тривалість навчання в США становить 13 років, що ймовірно є найвищим у світі показником. У 1990-х роках адміністрація президента Клінтона оголосила курс на постійне підвищення освітнього рівня протягом усього життя громадян США, що є необхідним заходом в умовах безперервної технологічної революції. Не дивно, що США обіймає провідні позиції в багатьох технологічних сферах, випереджаючи своїх найближчих конкурентів за ефективністю роботи на 15-35%. Економічне зростання, у свою чергу, розширило можливості соціального захисту громадян. Понад 80 млн. американців регулярно одержують виплати за програмами соціального страхування та соціальної допомоги, загальна сума яких вже перевищила 1 трлн. дол. США.

У США соціальне забезпечення вважається пріоритетним питанням для суспільства. В країні поширена думка про те, що функції соціального захисту мають виконуватися спільно приватними компаніями і державою. Приватні компанії зобов'язані турбуватися про своїх працівників, а держава має підтримувати малозабезпечених громадян. Держава надає СД на встановленому мінімальному рівні та забезпечує її доступність. Соціальні послуги, пенсії і допомога, що надаються роботодавцями, доповнюють державну допомогу і послуги і характеризуються вищою якістю.

Соціальне забезпечення у США включає соціальне страхування та СД. У системі соціального страхування виплачуються пенсії за віком, допомога по безробіттю, і надається медична допомога літнім громадянам. На ці виплати припадає лівова частка соціальних витрат. Програмами соціального страхування охоплена більшість населення США.

Соціальна допомога виплачується тим громадянам, які через свою малозабезпеченість звільнені від сплати податків («бюджетні пасинки / пасербниці»). СД включає допомогу самотнім матерям, медичну допомогу малозабезпеченим особам, талони на харчування, допомогу на житло, безкоштовне встановлення систем опалення та кондиціонування повітря, безкоштовні шкільні обіди тощо. Загалом в рамках системи СД впроваджується близько 180 програм.

3.2 Визначення шахрайства в системі соціальної допомоги

Міжнародна спільнота визначає шахрайство при призначенні СД здебільшого як злочин. Прийняті в різних країнах визначення шахрайства схожі між собою і спираються на один і той же підхід (див. рис. 1). Для цілей даного дослідження ми вважали шахрайством навмисне подання особою недостовірної інформації з метою одержання фінансової чи іншої вигоди та неповідомлення відділам СД про зміни в підставах для отримання допомоги, у тому числі зміни у доходах, що можуть призвести до втрати права особи на СД.

Водночас, існує необхідність у чіткому визначенні шахрайства. Зокрема, слід розмежувати шахрайство і помилки, хоча їх наслідки є однаковими – соціальна допомога призначається неправильно. Помилки з боку заявників трапляються, коли вони ненавмисне повідомляють відділам соціальної допомоги інформацію, яка є неточною, неповною чи неактуальною. Посадовці допускають помилки при незастосуванні чи неправильному застосуванні встановлених правил чи неврахуванні певних обставин. Деякі помилки зумовлюються недостатньою підготовкою працівників, інші – технічними збоями у процесі обробки заяв на призначення допомоги і складністю систем СД (Світовий банк, 2008).

Міністерство праці та пенсійного забезпечення Великобританії визначає шахрайство як свідоме звернення за призначенням грошових виплат громадян, які не мають право на такі виплати (КРУ Великобританії, 2008 р.). Під визначення шахрайства підпадають також випадки неповідомлення заявниками/одержувачами змін в обставинах, що впливають на їхнє право на грошові виплати⁷.



Рисунок 1. Визначення шахрайства

Джерело: Міжнародний порівняльний аналіз шахрайства і помилок у системах соціального забезпечення, Світовий банк, 2007 р.

Попри схожість у визначенні шахрайства і помилок, їх сприйняття може різнитись за країнами. Зокрема, в Австралії шахрайством вважається лише шахрайство, доведене у суді. Нижче більш докладно подані визначення шахрайства і помилок, що використовуються у різних країнах.

3.3 Види шахрайства

У більшості випадків шахрайства заявники навмисне повідомляють недостовірну чи неповну інформацію про себе з метою незаконного одержання СД. Громадяни можуть обманювати соціальні служби з різних причин – через почуття «матеріальної скрути», жадібність, опортунізм. Свої дії шахраї часто виправдовують тим, що при цьому виді злочину відсутні жертви. Як свідчить міжнародний досвід, існує три основні причини шахрайства (Світовий банк, 2007):

1. Нечесність заявників та одержувачів СД:

- приховування доходів;

⁷ Термін «шахрайство» визначено також у стратегіях усунення бідності, прийнятих на рівні графств. Наприклад, дещо відрізняється від загальнонаціонального визначення шахрайства визначення, ухвалене радою графства Уексхем, згідно з яким шахрайством вважається «навмисне подання будь-якою особою недостовірної інформації у своїй фінансовій звітності для приховування майна та активів з метою одержання фінансової вигоди».

- неповідомлення про зміни у матеріальному стані, що впливають на право на отримання соціальної допомоги.
2. Маніпулювання системою СД:
- подання більш ніж однієї заяви на призначення допомоги⁸;
 - неправильне тлумачення правил, що стосуються матеріального стану осіб, які мають право на допомогу;
 - маніпуляції з ідентифікацією осіб, яким призначається допомога.
3. Складність системи СД:
- одержання соціальної допомоги одночасно у кількох юрисдикціях (за федеральними програмами соціальної допомоги);
 - шахрайство, що уможлиблюється складністю правил призначення допомоги;
 - шахрайство, спричинене недосконалістю правил і вимог до встановлення особи одержувача допомоги.

Складність системи СД сприяє поширенню шахрайства (Світовий банк, 2008). Крім того, міжнародний досвід свідчить, що складні критерії права на допомогу підвищують ймовірність помилок з боку заявників і персоналу.

З огляду на основні причини, **найбільш розповсюджені види шахрайства** є такими:

- неповідомлення про факт спільного проживання з дружиною / чоловіком / партнером;
- включення до переліку осіб, які проживають спільно із заявником, тих, хто насправді проживає в іншому місці;
- неповідомлення про наявність активів / заощаджень;
- замовчування факту роботи, за яку виплачується винагорода (без офіційного оформлення трудових відносин), неповідомлення про заробітки дружини / чоловіка / партнера;
- підробка довідки про заробітну плату;
- неповідомлення про одержання пенсії з недержавних пенсійних фондів;
- замовчування факту одержання інших видів виплат / допомоги;
- подання недостовірної інформації власником житла, який вступив у злочинний зговір із заявником, повідомлення недостовірної інформації про фактичне місце проживання заявника;
- підробка документів, що засвідчують особу заявника чи осіб, які спільно проживають із заявником;
- інші види шахрайства.

Як показує міжнародний досвід, поширення різних видів шахрайства залежить від виду СД та від організації системи соціального забезпечення загалом, тобто переліки найбільш уживаних видів

⁸ Бувають випадки, коли особа звертається за призначенням кількох видів СД одночасно. Якщо така особа повідомить достовірну інформацію про доходи від одержання всіх цих видів допомоги, соціальний інспектор зможе точно з'ясувати її право на допомогу і правильно обчислити її розмір. Якщо ж заявник повідомить неповну інформацію про доходи, соціальна допомога може бути призначена у завищеному розмірі.

шахрайства різняться також за країнами. Наприклад, замовчування факту перебування на оплачуваній роботі (без офіційного оформлення трудових відносин) та спільного проживання з чоловіком / дружиною / партнером характерні для програм житлових субсидій у Великобританії та Новій Зеландії, а також для допомоги по догляду за дітьми в Україні.

3.4 Попередження та боротьба з шахрайством

Франція

Франція є типовим представником країни, в якій діє континентальна модель соціального забезпечення. Згідно з кодексом, шахрайство визначається як «дії особи, спрямовані на одержання, допомогу в одержанні чи спробу одержання соціальної допомоги, на яку особа не має права». На думку посадовців Міністерства охорони здоров'я Франції, шахрайство та одержання СД у завищеному розмірі слід розмежовувати, оскільки шахрайство є навмисним за своєю природою.

До шахрайства належить, зокрема, повідомлення недостовірних даних про матеріальний стан і даних про місце проживання. Одними з найсерйозніших видів шахрайства вважаються приховання факту роботи одержувачами допомоги за програмою гарантованого мінімального доходу, повідомлення недостовірних даних про особу заявника / одержувача допомоги і подача заяви начебто самотніми матерями / батьками, які насправді проживають разом з партнером. Дехто вважає, що спрощення вимог щодо подачі документів заявниками (наприклад, дозвіл надавати фотокопії замість оригіналів документів) створює сприятливі умови для шахрайства, полегшуючи подання недостовірної інформації.

Для вирішення проблеми шахрайства і помилок у системі СД до осіб, винних у шахрайстві, застосовуються передбачені чинним законодавством санкції, але найбільше зусиль скеровується на запобігання та виявлення шахрайства. Існує кілька категорій (рівнів) заходів: багатоцільові заходи, спрямовані на розв'язання кількох проблем, у тому числі й шахрайства у системі СД; комплексні ініціативи у системі соціального забезпечення; заходи в рамках програм СД, що адмініструються сімейним сектором.

Для підвищення ефективності звірки даних у Франції розробляється єдина база даних справ всіх одержувачів СД за прикладом Австралії. Також запроваджено більш суворі санкції до осіб, які одержують допомогу за програмою гарантованого мінімального доходу, але при цьому зайняті на неофіційній роботі. При виявленні факту неофіційної зайнятості такі особи негайно позбавляються права на допомогу, а їхні роботодавці – права на будь-яку підтримку в створенні робочих місць.

Швеція

Швеція є типовим представником країни, в якій діє скандинавська модель соціального забезпечення. Розслідуванням шахрайства в сфері СД у Швеції займається Державне контрольно-ревізійне управління (КРУ). Розрізняються такі поняття, як помилка, шахрайство, навмисна спроба незаконного одержання СД, шахрайство з боку працівників соціальних служб, нарахування допомоги в завищеному розмірі внаслідок перехресних платежів і змін в обставинах (згідно із законодавством Швеції, у таких випадках відповідальність покладається на державу).

Основні види шахрайства і помилок, які притаманні заявникам / одержувачам СД:

- одержання одного й того ж виду допомоги за кількома заявами;
- одержання допомоги завдяки поданню недостовірної інформації та інформації, що вводить в оману;
- замовчування факту одержання доходів з інших джерел.

Для протидії шахрайству КРУ Швеції здійснює:

- оцінку ризиків, впровадження спеціальних засобів контролю для заявників з високим ступенем ризику;
- впровадження автоматизованих засобів виявлення справ з високою ймовірністю шахрайства при одержанні СД;
- звірки даних;
- регулярне проведення вибіркового перевірок справ одержувачів допомоги;
- навчання персоналу, публікацію посібників.

Нідерланди

У Нідерландах відсутнє єдине визначення шахрайства. Це зроблено навмисне, оскільки кожне відомство користується власним визначенням шахрайства, які різняться між собою залежно від сфери застосування. Шахрайство поділяється на чотири основні категорії: шахрайство з ідентифікацією особи; шахрайство з доходами; майнове шахрайство; шахрайство зі ступенем нужденності.

Вибіркове опитування громадян виявило, що в 2004 р. найпоширенішим видом шахрайства серед одержувачів СД було неповідомлення соціальних служб про свою зайнятість (18%-22% одержувачів допомоги).

Основні заходи з протидії шахрайству і засоби контролю включають обмін інформацією та міжвідомче співробітництво зі звірки даних; регулярний контроль і аналіз ризиків. Більшість відомств в системі адміністративного управління соціального забезпечення Нідерландів встановлюють планову кількість справ одержувачів СД, що перевірятимуться, і планову кількість справ, що будуть передані до суду.

До відповідальності у судовому порядку притягуються особи, винні в одержанні шахрайським шляхом понад 6 тис. євро (станом на 2006 р.). Якщо сума одержаної шахрайським шляхом СД є меншою, до шахраїв застосовуються адміністративні санкції: з них стягуються штрафи, у тому числі у формі відрахувань з сум СД, що буде виплачена в майбутньому.

Російська Федерація

Російське законодавство передбачає призначення деяких видів соціальної допомоги та пільг з урахуванням ступеню нужденності потенційних одержувачів. Існуюча система контролю якості забезпечує повноту набору документів та інформації у справах заявників/одержувачів, але при цьому не здійснюється контроль достовірності інформації, що надається клієнтами (Грош, 2007). Експерти Світового Банку стверджують, що домогосподарства суттєво занижують свої доходи, через що СД втрачає адресний характер.

Російське законодавство містить окремі положення про корупцію у системі СД. Зокрема, воно встановлює санкції та відповідальність посадових осіб, винних в оформленні документів з недостовірною інформацією, на підставі яких СД призначається незаконно або виплачується у завищеному розмірі.

Киргизстан

У Киргизстані малозабезпечені громадяни мають право на одержання єдиної щомісячної СД, яка за визначенням є адресною та призначається з урахуванням матеріального стану заявників (Barr та ін.). Надання її ускладнюється труднощами, пов'язаними з одержанням і перевіркою необхідних документів. Дійсний порядок врахування матеріального стану характеризується високим ступенем

чутливості до помилок при врахуванні наявності у заявників земельних ділянок і свійських тварин та одержаних ними грошових переказів із закордону. В країні відсутній єдиний порядок визначення права на СД, що створює можливості для прийняття суб'єктивних рішень працівниками соціальних служб.

Міністерство праці та соціального розвитку відповідає за запобігання, виявлення та стримування помилок, шахрайства і корупції в системі СД. На думку експертів Світового банку (Барр та ін.) сильною стороною діяльності із запобігання шахрайству в системі СД Киргизстану є проведення перевірок до призначення СД.

Превентивні заходи здійснюються здебільшого на початковому етапі звернення за призначенням СД у формі:

- попереднього відсіву заявників (перевірка наявності соціального паспорту, дітей);
- обстеження умов життя заявників;
- перевірки наданих заявником довідок, виданих службами пенсійного забезпечення та працевлаштування, роботодавцями, навчальними закладами, органами, що ведуть реєстри земельних ділянок і свійських тварин тощо.

Превентивна робота має певні вади:

- громадянам доступний лише обмежений перелік інформації про критерії права на СД – система СД є недостатньо прозорою;
- на початковому етапі призначення СД існують можливості для прийняття суб'єктивних рішень;
- заявникові може бути відмовлено у призначенні СД без надання письмового обґрунтування відмови;
- у Міністерстві праці та соціального розвитку відсутня «гаряча» телефонна лінія для прийому скарг і сигналів про вчинення шахрайських дій;
- аудиторські та інші перевірки справ заявників і одержувачів СД мають виключно випадковий характер.

Друга перевірка виконується перед призначенням СД в районному відділі. Вона становить основу діяльності з виявлення випадків шахрайства, корупції та помилок і включає перевірку наявності права на СД і правильності її нарахування на рівні територіальної громади і району. Вона має такі сильні сторони:

- дані про заявників перевіряються на рівні територіальної громади, що забезпечує високу достовірність одержаної інформації;
- дані про заявників із сільської місцевості перевіряються на рівні району для виявлення випадків таємного зговору;
- виплатні центри перевіряють правильність застосування формули обчислення розміру СД в усіх випадках.

Діяльність з виявлення випадків шахрайства, корупції та помилок має такі слабкі сторони:

- обмеженість можливості виявлення зговорів на рівні територіальних громад;
- рішення, що приймаються на районному рівні, можуть бути суб'єктивними; вони спираються на обсяг знань про місцеву специфіку;

- формальне визначення малозабезпеченості (особливо бідних і дуже бідних) не співвідноситься з формальним визначенням осіб, які мають право на СД (тобто осіб, які одержують доходи нижче встановленого рівня).

Третя перевірка (правильності нарахування СД) виконується у виплатному центрі. Скарги розглядаються здебільшого районними комісіями.

У Міністерстві праці та соціального розвитку існує управління внутрішнього аудиту, яке перевіряє діяльність структурних підрозділів міністерства, робота яких пов'язана з СД. За результатами внутрішніх перевірок, обсяг перевірок довідок від роботодавців та обстежень умов життя заявників / одержувачів істотно різниться за регіонами Киргизстану. Суттєво різняться за регіонами й виявлені порушення, що наводить на думку про те, що під час перевірок інспектори шукають конкретні порушення та не прагнуть одержати загальну картину помилок і шахрайства. В 2006 і 2007 рр. рівень виявлення випадків помилок, шахрайства і корупції був нижчим за 1%, що набагато менше, ніж у більшості країн організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Ефективність аудиторських звірок щодо запобігання помилкам, шахрайству і корупції є надзвичайно низькою.

Законодавство Киргизстану передбачає здійснення заходів зі стримування шахрайства і корупції, у тому числі застосування санкцій до осіб, які вчинили шахрайські та корупційні дії. Міністерство праці та соціального розвитку не класифікує фінансові порушення як помилки, шахрайство чи корупцію. Закон Киргизстану «Про державну соціальну допомогу» визначає такі заходи і санкції, що застосовуються до осіб, винних у навмисному одержанні СД незаконним шляхом:

- скасування виплати СД на 1 рік і стягнення надміру виплачених коштів з осіб, які одержали соціальні виплати на підставі наданої ними недостовірної інформації або не повідомили соціальні служби про зміни в матеріальному стані, що впливають на їхнє право на одержання СД;
- стягнення сум надміру виплаченої СД в подвійному розмірі, якщо шахрайство класифікується як злочин. Повернення надмірно виплаченої суми СД є добровільним, але у разі неповернення одержувачем надмірно виплачених коштів, його справа може бути передана до суду, який притягне його до адміністративної чи кримінальної відповідальності;
- стягнення сум надмірно виплаченої чи незаконно нарахованої СД у судовому порядку.

Законодавство Киргизстану не передбачає накладання штрафних санкцій та притягнення до відповідальності установ і організацій, які видали недостовірні документи для цілей одержання СД.

Міністерство праці та соціального розвитку здійснює моніторинг у системі СД самостійно, а також і спільно з іншими державними органами. Зокрема, міністерство здійснює моніторинг результатів перевірок справ заявників за типами і «вартістю» порушень та сумами невикраденої допомоги громадянам, які мають на неї право. Експерти Світового банку вказують на відповідність перевірок та описових звітів міжнародній практиці. Водночас, моніторинг випадків помилок, шахрайства і корупції невикрадений з точки зору витрат на нього: фінансові вигоди від виявлених порушень не покривають витрати на заробітну плату і непрямі витрати Управління аудиту Міністерства праці та соціального розвитку.

Латвія

У Латвії за надання і виплату СД відповідає Міністерство соціального забезпечення. Державне контрольно-ревізійне управління (КРУ) здійснює зовнішній контроль за правильністю виплати СД,

який покликаний усунути помилки, шахрайство і корупцію в системі СД. Перевіряється також дієвість внутрішнього контролю та прозорість системи СД в цілому (Румер, Варава). Під час проведення аудиторських перевірок аналізується величезний обсяг даних, зокрема, здійснюються звірки даних.

Аудиторські перевірки системи пільг, що надаються інвалідам, виявили випадки шахрайства, що полягали у наданні соціальних послуг і допомоги померлим та неіснуючим громадянам. Крім того, в окремих випадках пільги і допомога надавалися особам, які не мали права на одержання послуг за рахунок держави, що засвідчило існування помилок і, можливо, шахрайства та корупції. КРУ зробило висновок про те, що «аудиторські перевірки виявили розбіжності в положеннях нормативних документів та істотні порушення, а також незаконні дії з боку підпорядкованої Міністерству соціального забезпечення установи – Державного агентства «Центр технічної допомоги». Керівництво агентства не запровадило процедур внутрішнього контролю, які б могли запобігти виникненню помилок і ризику вчинення шахрайських дій»⁹. Було визнано, що агентство не розробило єдиний порядок та єдині критерії оцінки документів і вибору оптимального виду технічної допомоги і конкретної моделі контролю за виконанням запитів на надання технічної допомоги, через що не було забезпечено прозорість процесу надання технічної допомоги.

За результатами аудиторських перевірок КРУ підготувало численні рекомендації Міністерству соціального забезпечення, у тому числі рекомендації щодо вдосконалення процедур контролю та поліпшення прозорості системи СД.

Канада

У Канаді визначено дві основні категорії причин незаконного призначення і виплати СД: навмисне шахрайство і ненавмисне шахрайство.

До найпоширеніших видів шахрайства, що призводять до незаконного призначення і завищення розмірів СД, належать:

- недекларування доходів;
- одержання одного й того ж виду СД одночасно за кількома заявами в різних юрисдикціях;
- повідомлення недостовірних даних про особу заявника.

Основні заходи з протидії шахрайству спрямовуються на виявлення шахрайства і помилок, оцінювання ризиків. Проводяться також превентивні заходи у формі інформаційно-роз'яснювальних кампаній для заявників і одержувачів СД.

Крім того, з метою протидії шахрайству запроваджується управління, орієнтоване на результат, навчання персоналу соціальних служб і вдосконалення структури управління в системі СД. Останнім часом окремі провінції здійснили рішучі кроки в напрямку усунення шахрайства і помилок. Наприклад, у провінції Онтаріо особи, звинувачені в шахрайстві, були довічно позбавлені права на СД; почала роботу гаряча телефонна лінія для одержання повідомлень громадян про підозри в одержанні СД шахрайським шляхом; частіше стали проводитися перевірки справ одержувачів СД за місцем проживання.

Сполучені Штати Америки

У Сполучених Штатах Америки (США) шахрайство визначається як певний тип незаконних дій, спрямованих на одержання певних вигод через навмисне викривлення фактів. У США розрізняють

⁹ Матеріали аудиторських перевірок розміщено в мережі Інтернет за адресою: <http://www.lrvk.gov.lv/printpage.php?id=2318>.

зловживання службовим становищем та шахрайство, незаконні дії, порушення положень договору чи умов надання гранту. Зловживання службовим становищем не призводить до порушення закону, нормативного акту або положень договору чи умов надання гранту, а пов'язане з поведінкою, несумісною з принципами обачливої поведінки та належної ділової практики за даних обставин і з огляду на наявні факти.

Одним з найголовніших чинників шахрайства та помилок вважається відсутність чи недостатність внутрішнього контролю. Дослідження, проведене Головним контрольно-фінансовим управлінням США в 2001 році, виявило, що «глибинні причини неналежної виплати соціальної допомоги зазвичай полягають у незадовільному внутрішньому контролі або його відсутності». Інші причини неправильного призначення або нарахування СД включають адміністративні помилки, помилки в повідомленій заявниками / одержувачами інформації про доходи і зайнятість, помилки при виконанні обчислень розмірів допомоги.

Головне бюджетно-контрольне управління США рекомендує до застосування шість засобів виявлення незаконного призначення і неправильного нарахування СД:

- обмін даними;
- глибинний аналіз даних;
- використання нейронних мереж;
- контроль за стягненням сум надміру виплаченої СД;
- перевірка довідок з місця роботи;
- проведення розслідувань до початку виплати СД.

У США проводиться активна робота з оцінювання масштабів шахрайства і помилок у системі СД. Багато з цих заходів проводиться на виконання рекомендацій Головного бюджетно-контрольного управління США щодо посилення внутрішнього контролю. Зазначена робота включає оцінювання ризиків, формування статистичних вибірок і проведення безперервного в часі аналітичного оцінювання.

Глибинний аналіз даних (визначення стереотипів поведінки шахраїв на основі виявлених тенденцій) і звірки даних у США доповнюються аналізом за допомогою нейронних мереж (методу обробки та аналізу великих обсягів даних). В системі СД за допомогою нейронних мереж аналізуються тенденції та асоціативні зв'язки між елементами даних, що дозволяє виявити залежності, які правлять за основу проведення подальшого аналізу. Чим більше даних обробляється в нейронній мережі, тим надійніший результат вона дає (тобто тим краще вона визначає характеристики незаконних виплат СД).

Австралія

В Австралії шахрайство визначається як «одержання соціальної допомоги обманним шляхом або іншим невідповідним чином». Державне відомство Центрелінк (Centrelink) розрізняє такі категорії шахрайства: програмне шахрайство, інформаційне шахрайство та адміністративне шахрайство. Крім того, Центрелінк дає визначення складному шахрайству, до якого відносяться випадки змови між заявниками / одержувачами СД і працівниками соціальних служб та інші види обману, який здійснюється так, щоб залишитися непоміченим для існуючих механізмів виявлення шахрайства. Як правило, до шахрайства відносять і помилки, допущені при обробці даних.

Найпоширенішими є такі шахрайські дії:

- крадіжка;
- надання недостовірної інформації та інформації, що вводить в оману;

- ненадання інформації;
- хабарництво, корупція або зловживання службовим становищем;
- одержання майна, фінансових та інших вигод обманним шляхом;
- виготовлення і використання підроблених документів.

До «зовнішнього шахрайства» зазвичай вдаються особи, які хочуть одержати СД, на яку вони не мають права. Для цього вони повідомляють недостовірні анкетні та інші дані, подання яких вимагається від заявників на призначення СД.

«Внутрішнє шахрайство» вважають спричиненим вадами внутрішнього контролю, недосконалістю процедур моніторингу і звітності та управління інформацією, порушенням встановлених правил призначення та виплати СД.

Для протидії шахрайству та усунення помилок в Австралії застосовуються такі заходи:

- звірки даних про заявників / одержувачів СД з даними, що зберігаються державним відомством Центрелінк і одержані ним від інших відомств;
- аналіз повідомлень від населення про підозру в скоєнні шахрайства;
- регулярні перевірки виплат СД;
- перевірки осіб одержувачів СД;
- міжвідомчі заходи з перевірки законності призначення СД;
- внутрішній контроль і оцінка ризиків;
- вибіркові перевірки справ одержувачів допомоги (профілювання клієнтів і ризиків);
- підготовка інструкцій з кращих практик (серпень 2004 р.);
- перевірка справ одержувачів, що підпадають під певний профіль; проведення перевірок за встановленим графіком.

Для підвищення ефективності звірки даних державне відомство Центрелінк (Centrelink) в Австралії веде єдину базу даних справ всіх одержувачів СД. У цій базі даних зберігається інформація про одержувачів всіх соціальних і страхових виплат; кожен одержувач ідентифікується за допомогою присвоєного йому унікального ідентифікатора, так званого довідкового коду Центрелінку (CRN). В базі зберігається 23 млн. записів, з яких 6,2 млн. записів припадає на осіб, які у даний момент одержують соціальні виплати. У цих записах міститься інформація про особи одержувачів, їхні анкетні дані та право на виплати за різними програмами соціального забезпечення. Вся інформація у базі даних впорядковується на основі довідкового коду, який пов'язує інформацію про певну особу, що зберігається в різних частинах бази даних, наприклад, анкетні дані одержувача, інформацію про призначення допомоги та інформацію про виплату допомоги. Обсяги інформації у базі даних Центрелінку зростають щороку приблизно на 30%. Станом на вересень 2005 р. загальна кількість полів у записах бази даних перевищувала 440 млрд.; на одну особу в середньому припадало 21 тис. полів.

Нова Зеландія

У Новій Зеландії шахрайство полягає в порушенні цивільного чи кримінального законодавства у вигляді навмисного викривлення фактів з метою незаконного одержання СД. Під викривленням фактів передбачають навмисне повідомлення викривлених фактів або неповідомлення про наявні факти. Оскільки за визначенням Міністерство соціального розвитку зобов'язане «виплачувати соціальну допомогу в належному розмірі, обчисленому на основі наявної в нього інформації»,

помилкам, пов'язаним з призначенням й нарахуванням СД приділяють мало уваги; основні зусилля спрямовано на визначення «точності» розрахунку розміру допомоги.

Серед причин шахрайства і «неточностей» в системі СД Нової Зеландії називають:

- ненавмисне подання заявником / одержувачем неточної чи неповної інформації про свої обставини;
- навмисне подання недостовірної інформації;
- прийняття працівником (зазвичай інспектором) міністерства неправильного рішення стосовно права на допомогу, призначення допомоги чи розміру допомоги;
- технічну помилку працівника міністерства;
- технічну помилку інспектора з призначення СД;
- недостатній рівень професійної підготовки інспектора з призначення СД;
- збій в платіжній системі міністерства;
- складність системи СД.

В рамках заходів з протидії шахрайству в Новій Зеландії застосовують:

- створення місцевих підрозділів, які розслідують випадки шахрайства в системі СД;
- заходи, спрямовані на забезпечення законності призначення і правильності нарахування СД;
- звірки даних;
- програми раннього втручання;
- управління ризиками;
- стандартний аналіз стану системи СД;
- цільові та вибіркові перевірки справ заявників / одержувачів СД.

У запобіганні шахрайству велика роль відводиться взаємодії з місцевими органами влади, територіальними громадами та організаціями громад, що надають послуги одержувачам СД. Така взаємодія дозволяє відділам СД краще інформувати населення про правила її призначення та випадки шахрайства.

Добровільне дотримання одержувачами СД встановлених правил заохочується здебільшого через так звані «програми втручання». Кожна програма втручання реалізується протягом трьох місяців¹⁰ і присвячується певному виду СД, що визначається на основі даних аналізу виявлених і доведених випадків шахрайства. Зазвичай, втручання стосується тих видів СД, які характеризуються найбільшим ризиком шахрайства. В рамках програми відповідні соціальні служби проводять співбесіди з одержувачами СД, в ході яких інтерв'юєри¹¹:

- переконуються у тому, що респонденти одержують СД відповідно до чинних правил призначення та нарахування допомоги;

¹⁰ У даний час розглядається можливість трансформувати такі програми у безперервний процес формування вибірки справ одержувачів допомоги для перевірки.

¹¹ Звіт Контрольно-ревізійного управління Нової Зеландії про результати роботи Міністерства соціального розвитку із запобігання, виявлення і розслідування випадків шахрайства в системі соціальної допомоги, червень 2008 р. (звіт розміщено в мережі Інтернет за адресою: <http://www.oag.govt.nz/2008/benefit-fraud/docs/benefit-fraud.pdf>)

- нагадують одержувачам допомоги про їхній обов'язок своєчасно сповіщати відділи СД про зміни, що впливають на їхнє право на допомогу чи розмір допомоги;
- виявляють справи, що є підозрілими з точки зору законності призначення допомоги, та інші факти, що потребують додаткової перевірки для забезпечення законності призначення та правильності розрахунку розміру СД.

Функції запобігання, виявлення та розслідування випадків обману в системі СД покладаються також на Міністерство соціального розвитку¹². Для виконання цих завдань Міністерство сформувало Службу забезпечення законності в системі СД (СЗЗ), яка контролює дотримання законності в системі СД шляхом запобігання й усунення зловживань і погашення заборгованості. СЗЗ складається з п'яти підрозділів: управління контролю за призначенням і нарахуванням СД, управління звірки даних і погашення заборгованості, аналітичного управління, управління операційної підтримки та управління внутрішнього контролю. Загалом персонал СЗЗ налічує близько 500 чоловік, які працюють у 15 офісах по всій території країни. Існує 10 регіональних відділів контролю за призначенням і нарахуванням СД, національний центр звірки даних і чотири центри погашення заборгованості. Графічну схему організаційної структури СЗЗ зображено на рис. 2.

Управління звірки даних, а в тому числі й Національний центр звірки даних, звіряє дані різних державних міністерств і відомств у робочому порядку, а також у відповідь на спеціальні запити. При звірці даних Національний центр звірки даних спочатку шукає записи у базах даних різних відомств про одних і тих же осіб, після чого звіряє дані про цих осіб у різних базах даних, щоб переконатися у правильності призначення СД або виявити факти незаконного призначення чи неправильного нарахування допомоги. У разі неспроможності підтвердити правильність призначення допомоги працівники центру консультуються зі спеціалістами Управління зайнятості та доходів. Якщо працівники центру не можуть підтвердити законність призначення допомоги навіть після консультації спеціалістів Управління зайнятості та доходів, справа передається для розслідування Управлінню контролю за призначенням і нарахуванням СД.

Виконуючи функції протидії шахрайству, СЗЗ в системі СД працює в тісному контакті з іншими структурними підрозділами Міністерства соціального розвитку, зокрема з Управлінням зайнятості та доходів, яке надає населенню послуги з працевлаштування та фінансову допомогу.

В табл. 1 подано стислий опис функцій п'яти управлінь СЗЗ із зазначенням підрозділів, за якими проводиться аналіз ефективності роботи. У табл. 2 вміщено інформацію про обсяги і масштаби роботи зі звірки даних, що виконується Міністерством соціального розвитку Нової Зеландії в рамках адміністративного управління СД.

¹² Звіт Генерального аудитора Нової Зеландії *Ефективність роботи Міністерства соціального розвитку Нової Зеландії з запобігання, виявлення і розслідування шахрайства у системі соціальної допомоги*, червень 2008 р.; адреса в мережі Інтернет: <http://www.oag.govt.nz/2008/benefit-fraud/docs/benefit-fraud.pdf>

[Performance audit report: Ministry of Social Development: Preventing, detecting, and investigating benefit fraud. The Controller and Auditor-General, New Zealand, June, 2008]

Рисунок 2. Схема організаційної структури Служби забезпечення законності в системі соціальної допомоги Нової Зеландії



Міністерство соціального розвитку Нової Зеландії запровадило досконалу систему розслідування випадків шахрайства в регіональних управліннях контролю за виплатою СД (КРУ Нової Зеландії, 2008). При отриманні «сигналу» про одержання СД шахрайським шляхом спочатку оцінюється ймовірність виявлення шахрайства у разі проведення розслідування за справою. Перевірка проводиться, якщо така ймовірність оцінюється як висока.

Слідчі зобов'язані проводити розслідування за кожним повідомленням від громадян про підозру щодо скоєння шахрайства. При цьому вони дотримуються такого порядку:

1. Ознайомлення з кожним повідомленням про підозру в шахрайстві.
2. Оцінка: чи є повідомлена інформація достатньою, щоб почати розслідування.
3. Збір додаткової інформації про особу, що підозрюється в обмані, з різних джерел: від організацій, що надають житлово-комунальні послуги; банків; будівельних товариств тощо.
4. Якщо, на думку слідчих, особа скоїла правопорушення, її викликають для проведення формальної співбесіди.
5. Встановлення фактів і, за необхідності, вживання відповідних заходів аж до припинення виплати СД і притягнення шахрая до відповідальності в судовому порядку.

Розслідування випадків шахрайства в системі СД проводяться згідно з положеннями чинної політики примусового виконання та існуючих процедур забезпечення якості, завдяки чому більшість таких розслідувань завершуються успішно. У 2008 р. планувалося запровадити фільтрацію сигналів про шахрайство у системі СД з метою визначення критеріїв відбору справ для розслідування. Такого роду заходи покликані вдосконалити пріоритезацію розслідувань.

Таблиця 1. Функції та обов'язки управлінь Служби забезпечення законності в системі соціальної допомоги Нової Зеландії

Управління	Функції та обов'язки	Чи проводиться зовнішній аналіз ефективності роботи?
Управління контролю за призначенням і нарахуванням СД	<p>10 регіональних відділів з такими обов'язками:</p> <ul style="list-style-type: none"> - запровадження місцевих ініціатив із забезпечення законності в системі СД; - впровадження регіональних програм запобігання шахрайству в системі СД; - забезпечення правильності нарахування СД завдяки програмам раннього втручання; - аналіз одержаних повідомлень про шахрайство у системі СД; - розслідування випадків шахрайства і здійснення примусових заходів за результатами таких розслідувань 	Так
Управління звірки даних і погашення заборгованості	<p>Національний центр звірки даних і 4 регіональних центри погашення заборгованості</p> <p>Основні функції:</p> <ul style="list-style-type: none"> - звірка даних, розгляд і відсів повідомлень про шахрайство, одержаних «гарячою» телефонною лінією; - виконання безвиздних розслідувань за повідомленнями, одержаними «гарячою» телефонною лінією; - виконання безвиздних перевірок справ заявників / одержувачів СД; - направлення справ для розслідування до Управління контролю за призначенням і нарахуванням СД; - збір коштів в рахунок погашення простроченої заборгованості; - впровадження ініціатив і програм із запобігання шахрайству в системі СД 	Лише для Національного центру звірки даних і «гарячої» телефонної лінії для прийому повідомлень про шахрайство
Аналітичне управління	<p>Основні функції:</p> <ul style="list-style-type: none"> - збір інформації, необхідної для проведення розслідувань випадків шахрайства; - виявлення нових тенденцій шахрайства у системі СД; - налагодження та підтримка внутрішніх і зовнішніх зв'язків; - розробка і оцінка політики і програм аналітичної роботи; - надання підтримки іншим структурним підрозділам 	Так

Управління	Функції та обов'язки	Чи проводиться зовнішній аналіз ефективності роботи?
	СЗЗ	
Управління операційної підтримки	<p>Основна функція – підтримка роботи інших структурних підрозділів і головного офісу СЗЗ шляхом:</p> <ul style="list-style-type: none"> - виконання досліджень і аналізів; - складання звітів про ефективність роботи; - формування і реалізації внутрішньої і зовнішньої стратегічної політики, підтримки надання послуг та консультативної допомоги; - управління внутрішніми і зовнішніми зв'язками 	Так
Управління внутрішнього контролю	Запобігання, виявлення і розслідування випадків шахрайства з боку персоналу	Ні

Джерело: Звіт Головного аудитора про ефективність роботи Міністерства соціального розвитку Нової Зеландії із запобігання, виявлення і розслідування шахрайства, червень 2008 р.

Таблиця 2. Домовленості між Міністерством соціального розвитку та іншими державними органами Нової Зеландії про виконання звірок даних в рамках адміністративного управління соціальною допомогою

Державний орган	Періодичність звірки даних
Фонд страхування від нещасного випадку	Раз на тиждень
Управління виправних закладів	Щоденно
Управління реєстрації актів громадянського стану	Раз на тиждень
Податкова адміністрація:	
- соціальна допомога	Раз на два місяці
- студенти	Раз на місяць
Митна служба Нової Зеландії	Раз на тиждень
Житлове управління Нової Зеландії	Раз на тиждень

Джерело: звіт Контрольно-ревізійного управління Нової Зеландії про результати роботи Міністерства соціального розвитку із запобігання, виявлення і розслідування випадків шахрайства в системі соціальної допомоги, червень 2008 р.

Нещодавно було істотно вдосконалено процедуру перевірки. Відтепер щонайменше одне посвідчення особи має містити фотографію заявника. Всі документи, що додаються до заяви на

призначення СД, підлягають перевірці на автентичність. Велика увага приділяється навчанню персоналу соціальних служб процедурам перевірки осіб заявників. Не менш ретельно перевіряються на автентичність і довідки про доходи і капітал. Виплата СД починається лише після того, як зібрано і перевірено всю інформацію та всі документи, подання яких вимагається системою перевірки.

Працівники управління доходів мають повідомити відділи СД про наявні в них підозри щодо одержання СД невідповідним шляхом¹³. Вони можуть надіслати повідомлення про свою підозру на спеціальну адресу електронної пошти регіонального управління контролю за правильністю призначення СД або звернутися прямо до інспектора відділу СД.

Громадяни можуть надсилати такі повідомлення поштою, електронною поштою, подавати особисто у центри зайнятості та доходів, або телефоном, за номером безкоштовної «гарячої» лінії, спеціально створеної для прийому таких повідомлень. Останній спосіб використовується найчастіше. Існує чіткий перелік інформації, що має повідомлятися. Всі розслідування випадків шахрайства, незалежно від того, хто про них повідомив – працівник соціальної служби чи простий громадянин, виконуються у чітко визначеному порядку.

У Новій Зеландії передбачено й інші заходи з виявлення шахрайства, які вживаються по відношенню до громадян, схильних до одержання СД шахрайським шляхом. В рамках цих заходів проводиться спеціальна робота з роботодавцями таких громадян і виконується вибіркового аналізу справ одержувачів допомоги. Відділам СД надано законне право надсилати роботодавцям запит на надання переліку працівників із зазначенням їхніх прізвищ та ідентифікаційних номерів. Отримана від роботодавців інформація звіряється з інформацією про одержувачів СД в базі даних Міністерства соціального розвитку. Для проведення вибіркового аналізу справ одержувачів допомоги вибираються справи тих осіб, які віднесені за своїми характеристиками й обставинами до групи ризику на основі результатів спеціальних загальнодержавних чи регіональних досліджень.

Великобританія

Великобританія та Ірландія є країнами, в яких застосовується *англосаксонська модель* організації соціального забезпечення. Основні риси системи боротьби з шахрайством, що застосовуються в рамках цієї моделі, розглянуто далі.

(1) Орієнтованість на громаду

У Великобританії заявників завжди попереджають про їхній обов'язок повідомляти визначену інформацію відділам СД. Вони зазвичай одержують інформаційне повідомлення такого змісту: «Пам'ятайте! Якщо Ви є одержувачем соціальної допомоги, Ви зобов'язані негайно повідомляти уповноваженому органу про будь-які зміни, що можуть вплинути на Ваше право на одержання соціальної допомоги. Ви не маєте права припускати, що про них нас сповістить від Вашого імені інше відомство, скажімо, Міністерство праці та пенсійного забезпечення». Таким чином, якщо одержувач СД не повідомляє про зміни у підставах, які призводять до втрати ним права на СД, він вважається винним у шахрайських діях. Повідомлення аналогічного змісту надсилаються й заявникам у Новій Зеландії. У процесі звернення за призначенням соціальної допомоги кожен заявник зобов'язаний підписати заяву встановленого зразка, якою він підтверджує, що йому роз'яснено його обов'язки, і що він добре розуміє їх.

¹³ Звіт Контрольно-ревізійного управління Нової Зеландії про результати роботи Міністерства соціального розвитку із запобігання, виявлення і розслідування випадків шахрайства в системі соціальної допомоги, червень 2008 р. (звіт розміщено в мережі Інтернет за адресою: <http://www.oag.govt.nz/2008/benefit-fraud/docs/benefit-fraud.pdf>)

У різних органах місцевого самоврядування Великобританії повідомлення про підозру в шахрайстві побудовані за єдиним шаблоном. Багато рад розмістили на своїх веб-сайтах спеціальні форми повідомлень для заповнення в режимі он-лайн (див. Додаток 3). Аналогічні бланки повідомлень можна надіслати також звичайною поштою.

Кожна така електронна форма (паперовий бланк) починається з опису її призначення. У полях форми / бланку дописувач зазначає інформацію про особу, яку він / вона підозрює в шахрайстві, зміст шахрайства. Необхідно також надати інформацію про дружину / чоловіка / партнера особи, яка підозрюється в шахрайстві.

Міністерство праці та пенсійного забезпечення Великобританії провело інформаційно-роз'яснювальну кампанію, спрямувавши її передусім на ті категорії населення, які найбільшою мірою схильні до шахрайства. Усвідомлення заявниками / одержувачами допомоги своїх обов'язків і відповідальності забезпечується також поширенням різноманітних рекламних і роз'яснювальних матеріалів – плакатів, що вивішуються в приміщеннях соціальних служб, брошур, що роздаються заявникам / одержувачам соціальними працівниками, а також регулярним проведенням просвітницьких семінарів. За результатами проведеного у Великобританії дослідження інформаційно-роз'яснювальна кампанія радикально змінила громадську думку щодо шахрайства. 95% респондентів вважають усунення шахрайства надзвичайно або дуже важливим завданням, а дві третини опитаних прирівнюють зловживання у системі СД до крадіжки (Дерман, 2009). Крім того, більшість людей дотримується думки про те, що усунення шахрайства в системі СД є важливішим за боротьбу з ухиленням від сплати податків чи засміченням довкілля.

(2) Стратегія усунення шахрайства

Міністерство сім'ї та соціальних справ виділяє чотири категорії причин, з яких СД виплачується у завищеному розмірі: зловживання, майновий стан, помилки з боку клієнтів, помилки з боку персоналу соціальних служб. Шахрайство визначається як викривлення даних чи фактів чи повідомлення недостовірних даних чи фактів для одержання матеріальної/фінансової чи іншої вигоди, зазвичай у формі активів, доходів чи інших інтересів. До шахрайства відносять:

- надання недостовірної інформації та інформації, що вводить в оману (наприклад, замовчування факту одержання додаткових доходів);
- подання недостовірної інформації про особу заявника;
- використання недостовірних або підроблених документів для одержання СД;
- неповідомлення інформації про зміни в обставинах одержувача допомоги.

Наприклад, щоб одержати право на виплати за програмою гарантованого мінімального доходу, заявники можуть замовчувати факт наявності в них певного майна, капіталу чи одержання певних доходів. Деякі власники житлових приміщень повідомляють, начебто вони здають своє житло в оренду, щоб одержати житлову субсидію, або продовжують одержувати житлову субсидію після того, як орендар вже виїхав з даного помешкання.

Помилки і шахрайство спричиняються також складністю правил призначення і нарахування допомоги; недосконалістю автоматизованих систем; недостатньою професійною підготовкою персоналу; браком чи незадовільною якістю інформування з боку міністерства.

Системи усунення шахрайства також мають бути чітко визначені й структуровані. Як правило, підрозділи, на які покладаються функції боротьби з шахрайством, створюються в системі СД, що сприяє налагодженню ефективної взаємодії між тими, хто призначає допомогу, і тими, хто бореться з шахрайством. Органи призначення СД функціонують на центральному та місцевому рівнях.

Реалізація ефективної політики усунення шахрайства вимагає ухвалення чіткої стратегії, яка б визначала цілі політики, заходи та очікувані результати. Оскільки шахрайство призводить до значних втрат коштів, більшість країн поставили за мету звести шахрайство у системі СД до мінімуму. У Великобританії кожна місцева рада бере на себе відповідні зобов'язання та ухвалює власні документи, якими регулюється розслідування випадків шахрайства і визначається стратегія усунення шахрайства.

Ефективна стратегія усунення шахрайства має сприяти досягненню таких цілей державної політики (Дерхам, 2009):

- забезпечення високої якості життя – через справедливую систему СД;
- забезпечення ефективного використання коштів – завдяки стягненню переплачених сум СД;
- висока якість надання послуг – завдяки своєчасному проведенню необхідних розслідувань;
- ефективне партнерство – через налагодження тісної співпраці з іншими організаціями та відомствами.

Стратегія має визначати набір заходів, спрямованих на стримування і виявлення шахрайства, а також встановлювати санкції до заявників, винних в шахрайстві.

Хоча системи боротьби з шахрайством було запроваджено у більшості розвинених країн, Великобританію можна вважати лідером у сфері боротьби з шахрайством і помилками, зокрема в розробці методологій кількісного аналізу шахрайства (КРУ Великобританії, 2006). Британську практику усунення шахрайства і помилок визнано найкращою у світі (КРУ Великобританії, 2008). Зокрема, у Великобританії запроваджено найбільш всебічний набір заходів як з попередження, так і з виявлення шахрайства. Віднедавна Міністерство праці та пенсійного забезпечення Великобританії всіляко сприяє поширенню британського досвіду в інших країнах.

Загалом, боротьба з шахрайством здійснюється за трьома напрямками: запобігання; виявлення; стримування. Після виявлення й доведення факту шахрайства звинувачені у шахрайстві особи притягуються до відповідальності в судовому порядку, і до них застосовуються передбачені законом санкції.

Діяльність Міністерства праці та пенсійного забезпечення щодо боротьби з шахрайством здійснюється в рамках чотирьох спеціальних програм (КРУ Великобританії, 2008):

1. Зробити все правильно з самого початку (Getting it right) – забезпечення законності призначення СД і виплати її у правильному розмірі з самого початку;
2. Забезпечувати належний розмір допомоги впродовж усього періоду виплати (Keeping it right) – забезпечення своєчасного коригування розміру СД у разі зміни характеристик і обставин одержувача;
3. Виправити за необхідності (Putting it right) – виявлення випадків порушення правил призначення і виплати СД і здійснення заходів для виправлення ситуації;
4. Забезпечити належну реалізацію стратегії (Making sure the strategy works) – моніторинг ходу реалізації стратегії; оцінка ефективності та дієвості превентивних заходів.

Такий підхід забезпечує цілісність системи соціального захисту, що проілюстровано на рис. 3.

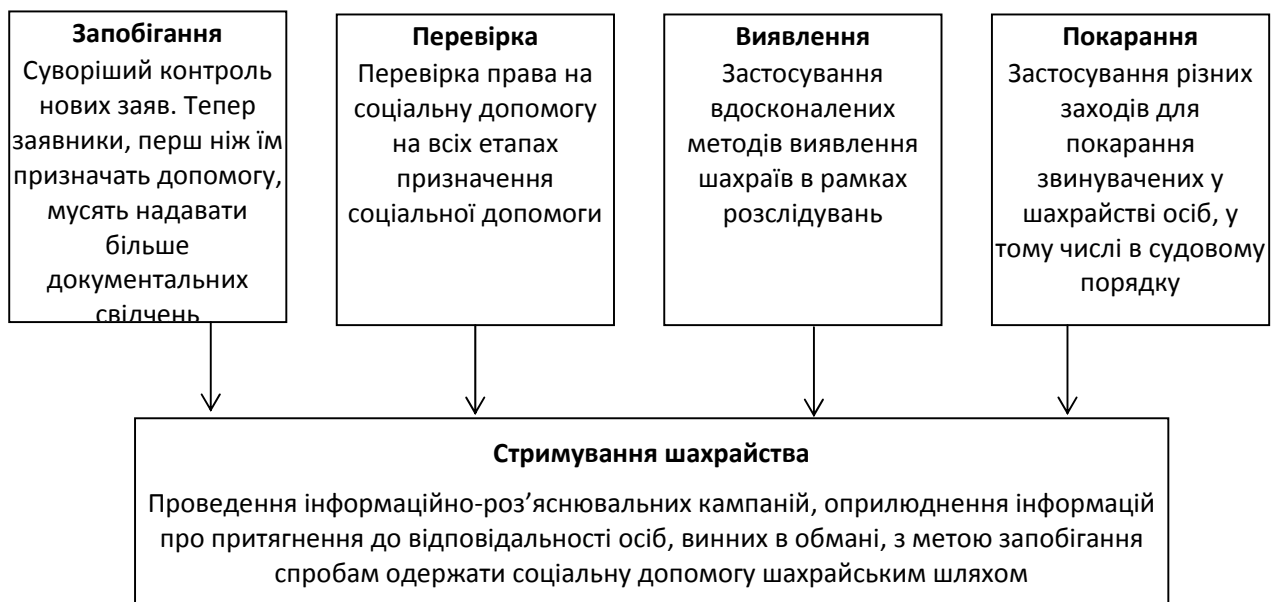


Рисунок 3. Заходи в рамках інтегрованого стратегічного підходу до боротьби з шахрайством в системі соціальної допомоги

Джерело: Контрольно-ревізійне управління Великобританії. Прогрес на шляху боротьби з шахрайством, звіт головного аудитора Міністерства праці та пенсійного забезпечення, 2008 р.

У табл. 3 впорядковано основні види діяльності з боротьби з шахрайством, що проваджуються Міністерством праці та пенсійного забезпечення Великобританії. Для підвищення ефективності протидії шахрайству Міністерством праці та пенсійного забезпечення Великобританії здійснюються такі заходи:

- професійне навчання посадовців, які розслідують випадки шахрайства;
- проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній, спрямованих на запобігання шахрайству;
- збільшення пропускнуої здатності «гарячої» телефонної лінії;
- розширення переліку даних, що звіряються;
- запровадження профілювання ризиків;
- запровадження нової стратегії усунення помилок;
- створення операційних аналітичних відділів;
- перегляд цільових показників;
- забезпечення дотримання законності одержувачами СД, перегляд набору санкцій, які застосовуються до осіб, винних у шахрайстві.

Основні види діяльності з протидії шахрайству в системі соціального забезпечення, що провадять державні організації Великобританії, в схематичному вигляді наведено в Додатку 4.

Таблиця 3. Основна діяльність з боротьби з шахрайством у системі соціальної допомоги, що проваджуються Міністерством праці та пенсійного забезпечення Великобританії

Напрямок	Діяльність	Опис
Стимування	Спрямування інформаційно-роз'яснювальної роботи до «груп ризику»	По телебаченню, радіо та в газетах проводиться інформаційно-роз'яснювальна робота, спрямована на утримання громадян від одержання СД шахрайським шляхом і зміну їхнього ставлення до отримання СД
Запобігання	Забезпечення дотримання заявниками встановлених правил	Проведення співбесід для роз'яснення заявникам їхніх обов'язків як одержувачів СД
Виявлення	Національна «гаряча» телефонна лінія для повідомлень про виявлені випадки шахрайства	Повідомлена громадянами інформація допомагає міністерству виявляти осіб, винних в шахрайстві, та притягати їх до відповідальності
	Служба звірки даних	Порівняння даних, що зберігаються міністерством, з даними інших державних відомств, з метою виявлення випадків шахрайства
Розслідування	Служба розслідування випадків шахрайства	Розслідування підозрілих справ і збір доказів, що використовуватимуться для притягнення до відповідальності осіб, винних в шахрайстві
Покарання	Управління покарань	Якщо сума одержаної шахрайським шляхом СД не перевищує 2 тис. фунтів стерлінгів, особі, винній в шахрайстві, робиться попередження, або з неї стягується штраф в розмірі 30% надміру сплаченої суми СД. У серйозніших випадках справа розглядається в суді

Джерело: Контрольно-ревізійне управління Великобританії. Прогрес на шляху боротьби з шахрайством, звіт головного аудитора Міністерства праці та пенсійного забезпечення, 2008 р.

Система перевірки у Великобританії складається з установленого порядку, набору спеціальних інструкцій і процедур проведення перевірок кожної заяви на призначення СД (Петтігру). Система перевірки створюється на основі положень чинного законодавства з метою мінімізації масштабів шахрайства і помилок і забезпечення законності призначення СД і правильності розрахунку її розміру (Гленферн)¹⁴. У Великобританії суворі перевірки в системі СД були запроваджені не лише для виявлення й запобігання шахрайству з боку заявників, а й з метою стандартизації політики боротьби з шахрайством місцевих органів влади (Петтігру). Основою системи перевірки є

¹⁴ У Великобританії виявлення спроб одержання соціальної допомоги шахрайським шляхом покладається на Службу звірення даних в системі житлових субсидій, яка була створена в 1996 році.

перевірка особи заявника та місця його проживання. Заявник зобов'язаний пред'явити інспектору відділу СД оригінали двох посвідчень особи.

Кожного місяця інформаційне управління формує випадкові вибірки справ на основні наявних адміністративних даних для проведення перевірок. Кожна вибірка формується таким чином, щоб охоплювати всю країну протягом календарного року.

Перевірка більшості справ проводиться в такому порядку:

- **Попередня перевірка:** звірка інформації у базах даних міністерства і місцевого органу влади для одержання загального уявлення про справу і виявлення невідповідностей інформації з різних джерел.
- **Співбесіда:** проведення співбесіди з одержувачем за місцем його проживання з використанням структурованого і докладного набору запитань, відповіді на які дозволяють з'ясувати причини звернення за призначенням СД, виявити невідповідності між поточними обставинами одержувача та обставинами, на підставі яких була призначена допомога.

Система перевірки встановлює обов'язок заявника сповіщати відділ СД про зміни в його матеріальному стані та інших обставинах, що можуть вплинути на його право на СД. Система перевірки передбачає також звірку даних та аналіз ризиків, пов'язаних із виплатою СД за раніше задоволеними заявами.

(3) Звірки даних

Звірка даних є одним з найдієвіших та найважливіших способів виявлення випадків одержання СД шахрайським шляхом. У системі СД Великобританії за допомогою звірок даних кожного року викриваються масштабні шахрайства. Звірки даних в Великобританії та Ірландії є процесом перехресного порівняння в електронній формі інформації про особу (як-от: прізвище та ім'я, домашня адреса, дата народження тощо), яку отримують з різних джерел (наприклад, з ради з призначення та виплати житлових субсидій і місцевих податкових пільг, з баз даних Міністерства праці та пенсійного забезпечення, від місцевих рад) і зберігають на папері або в електронній формі, з метою виявлення невідповідностей, якщо такі мають місце. Ключовими полями при звірках даних є дата народження та номер соціального страхування, за якими особа зазвичай ідентифікується у базах даних різних міністерств і відомств. Звірки можуть здійснюватися на рівні країни в цілому; вони передбачають порівняння офіційних даних про доходи громадян з даними, що подані до системи СД. Наприклад, шляхом звірки даних може бути виявлений факт виплати коштів з недержавного пенсійного фонду одержувачеві СД, який не задекларував свою пенсію.

У Великобританії накопичено успішний досвід запобігання шахрайству в системі СД через взаємодію з королівської поштою. В цій країні допомога на оплату оренди житла надається у формі чеків, які надсилаються виключно королівською поштою. Тому особи, які одержують одночасно допомогу на оплату оренди житла і соціальну допомогу, не можуть змінити місце проживання, не повідомивши про це поштову службу. Остання, у свою чергу, повідомляє про зміну адреси одержувача у відділ СД.

В разі одержання повідомлення про шахрайство місцеві органи влади зобов'язані відреагувати на нього й усунути шахрайство протягом 8 тижнів (Гленферн). У деяких випадках проблема усувається виправленням простих помилок, в інших доводиться проводити повноцінну перевірку. Після усунення проблеми відділ СД зобов'язаний доповісти про результати вжитих заходів. У звіті мають зазначатися:

- основна причина виявленої невідповідності даних *або*
- правильно розрахований розмір СД до виплати *або*

- виправлені дані *або*
- факт ініціювання розслідування у даній справі *або*
- факт призупинення виплати СД за даною справою.

Про виявлені невідповідності повідомляють уповноважені органи місцевої влади, які проводять розслідування для з'ясування причини виникнення невідповідностей. Якщо невідповідність спричинена помилкою персоналу чи збоєм в автоматизованих системах, інформація про таку помилку чи збій доводиться до відома відповідних працівників. Якщо невідповідність спричинена повідомленням одержувачем СД неправильної чи недостовірної інформації, інспектор ради проводить розслідування за справою у встановленому порядку.

У разі доведення факту шахрайства до шахрая застосовується санкція, яка, як очікується, стане для нього добрим уроком і в майбутньому утримуватиме його від повторного шахрайства. Опублікування інформації про притягнення до відповідальності шахраїв у засобах масової інформації свідчитиме про дотримання принципу невідворотності покарання. Набір можливих санкцій включає попередження, штраф і притягнення до відповідальності в судовому порядку. Відповідно до Закону про адміністративне управління в системі соціального забезпечення 1992 року органи влади мають право притягати до відповідальності в судовому порядку осіб, які повідомили недостовірну інформацію для одержання СД, а також осіб, які у період одержання СД повідомили про відсутність змін в їхніх обставинах, попри наявність таких змін.

Передбачається, що будь-яка інформація про заявників / отримувачів СД є конфіденційною. Дані зберігаються згідно з принципами, встановленими Законом про захист даних 1998 р., у замкнених шафах, а їх пересилка електронною поштою здійснюється лише безпечними каналами зв'язку із застосуванням шифрувального програмного забезпечення. Інспектори по роботі з даними зобов'язані виконувати вимоги політики і кодексу професійної поведінки, що є складовими прийнятої у раді стратегії боротьби з шахрайством.

Контролем звірки даних займаються здебільшого дві установи – Міністерство праці та пенсійного забезпечення та Ревізійна комісія. Кожного місяця місцеві ради передають інформацію, яку вони зберігають, Міністерству праці та пенсійного забезпечення для звірки з інформацією, що перебуває в розпорядженні міністерства. Раз на два роки дані передаються для звірки Ревізійній комісії.

У разі необхідності звірки даних про особу працівника ради (внутрішньої перевірки), здійснюється консультування працівника, відповідального за таку звірку, і відповідним меморандумом сповіщається весь персонал відповідної ради.

Згідно з правилами ЄС, працівники-іммігранти мають право звертатися за призначенням допомоги на дітей, які проживають в іншій країні, у країні за місцем роботи або у країні походження, але вони не можуть звертатися за призначенням допомоги одночасно у двох країнах. Деякі особи, які приїжджають до Великобританії у пошуках роботи, звертаються за призначенням цієї допомоги, яка у Великобританії виплачується у більшому розмірі, ніж на їхній батьківщині. Британські слідчі регулярно надсилають іншим країнам ЄС запити щодо інформації про одержання чи недержання такими особами допомоги з догляду за дітьми у себе на батьківщині.

Наприклад, у 2005 р. справи поляків, які звернулися за призначенням допомоги з догляду за дітьми у Великобританії, були перевірені у Гданському регіоні Польщі. В результаті проведеної перевірки було виявлено факт шахрайства з їхнього боку¹⁵. У 2007 р. кількість таких запитів перевищила

¹⁵ Механізм шахрайства можна проілюструвати на такому прикладі. Чоловіки, які офіційно працюють у Великобританії, мають право на допомогу на догляд за дітьми, навіть якщо діти проживають у Польщі. В такій

півтори тисячі, що змусило уповноважений орган у Гданську збільшити штат інспекторів з одного до восьми. Аналогічні заходи було здійснено і в інших регіонах Польщі. Вони виявили численні випадки шахрайства, коли польські мігранти звертаються по СД одночасно у Польщі та Великобританії¹⁶.

У п'яти з восьми регіонів Великобританії, в яких Британська корпорація теле- та радіомовлення (BBC) проводила дослідження, від третини до половини одержувачів допомоги на дітей з числа іммігрантів одержували таку ж допомогу і в себе на батьківщині.

(4) Обстеження умов життя заявників / одержувачів

Зазвичай проводяться безвизні перевірки, але у певних випадках обставини вимагають обстеження умов життя, тобто перевірки за місцем проживання заявника / одержувача СД, а саме:

- якщо в безвизному режимі неможливо розібратися у суперечливих свідченнях;
- якщо існують сумніви в тому, що одержувач має право на подовження строку одержання допомоги;
- на запит заявника.

У Великобританії перевірки за місцем проживання заявників / одержувачів СД виконують не слідчі, а інспектори з проведення перевірок за місцем проживання. Під час такої перевірки інспектор встановлює факт дійсного проживання заявника / одержувача за даною адресою та перевіряє достовірність інформації, зазначеної в заяві на призначення СД. Крім того, інспектор переконується в тому, що особа, яку перевіряють, справді одержує допомогу і пільги, на які вона має право. Зазвичай, у Великобританії перевірки за місцем проживання одержувачів СД виконуються не рідше одного разу на три роки; при цьому кожен одержувач має бути відвіданий інспектором відділу СД за місцем проживання щонайменше один раз для перевірки правильності та актуальності всієї повідомленої ним інформації¹⁷.

Перелік заявників / одержувачів, яких перевірятимуть за місцем проживання, складається на основі результатів ризик-скорингу. Місцеві органи влади мають право виключити з такого переліку осіб, перевірка яких, на їхню думку, є небажаною чи зайвою. У Великобританії перевірка за місцем проживання тих заявників / одержувачів, ризик шахрайства з боку яких вважається найвищим, є за вартістю найбільш ефективною складовою стратегії протидії шахрайства (Світовий банк, 2008).

Як правило, заявників/одержувачів наперед сповіщають про візит інспектора, який перевірятиме їх за місцем проживання. У деяких випадках перевірки за місцем проживання виконуються без попереднього сповіщення.

В Ірландії перевірки за місцем проживання заявників/одержувачів виконуються з міркувань безпеки двома інспекторами (а не слідчими), зазвичай чоловіком і жінкою. Не перевіряються за місцем проживання особи, схильні до насильства. До рішення, що приймається за результатами перевірки, додається акт перевірки¹⁸.

ситуації чоловіки можуть подавати заяви на одержання допомоги у Великобританії, а їхні дружини – у Польщі. В результаті сім'ї одержують допомогу на дітей у двох країнах одночасно.

¹⁶ Розмір допомоги на догляд за дітьми у Великобританії у кілька разів перевищує розмір такої ж допомоги у Польщі.

¹⁷ Адреса в мережі Інтернет:

http://www.richmond.gov.uk/home/housing/housing_benefits/claiming_housing_and_council_tax_benefit/verification_framework_ork.htm

¹⁸ Управління Комісара соціальних фондів Північної Ірландії: *Звіт про попередні консультації з питань відбору справ одержувачів соціальної допомоги для перевірки за місцем проживання* за період з 17 листопада 2006 р. по 12 січня 2007 року.

При розслідуванні випадків шахрайства в системі соціальної допомоги перевірки за місцем проживання заявників/одержувачів проводяться досить рідко і складають близько 40% всіх перевірок за рік (Гленферн). Зазвичай осіб, що підозрюються в шахрайстві, запрошують на співбесіду до відділу СД. Слідчі відвідують помешкання заявників / одержувачів, якщо їм необхідно оцінити ступінь ризику, пов'язаного з даним заявником / одержувачем, здійснити таємне спостереження або опитати свідків (Гленферн).

(5) Розслідування

Дієва система боротьби з шахрайством вимагає наявності чітко визначених систем, політики і процедур призначення допомоги та розгляду «сигналів» про випадки шахрайства. Очевидно, що добре налагоджена практика проведення ефективних і дієвих розслідувань випадків шахрайства і покарання осіб, винних в шахрайстві, утримує потенційних шахраїв від незаконних дій. Звісно, перевірятися мають у першу чергу справи тих заявників / одержувачів, які належать до групи ризику.

У Великобританії визначено, що будь-яке розслідування випадків шахрайства в системі СД має підпорядковуватися таким обов'язковим принципам:

- з'ясування фактів;
- збирання достатніх доказів для обґрунтування будь-якої санкції;
- забезпечення правильності розрахунку розміру СД, що виплачується.

Розслідування виконується спеціально підготовленим слідчим з метою підтвердження факту наявності чи відсутності шахрайства. На час проведення розслідування виплата СД може бути призупинена на виконання рекомендації слідчого до одержання подальших його розпоряджень або взагалі припинена.

Для забезпечення законності призначення та правильності розрахунку розмірів СД урядові структури Великобританії застосовують ризик-скоринг. справи для перевірок відбираються на основі результатів оцінювання ризиків, повідомлень громадян і працівників соціальних служб; проводяться також вибіркові перевірки справ. Щомісяця Служба звірки даних складає перелік одержувачів СД на основі інформації в базах даних місцевих органів влади, присвоює кожному певну оцінку, що віддзеркалює ймовірність виплати допомоги даному одержувачу в необґрунтовано завищеному розмірі, та визначає 40% одержувачів з найбільшою кількістю балів. Перелік розсилається місцевим органам влади. Сума балів, що присвоюється одержувачам СД за результатами ризик-скорингу, є показником ймовірності переплати допомоги. Її значення є результатом статистичного аналізу профілю одержувача (Гленферн). Велика сума балів не є свідченням нечесності одержувача. Вона вказує на зміни в обставинах одержувача, а одержувачі, в яких сталися зміни, характеризуються більшою ймовірністю того, що вони одержують допомогу в завищеному розмірі. Водночас, місцеві органи влади мають право застосовувати й власні методи визначення ознак віднесення справ до групи ризику.

Зазвичай розслідування випадків підозри у шахрайстві при одержанні СД є безвізними. Перевірка справ, визначених відповідно до ризик-скорингу, може здійснюватись телефоном, поштою або у ході співбесіди в офісі чи за місцем проживання одержувача. Нерідко перевірка починається з телефонного дзвінка чи листа, а завершується відвіданням помешкання одержувача, особливо у випадках, коли необхідно скласти документ про зміни в обставинах одержувача за підписом самого одержувача.

В ході перевірки справ, визначених відповідно до ризик-скорингу, щонайменше перевіряються зміни в підставах, які найбільшою мірою впливають на право одержувача на СД, і які сталися за

період, що минув після початку виплати допомоги чи після попередньої перевірки. Спочатку слідчий збирає всі необхідні дані і перевіряє їх, а потім виконує всебічну звірку даних у справі заявника / одержувача СД з даними, отриманими з різних джерел – від роботодавця, поліції, банку та ін.¹⁹

Якщо проведений аналіз дає слідчому підстави вважати, що має місце шахрайство, він викликає одержувача допомоги на співбесіду до відділу СД. Перед початком співбесіди останньому повідомляють, що він має право не давати свідчень проти себе, але зобов'язаний надавати лише правдиву інформацію. Співбесіда записується на диктофон. Запис співбесіди може використовуватися у судовому провадженні.

За результатами перевірки і співбесіди слідчий готує звіт зі своїми висновками про необхідність чи відсутність необхідності проводити спеціальне розслідування і викладає рекомендації щодо подальших дій, а також готує доповідну записку про накладання адміністративного штрафу інспектору, відповідальному за накладання санкцій.

Після завершення вивчення всіх обставин справи старший інспектор робить свої висновки і дає рекомендації щодо вибору тієї чи іншої санкції. Рішення про накладання санкцій у кожному випадку приймаються з врахуванням безпосередніх обставин певного випадку з урахуванням таких критеріїв:

- проведення розслідування спільно з представниками Міністерства праці та пенсійного забезпечення, з урахуванням політики міністерства;
- серйозність правопорушення та кількість правопорушень, скоєних особою в минулому (відсутність правопорушень в минулому);
- розмір заподіяного збитку і тривалість застосування шахрайської схеми. Якщо розмір збитків є незначним (за винятком випадків, коли незначні збитки наносяться багатократно), притягнення порушника до відповідальності в судовому порядку може бути економічно недоцільним;
- фізичний і моральний стан порушника, а також його соціальний і сімейний стан, вік, наявність труднощів мовного спілкування;
- наявність / відсутність попередньої підготовки чи зговору перед скоєнням порушення;
- відповідність документальних свідчень і слідчих дій вимогам чинного законодавства, дотримання встановлених законодавством часових обмежень на провадження дій у даній справі;
- наявність / відсутність щирого зізнання порушника до початку розслідування;
- наявність / відсутність пом'якшуючих обставин.

Існує чотири можливі результати перевірки справи одержувача СД:

- одержувач має право продовжувати одержувати СД в її нинішньому розмірі;
- у справі враховано виявлені зміни в обставинах одержувача;
- виплата допомоги призупинена / скасована;

¹⁹ У Великобританії слідчі мають право одержувати дані для цілей звірення не тільки в державних органах, а й у приватних структурах. Суб'єкти господарювання будь-якої форми власності зобов'язані надавати всю інформацію на вимогу слідчого.

- почато розслідування з приводу шахрайства при одержанні СД.

Останній день перевірки має бути обов'язково задокументований, оскільки згідно з чинним британським законодавством наступна перевірка може проводитися не раніше, ніж через три роки, якщо одержувачем допомоги є пенсіонер, і не раніше, ніж через шість місяців, якщо одержувачем допомоги є особа працездатного віку. Але при цьому допускається проведення дострокової перевірки, якщо її необхідність обґрунтовується результатами звірки даних.

(6) Застосування санкцій

У Великобританії передбачено кілька типів санкцій. Заявників/одержувачів, викритих в дрібному шахрайстві, суворо попереджають про те, що у разі повторного шахрайства вони будуть притягнуті до відповідальності в судовому порядку. На осіб, які вчинили серйозніші правопорушення, накладаються адміністративні штрафи. Якщо в результаті правопорушення мала місце переплата допомоги, але її сума була відносно малою (недостатньою для притягнення до відповідальності в судовому порядку), на особу, винну в шахрайстві, накладається штраф у розмірі 30% від переплати. Нарешті, особи, винні в одержанні шахрайським шляхом великих сум СД (понад 2 тис. фунтів стерлінгів), притягаються до відповідальності в судовому порядку.

Законодавчою базою для притягнення до відповідальності осіб, винних у шахрайстві, є Закони про крадіжки 1968 і 1978 років, Закон про шахрайство 2006 року і Закон про адміністративне управління в системі соціального забезпечення 1992 року. Жодна справа про шахрайство не передається до суду, поки Рада не збере докази, що є прийнятними для суду, надійними і достатніми для доведення вини особи, яка підозрюється в шахрайстві. Рада передає справу про шахрайство до суду лише тоді, коли буде впевнена у добрій перспективі покарання підозрюваної особи після розгляду всіх обставин справи (тобто коли справа успішно пройде так званий «тест на достатність доказів»).

До порушників застосовуються такі санкції (за зростанням рівня жорсткості):

1. Попередження. Належним чином зроблене попередження застерігає порушника від повторних шахрайських дій, за які його напевне буде притягнуто до відповідальності. Попередження як санкція накладається тоді, коли сума збитків є меншою за витрати, пов'язані з притягненням порушника до відповідальності. Попередження як санкція може застосовуватися тільки у разі визнання порушником своєї провини.
2. У разі заподіяння в результаті шахрайства більших, але при цьому відносно незначних збитків (менших за ті, за заподіяння яких зазвичай справу передають до суду) з порушника стягується штраф у розмірі 30% суми надміру сплаченої допомоги. Адміністративний штраф стягується, як правило, з осіб, які скоїли правопорушення вперше. Якщо порушник відмовляється сплачувати штраф, рада зобов'язана передати справу порушника до суду.
3. Притягнення до відповідальності в судовому порядку. Закон про органи місцевого самоврядування 1972 року (розділ 222) надає органам місцевого самоврядування право передавати справу порушників до суду і брати участь у судових провадженнях. З огляду на розмір судових витрат до суду передаються справи про шахрайство, за якими розмір збитків становить щонайменше 2 тис. фунтів стерлінгів (за певних обставин – меншої суми). Судове провадження відкривається за наявності достатніх доказів вини особи, яка підозрюється в шахрайстві.

При цьому має дотримуватися принцип адекватності покарання. Санкція, що накладається, не повинна бути суворішою за покарання за можливим вироком суду.

Крім накладання штрафу чи покарання в судовому порядку Рада може стягнути з порушника суму всієї допомоги, що була одержана незаконно, на виконання положень своєї політики стягнення незаконно виплачених коштів. У разі відкриття судового провадження Рада може подати позовну заяву про стягнення суми надміру виплаченої допомоги. На забезпечення такої позовної заяви може бути накладено арешт на активи порушника. За необхідності Рада може скористатися повноваженнями, що надаються їй Кримінально-процесуальним кодексом 2002 року (в частині конфіскації активів).

Отримавши висновки старшого інспектора (слідчого) щодо можливих санкцій, голова СЗЗ приймає рішення про накладання санкції на порушника або передачу справи для подальшого розгляду до Міністерства праці та пенсійного забезпечення, поліції, суду чи Ради. Якщо справа передається до міністерства чи поліції, останні встановлюють покарання, керуючись власною оцінкою обставин справи. Вони можуть обмежитися попередженням і не передавати справу до суду. З огляду на це СЗЗ має тісно співпрацювати з міністерством у формуванні спільної позиції у випадках, коли розглядається можливість притягнення порушника до відповідальності через суд. Рішення про притягнення порушника до відповідальності через суд має бути обґрунтованим і справедливим, оскільки воно серйозно впливає на подальшу долю особи, яка підозрюється в шахрайстві.

У разі успішного притягнення до відповідальності особи, винної у шахрайстві, інформація про дану справу повідомляється Міністерству праці та пенсійного забезпечення. Якщо особу було двічі звинувачено в одержанні СД шахрайським шляхом, розмір СД, на яку така особа має право, зменшується (на 20-40%) на певний період часу. Такий захід покликаний утримати від шахрайських дій осіб, схильних до правопорушень.

Останнім часом існує тенденція до запровадження більш суворих правил щодо стягнення переплат СД. Як стверджують представники КРУ Великобританії, усвідомлення того, що незаконно одержану СД доведеться повертати, є важливим стримуючим чинником для потенційних шахраїв. Міністерство праці та пенсійного забезпечення Великобританії поставило за мету стягувати переплати допомоги у всіх випадках, коли це доцільно і фінансово обґрунтовано. Саме Міністерство має право стягувати надміру сплачені суми СД, одержаної шахрайським шляхом, якщо такі суми не перевищують встановлений розмір. Переплати допомоги стягуються, коли одержувач під час співбесіди сам зізнається в шахрайстві та у разі визнання одержувача допомоги винним в шахрайстві в судовому порядку (КРУ Великобританії, 2009). Переплати СД через ненавмисні помилки одержувачів стягуються на виконання положень законодавства про соціальне забезпечення.

(7) Слідчий у справах про шахрайство у системі соціальної допомоги

Слідчий у справах одержувачів СД є працівником підрозділу фінансового управління відділу СД та підпорядковується безпосередньо керівнику служби розслідувань у справах одержувачів СД. Слідчі виконують функції виявлення випадків шахрайства, яке визначене законодавством як злочин, а також проводять розслідування за повідомленнями про підозру в одержанні СД шахрайським шляхом, що передбачає уточнення інформації, збирання доказів і свідчень, здійснення нагляду і проведення співбесід з одержувачами допомоги. За необхідності слідчий представляє інтереси Міністерства праці та пенсійного забезпечення в суді.

Основними обов'язками слідчого у справах про шахрайство в системі СД є²⁰:

²⁰ Описи посадових обов'язків слідчого у справах про шахрайство в системі соціальної допомоги є схожими в усіх адміністративних одиницях Великобританії. Даний опис взято з веб сайту міста і графства Свансі; адреса в мережі Інтернет: <http://www3.swansea.gov.uk/cmsi/jobs/latestjobs/pdfs/CXFN0220.pdf>

- a. Сприяння у здійсненні нагляду і контролю за поточною роботою відділу з розслідування справ одержувачів СД.
- b. Забезпечення дотримання законодавства про СД.
- c. Забезпечення виконання планових і цільових показників ефективності роботи.
- d. Сприяння забезпеченню дієвої та ефективної роботи відділу з розслідування справ одержувачів СД шляхом:
 - сприяння запобіганню, виявленню і розслідуванню випадків одержання СД шахрайським шляхом; звітування про результати цієї роботи керівникові служби розслідувань;
 - забезпечення досягнення встановлених групових та індивідуальних цільових показників;
 - надання допомоги у проведенні вибіркового і цільового перевірок з метою досягнення і підтримання високих стандартів ефективності;
 - налагодження та підтримка співпраці з Міністерством праці та пенсійного забезпечення, поліцією та іншими державними органами;
 - перевірка автентичності заяв на призначення СД;
 - проведення розслідування справ, за якими існують підозри в одержанні СД шахрайським шляхом, у тому числі уточнення інформації, збір доказів, здійснення нагляду та проведення співбесід з одержувачами СД;
 - підготовка звітів по справах, за якими необхідно проводити спеціальні розслідування, та підготовка рекомендацій щодо виконання таких розслідувань;
 - взаємодія з юридичним управлінням; підготовка матеріалів, необхідних для притягнення порушників до відповідальності у судовому порядку, та звітів;
 - підготовка і представлення справ Судовій комісії Ради;
 - підготовка доповідних записок про накладання адміністративних штрафів інспектору із застосування санкцій;
 - надання допомоги у проведенні періодичних вибіркового перевірок справ одержувачів СД;
 - проведення розслідувань у справах про крадіжку чеків СД, наданої іншій особі;
 - взаємодія з іншими службами та зовнішніми відомствами та органами в частині перевірки інформації, що використовується в системі СД;
 - допомога у впорядкуванні статистичних даних для інформаційних систем управління та системи субсидій;
 - виконання за необхідності перевірок одержувачів СД та їх орендодавців;
 - відвідування навчальних та інших заходів (за необхідності), занять за програмою акредитації інспекторів з протидії шахрайству (за відсутності відповідного сертифікату);
 - відвідання суду (за необхідності);
 - виконання роботи у неробочий час на запит керівника; виконання інших обов'язків на запит керівника, якщо у цьому існує необхідність; виконання інших завдань, що відповідають рівню кваліфікації посадовця (за необхідності);
 - використання власного транспорту в службових цілях (за необхідності);
 - у разі відсутності керівника відділу розслідувань – допомога в управлінні роботою відділу, досягненні відділом високих показників ефективності роботи.

Кваліфікаційні вимоги до особи, що працює на посаді слідчого у справах одержувачів СД здебільшого складаються з запиту високої освіченості, вміння працювати у несприятливих умовах і самостійно організувати власну зайнятість, бажання підвищувати кваліфікацію та показники роботи, вміння спілкуватися з людьми тощо, а також:

- доброї обізнаності з місцевими податковими пільгами, системою житлових субсидій та всіх інших видів СД, що призначається з урахуванням ступеню нужденності;
- вміння правильно тлумачити і застосовувати складні положення законодавства;
- наявності досвіду використання різноманітних пакетів програмного забезпечення.

(8) Контрольно-ревізійне управління

КРУ Великобританії перевіряє звіти всіх органів державної влади і доповідає Парламенту про ефективність і дієвість витрачання ними державних коштів. КРУ контролює використання державних коштів у таких сферах:

- промисловість і підприємництво;
- державні фінанси та казначейство;
- зв'язки з громадськістю;
- громади, регіони і духовне відродження;
- державне управління і взаємодія різних органів влади;
- культура, дозвілля, ЗМІ;
- оборона;
- освіта і професійна підготовка;
- зайнятість, працевлаштування і професійний розвиток;
- захист довкілля, забезпечення самодостатності, розвиток села;
- охорона здоров'я та соціальні послуги;
- соціальне забезпечення і соціальна допомога;
- житлове господарство і будівництво;
- міжнародні відносини;
- приватні фінанси;
- громадський порядок, судочинство і права людини;
- регулювання і регуляторні органи;
- наука, технології та інновації;
- податки і збори;
- транспортне господарство та інфраструктура.

У сфері соціального забезпечення та допомоги КРУ перевіряє фінансові звіти Міністерства праці та пенсійного забезпечення, на яке покладається адміністративне управління соціальним забезпеченням і СД, та його органів. Крім того, КРУ виконує низку перевірок ефективності використання державних коштів за різними напрямками діяльності у даній сфері, які доповнюють роботу з фінансового контролю за витратами, а також аналізує стан виконання ширших завдань – від запобігання соціальної ізоляції окремих категорій населення до управління соціальними проектами (спільно з органами адміністративного управління у сфері соціального забезпечення та СД).

3.5 Кількісний аналіз шахрайства і помилок у системі соціальної допомоги

Методи кількісного аналізу шахрайства і помилок у системі СД істотно різняться за країнами. Їх вибір залежить від будови системи СД, існуючих видів допомоги, наявності даних, набору заходів з протидії шахрайства, тощо. Загалом, існує два основні підходи до з'ясування дієвості стратегій та ініціатив з протидії шахрайства (Світовий банк, 2008). Перший підхід полягає у відстеженні в часі загальної частки справ, за якими СД була одержана / нарахована шахрайським шляхом чи з помилками. Залежно від збільшення чи скорочення цієї частки можна зробити висновок про дієвість чинної стратегії протидії шахрайства. Для обчислення зазначених часток відповідальний державний орган має регулярно проводити аналіз великої кількості справ із застосуванням стійких статистичних методів. Інший підхід передбачає відстеження дієвості ініціатив, тобто аналіз співвідношення одержаних вигод (заощаджень) і витрачених коштів.

Британські стандарти проведення кількісного аналізу шахрайства і помилок у системі СД вважаються взірцевими (Світовий банк, 2008). Австралія та Ірландія планують запровадити в себе схожу методологію, яка допоможе цим країнам відстежувати загальні масштаби і тенденції шахрайства в системі СД. Однак це досить складне завдання, виконання якого вимагає проведення регулярних і спеціальних перевірок справ одержувачів допомоги і статистичного аналізу та потребує значних ресурсів.

В Ірландії та Нідерландах кількісний аналіз шахрайства і помилок у системі СД виконується на основі даних обстежень. У Канаді основна увага приділяється заощадженням від проведення заходів з протидії шахрайства.

Підходи до кількісного аналізу помилок і шахрайства в різних країнах є такими:

Франція. Починаючи з 1995 р., регіональні фонди зобов'язані доповідати про всі виявлені випадки шахрайства Фонду соціальної допомоги сім'ям (CNAF) із зазначенням сфери і механізму шахрайства. Починаючи з 2001 р., Фонд соціальної допомоги сім'ям розслідує випадки незаконного призначення і неправильного нарахування СД. За його оцінками, персонал соціальних служб допускає помилки у 16% справ, 4% яких спричиняються «людським чинником». У 2006 р. Міністерство охорони здоров'я Франції через свої регіональні служби (DRASS)) виконало перший загальнодержавний аналіз ситуації з шахрайством у системі СД.

Нідерланди. Робоча група уряду Нідерландів (Stuurgroep Fraude en Financieel-Economische Criminaliteit) виконала дослідження, щоб з'ясувати, чи можна оцінити масштаби шахрайства у системі СД. У звіті робочої групи робиться висновок, що оцінити масштаби шахрайства у системі СД можна, однак при цьому не існує єдиного методу, спроможного охопити всі види шахрайства.

Швеція. У 2005 році Міністерство охорони здоров'я і соціальної політики доручило Агентству соціального страхування розробити показник масштабів шахрайства і помилок у системі соціального страхування, значення якого обчислювались би на основі випадкової вибірки справ одержувачів соціальних виплат. Міністерство планує включити показники масштабів шахрайства і помилок у різних програмах соціального страхування в систему звітування про якість (Qben II). Крім того, починаючи з 2004 р., Агентство соціального страхування працює над створенням методу розрахунку кількісних показників заощаджень, одержаних завдяки проведенню заходів з виявлення та усунення шахрайства у системі соціального страхування.

Ірландія. Міністерство соціальної політики запроваджує проведення регулярних обстежень. Нещодавно було проведено аналіз ситуації в системі допомоги з безробіття та допомоги самотнім батькам. Як свідчать його результати, розмір виплат значній частці одержувачів цих видів допомоги (відповідно, 16% і 28%) розраховується неправильно. Розглядається також можливість

запровадження безперервного у часі кількісного аналізу масштабів шахрайства і помилок у системі СД, як це зроблено у Великобританії.

Великобританія. Кількісний аналіз шахрайства і помилок у системі СД виконується Міністерством праці та пенсійного забезпечення передусім для з'ясування поширеності шахрайства і помилок, а також спричинених ними сукупних збитків. При цьому застосовуються три методи аналізу:

1. Безперервний у часі кількісний аналіз. Протягом кварталу визначаються витрати на виплати таких видів СД – допомоги за програмою гарантованого мінімального доходу; допомоги особам, які шукають роботу; допомоги за програмою пенсійного кредиту; житлових субсидій. Безперервно виконується кількісний аналіз помилок призначення й нарахування пенсій з інвалідності та пенсій за віком. Крім того, раз на рік оцінюються масштаби шахрайства, пов'язаного з «інструментами виплати соціальної допомоги і пенсій», наприклад, шахрайства з чеками.
2. Разовий кількісний аналіз. Починаючи з 1995 р., Міністерство праці та пенсійного забезпечення періодично виконує загальнодержавний аналіз ситуації з певними видами СД і пенсій, щоб оцінити рівень шахрайства і помилок у конкретному календарному році. Сукупний розмір виплат за цими видами СД і пенсій становить три п'ятих всіх виплат у системі СД і пенсійного забезпечення. Оскільки такий аналіз виконується не кожного року, припускають, що рівень шахрайства і помилок залишився незмінним з часу проведення останнього аналізу.
3. Моделювання і припущення стосовно тих видів СД, для яких кількісний аналіз шахрайства і помилок не виконується. Сума тих видів СД, які не охоплені кількісним аналізом, становить приблизно 13% сукупної суми виплат у системі СД і пенсійного забезпечення. Для цих видів допомоги ми припускаємо, що масштаби шахрайства і помилок є такими ж, як і в програмах інших – схожих – видів допомоги. Наприклад, програма місцевих податкових пільг має багато спільного з програмою житлових субсидій.

У 2006 р. до проведення кількісного аналізу шахрайства і помилок у системі СД Великобританії було залучено близько 500 працівників на умовах повного робочого дня (в еквіваленті) (КРУ Великобританії, 2006).

Ради більшості графств створили відділи розслідувань, один з обов'язків яких полягає в оцінюванні ризиків, пов'язаних з шахрайством у системі СД. Для вищої ефективності оцінювання ризиків пов'язується з операційною діяльністю. Нова Зеландія запозичила цей підхід і останнім часом приділяє розслідуванням, які базуються на результатах ризик-скорингу, значно більше уваги²¹.

Нова Зеландія. У звіті Міністерства соціального розвитку про результати аналізу точності звітних даних вміщено такі показники: точність звітних даних про масштаби шахрайства і помилок (значення цього показника розраховані на невеликих випадкових вибірках); обсяги даних, що не можуть бути перевірені (відсутніх даних); частки справ, за якими допомога призначена і нарахована правильно, за якими допомога нарахована в неправильному розмірі та за якими допомога призначена незаконно. У звіті відсутні дані про суму надміру виплаченої допомоги (у тому числі внаслідок шахрайства). У 2004-05 р.р. міністерство стягнуло зі своїх клієнтів 73 млн.

²¹ Звіт Контрольно-ревізійного управління Нової Зеландії про результати роботи Міністерства соціального розвитку із запобігання, виявлення і розслідування випадків шахрайства в системі соціальної допомоги, червень 2008 р. (звіт розміщено в мережі Інтернет за адресою: <http://www.oag.govt.nz/2008/benefit-fraud/docs/benefit-fraud.pdf>)

новозеландських доларів (29 млн. фунтів стерлінгів) надміру виплаченої допомоги, боргів та допомоги.

Австралія. Органи СД щорічно звітують Генеральному прокурору про свою діяльність з оцінювання масштабів шахрайства і помилок у системі СД та щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у шахрайстві, у форматі, встановленому Методичними рекомендаціями з щорічного звітування для органів державного контролю країн Британської співдружності.

Канада. Наявні документи свідчать, що основна робота спрямовується не на обчислення агрегованих оцінок масштабів шахрайства і помилок, а на визначення досягнутих заощаджень у системі СД. Застосовується також оцінка ризиків. Осіб, що належать до груп ризику, запрошують на спеціальні заходи-обговорення (Integrity Information Sessions), під час яких їм розповідають про програми СД, права та обов'язки заявників / одержувачів і заходи із забезпечення дотримання умов призначення й виплати допомоги. Такі інформаційні заходи для осіб з груп ризику сприяють скороченню масштабів шахрайства і помилок серед осіб, що належать до груп найбільшого ризику.

У проведенні кількісного аналізу шахрайства і помилок можуть використовуватися такі показники (КРУ Великобританії, 2006):

- кількість справ, за якими СД була одержана шахрайським шляхом (поширеність шахрайства);
- збитки (бюджету), спричинені шахрайством і помилками;
- мінімальні цільові показники (частка правильних рішень про призначення СД і частка виплат СД у правильному розмірі);
- загальна кількість незаконних виплат за видами СД (показники, зазначені у звітах про ефективність та управлінських звітах; сукупна кількість незаконних виплат (через шахрайство і помилки разом) за видами допомоги);
- одержані заощадження, чисельність звинувачених в шахрайстві осіб, притягнутих до відповідальності в судовому порядку;
- критерії віднесення справ до категорії високого ризику шахрайства;
- визначення шахрайства в системі СД (різні визначення можуть застосовуватися на центральному і місцевому рівнях (Канада) або для різних видів допомоги (Нідерланди)).

Для оцінювання ризиків надзвичайно важливим є розуміння особливостей поведінки шахраїв. Для з'ясування мотивів до такої поведінки у Нідерландах проводяться спеціальні опитування випадкових груп респондентів, результати яких використовуються для профілювання ризиків і визначення заходів з усунення шахрайства. Дані опитувань використовуються для оцінювання ризиків і в Ірландії. Аналіз даних опитувань допомагає з'ясувати характеристики шахрайства, наприклад, визначити профіль типового заявника / одержувача, схильного до шахрайства (сімейний стан, вік, тощо). Одержані результати використовуються потім для звірки даних і відбору справ для перевірок.

Оцінювання дієвості заходів з протидії шахрайству

Більшість країн ОЕСР оцінює дієвість роботи з протидії шахрайства. Аналіз дієвості такої роботи дозволяє з'ясувати ефект від проведення заходів з протидії шахрайству, тобто наскільки скорочуються масштаби шахрайства і помилок після проведення цих заходів, і які кошти при цьому заощаджуються. З урахуванням результатів аналізу дієвості заходи з протидії шахрайства коригуються, що сприяє подальшому скороченню масштабів шахрайства і помилок.

Найчастіше в рамках оцінювання дієвості заходів з протидії шахрайства:

- з'ясовується ефективність і дієвість роботи з протидії шахрайства;
- визначаються тенденції скоєння шахрайства і припущення помилок (у Великобританії та Ірландії);
- з'ясовується, наскільки скорочуються суми надміру виплаченої СД завдяки проведеним заходам (аналіз співвідношення вигод і витрат) (в Австралії, Нідерландах і Новій Зеландії);
- визначаються частки справ, за якими СД призначена правильно (в Австралії та Новій Зеландії);
- результати оцінювання використовуються для коригування роботи з протидії шахрайства.

Вибір підходу зазвичай залежить від виду СД і найпоширеніших видів шахрайства, наявності даних та специфіки перевірок, що проводяться в системі СД. Варто зауважити, що у загальному випадку оцінити дієвість роботи із запобігання та стримування шахрайства доволі складно. Не менш складно й оцінити очікуваний вплив від нових ініціатив з протидії шахрайству.

3.6 Політика боротьби з корупцією

Боротьба з корупцією та запобігання виникненню корупції становить невід'ємну складову частину внутрішньої та зовнішньої політики ЄС (Мак Махон). Зрозуміло, країни Центральної та Східної Європи, що приєдналися до ЄС, мусять дотримуватися цієї політики і при підготовці до вступу до ЄС були зобов'язані вжити заходи для мінімізації корупційних явищ.

Перелік конкретних заходів був озвучений Європейською Комісією в 2003 р., коли вже було відомо, що наступного року до ЄС приєднаються країни з відносно високими рівнями корупції. Поширеність корупції в країнах-кандидатах серйозно непокоїла розвинені країни – «старих» членів ЄС. Зокрема, вони висловлювали побоювання, що після розширення ЄС корупція пошириться на інші країни, або що корупція в нових членах ЄС ускладнить реалізацію чинної політики, що призведе до марнування коштів спільноти.

Як зазначається в інформаційному повідомленні ЄС, корупція полягає в «зловживанні владою заради одержання особистої вигоди» (ЄС, 2003). Інформаційне повідомлення присвячується політиці мінімізації корупції та шахрайства і встановлює такі основні складові цієї політики:

- Наявність політичної волі на найвищому рівні.
- Засоби протидії корупції мають бути впроваджені, посилені та мають стати об'єктом пильного моніторингу. ЄС має дотримуватися положень конвенцій Ради Європи про корупцію і брати активну участь в моніторингу реалізації цих положень²².
- Країни-члени ЄС розробляють і вдосконалюють засоби проведення розслідувань і виділяють додаткових спеціалістів для боротьби з корупцією.
- Країни-члени ЄС і організації та органи ЄС подвоюють свої зусилля, спрямовані на боротьбу з корупцією, яка шкодить фінансовим інтересам співтовариства.
- Для органів державного управління всіх країн ЄС встановлюються єдині стандарти чесності.

²² У 1999 році Рада Європи створила Групу держав по боротьбі з корупцією з метою моніторингу відповідності країн ЄС стандартам протидії корупції, встановлених Радою Європи.

- Підтримка зусиль приватного сектора, спрямованих на забезпечення чесності та посилення корпоративної відповідальності.
- Активізація боротьби з політичною корупцією та незаконним фінансуванням організацій соціальних партнерів й інших груп «за інтересами».
- Питання боротьби з корупцією мають вирішуватися в ході діалогу з країнами, що приєдналися до ЄС, країнами-кандидатами на членство в ЄС та іншими третіми країнами.
- ЄС має продовжувати вважати боротьбу з корупцією невід'ємною частиною своєї зовнішньої та торговельної політики.

В документі підкреслюється необхідність забезпечення незалежності, самостійності та захисту посадових осіб, які займаються боротьбою з корупцією та пов'язаними з нею економічними злочинами, у тому числі з шахрайством. Встановлені антикорупційні заходи є однаковими для всіх сфер життя. Заходи з протидії корупції та шахрайству в системі СД до окремої категорії не виділяються.

Існування корупції в країнах Центральної та Східної Європи та Співдружності незалежних держав (СНД) зумовлюється функціями і структурою колишнього комуністичного режиму (Діонізі та ін.). Деякі елементи колишньої комуністичної системи все ще сприяють збереженню корупції в цих країнах на високому рівні. Один з ключових чинників корупції полягає в тому, що державні службовці мають численні пільги і винятковий доступ до товарів і послуг. В результаті кумівство і непрозорий характер прийняття рішень у вузькому колі знайомих стали невід'ємною складовою державного сектора та його відносин з населенням.

У спадок від комуністичної системи зазначеним країнам (особливо країнам СНД) дістався також зародковий стан громадянського суспільства, розвиток якого є необхідною умовою формування дієвої політики боротьби з корупцією. Іншою перепорою на шляху побудови потужної системи управління є вкрай низький потенціал державного управління. В більшості країн регіону заходи з протидії корупції були запроваджені лише в кінці 1990-х рр. під тиском міжнародних організацій – Світового Банку, ОЕСР та Ради Європи.

Швидкий перехід до ліберальної політичної системи спричинив появу дірок у законодавчій та нормативній базах (Кайнбергер та ін.). Часом посадовці є недостатньо обізнаними щодо нових законів і нормативних актів. Створення нових установ нерідко супроводжується конфліктом інтересів осіб, відповідальних за прийняття політичних рішень, що є потенційним джерелом корупції. Крім того, суттєво зросла кількість завдань і обов'язків державних органів, в результаті чого збільшилися їхні повноваження. Зросли можливості для прийняття суб'єктивних рішень політиками і держслужбовцями, розширилися можливості для зловживань службовим становищем.

ЄС відіграв велику роль у формуванні політики протидії корупції деяких країн Центральної та Східної Європи у процесі їх підготовки приєднання до спільноти. Звісно, кожна з цих країн сформувала свою політику з врахуванням специфіки сприйняття корупції власним населенням. Наприклад, Словенія та Латвія створили незалежні антикорупційні органи, які успішно протистояли політичному тиску завдяки потужній підтримці з боку ЗМІ та широкого загалу. Зовсім інакше склалася ситуація в Румунії та Болгарії. Загалом, попри встановлені на етапі вступу до ЄС вимоги щодо формування політики протидії корупції та існуючі загальноєвропейські процедури, досягнення більшості центрально- і східноєвропейських країн з числа нових членів ЄС залишають бажати кращого (Діонізі та ін.).

Великого значення боротьбі з корупцією надано також в рамках Європейської політики добросусідства (ЄПД) (ЄС, 2004). Документи, що визначають ЄПД, містять положення про боротьбу з корупцією як складову частину реформ у країнах-партнерах (ЄС, 2005). У той же час,

спеціалісти Ресурсного антикорупційного центру вбачають в ЄПД два слабких місця щодо політики боротьби з корупцією – відсутність моніторингу корупції та недостатнє залучення у цей процес громадськості (Чен). У даний момент не запроваджено ніяких антикорупційних заходів для захисту коштів ЄС, виділених для реалізації ЄПД, від зловживань корупціонерів. Водночас, на країни, які беруть участь в реалізації ЄПД, поширюється чинна політика та процедури ЄС щодо боротьби з корупцією. Оскільки Україна бере участь в ЄПД, в ній мають бути запроваджені відповідні антикорупційні заходи, у тому числі правила ЄС, що стосуються прозорості та підзвітності.

Висновок про успішність діяльності антикорупційних установ та дієвість політики протидії корупції у тій чи іншій країні можна зробити зі значення індексу сприйняття корупції. За цим показником станом на 2009 р. Україна та Росія посідають 146-те місце у світі, Болгарія та Румунія – 71-ше²³. Серед країн Центральної та Східної Європи найвище значення індексу мають Естонія та Словенія, які в даному рейтингу поділяють 27 місце.

У 2009 р. Чеська Республіка втратила свої позиції в рейтингу країн щодо сприйняття корупції (знизилася з 45 на 52 місце) і сьогодні є однією за найбільш корумпованих країн ЄС. Падіння рейтингу було спричинене неспроможністю чеських політиків розв'язати цю проблему²⁴. У відповідь на падіння рейтингу чеський уряд розробив пакет антикорупційних заходів, який має бути ухвалений парламентом.

Пакет антикорупційних заходів вже впроваджено в сусідній Словаччині. Чеський пакет є доволі широким і передбачає здійснення серйозних кроків. Важливою інновацією є пропозиція надати імунітет від судового переслідування ключовим свідкам, які погоджуються давати свідчення в обмін на гарантії того, що їх особові справи будуть «чистими». Передбачається також створити інститут так званих антикорупційних поліцейських агентів і запровадити суворіші правила укладання державних контрактів. Кандидати на ключові посади в системі державної служби суворо перевірятимуться Національною службою безпеки на предмет виявлення можливих зв'язків з кримінальними структурами.

Водночас, представники Трансперенсі Інтернешнл у Чеській Республіці кажуть, що чекають від чехів запровадження комплексного підходу, а не окремих репресивних заходів, яким у запропонованому пакеті приділяється основна увага.

Міжнародний досвід свідчить, що питання виникнення та протидії корупції тісно пов'язані з багатьма сферами життя. Важливими складовими політики боротьби з корупцією є реформа державної служби, розвиток інституційної спроможності, посилення «чутливості» всіх гілок влади тощо.

Аналіз міжнародної практики щодо боротьби з корупцією свідчить про відсутність єдиного підходу до створення та організації діяльності відповідних установ²⁵. Можна визначити два основних типи установ, що впроваджують боротьбу з корупцією. Вони істотно різняться між собою, і між ними існує доволі широкий спектр інших установ (Смілов).

До першого типу відносять «багатозадачні» установи, які поєднують виконання функцій просвіти, запобігання та розслідування корупції, встановлення провини та притягнення до відповідальності. Вони є відносно незалежними від уряду. Установи такого типу створено в Литві та Латвії.

²³ Див. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

²⁴ Див. матеріали Радіо Прага; адреса в мережі Інтернет: <http://www.radio.cz/en/article/123973> та <http://www.radio.cz/ru/statja/122867>.

²⁵ За матеріалами Смілов, 2009 р.

На протилежному «полюсі» знаходяться установи, на які покладено превентивні та координаційні функції, та чії обов'язки обмежуються розробкою антикорупційних стратегій і планів, моніторингом їх впровадження, консультуванням уряду тощо. Установи такого типу функціонують в Албанії та колишній югославській республіці – Македонії.

Інші країни вибрали підходи в інтервалі між зазначеними двома крайнощами і сьогодні перебувають у процесі створення й розбудови таких установ. Наприклад, після невдалих спроб упровадження «превентивно-координаційної моделі» Болгарія в 2008 р. створила спеціальне агентство з обмеженими повноваженнями щодо проведення розслідувань для боротьби з корупцією та організованою злочинністю на вищих рівнях влади. Деякі країни, такі як Хорватія, Румунія та Молдова, створили спеціалізовані силові структури з боротьби з корупцією та надали їм значні повноваження на проведення розслідувань і висування звинувачень. Найчисленнішу групу становлять країни, які віддали перевагу моделям, що є близькими до «превентивно-координаційної моделі».

Оцінка ефективності та дієвості діяльності антикорупційних установ не вбачається можливою, оскільки корупція є доволі широким поняттям, під яке підпадають не тільки незаконні дії, а й низька ефективність роботи державних структур.

4.Рекомендації

Сьогодні в Україні існує нагальна потреба у практичному впровадженні низки заходів щодо вдосконалення системи соціального захисту і зміни ставлення громадян до одержання соціальної допомоги, а також надання державним соціальним інспекторам матеріальної, методологічної та організаційної підтримки та уможливлення здійснення ними дієвого контролю за цільовим використанням державних коштів, виділених на допомогу малозабезпеченим сім'ям і громадянам та новонародженим.

Інститут державних соціальних інспекторів в Україні є дуже молодим; процес його формування та вдосконалення ще не завершився. Тому ознайомлення з кращими міжнародними практиками роботи соціальних інспекторів може виявитися надзвичайно корисним.

Вивчення досвіду роботи соціальних інспекторів в інших країнах показує, що в усіх системах соціального захисту наголос робиться на моніторинг та оцінювання дієвості використання бюджетних коштів, якість надання соціальних послуг, доступність соціальної допомоги для малозабезпечених осіб та запобігання зловживань у цій сфері. Виконання цих завдань покладається на соціальних інспекторів, контролерів і слідчих з питань надання соціальних послуг/допомоги.

Чітке визначення посадових обов'язків державних соціальних інспекторів та чітке законодавче обґрунтування їх роботи сприятиме підвищенню дієвості виконання ними своїх завдань. Встановлення кількох рівнів роботи соціальних інспекторів, чітко визначена субординація, авторитетність соціальних інспекторів та повага до них (чи побоювання?) у суспільстві є беззаперечними чинниками високої ефективності та дієвості їх роботи та передумовами досягнення цілей їх діяльності.

Система безперервного вдосконалення соціальних інспекторів і передачі ними професійних знань і навичок є широко поширеною міжнародною практикою. Для нових спеціалістів проводяться навчальні заходи, на яких старші колеги передають їм свої знання та досвід. Досвідчені інспектори надають підтримку молодим соціальним інспекторам протягом усього періоду їх становлення. Запровадити таку практику в Україні досить складно, тому що в штаті управлінь праці та соціального захисту зазвичай налічується щонайбільше 1-2 соціальні інспектори.

Наявність різноманітних інструкцій, підручників, правил, чітко визначених стандартів надання соціальних послуг, їхня кількість та якість сприяють ефективній роботі соціальних інспекторів. Наші колеги з європейських країн можуть надати приклади успішної організації роботи соціальних інспекторів. За необхідності соціальний інспектор може скористатися численними інструментами і методичними рекомендаціями у кожному конкретному випадку, що суттєво полегшує його роботу.

Наявність сучасних засобів комунікаційного зв'язку, доступ до баз даних і результатів аналізу даних допомагає швидко задовольнити потреби вибагливих заявників. Можливість звірення даних з різних джерел в режимі реального часу та практично щоденне оновлення баз даних досі вважається в Україні нездійсненою мрією. Тимчасом, американські соціальні інспектори користуються такими можливостями щоденно; їм не доводиться готувати письмові запити на одержання тієї чи іншої інформації, надсилати їх поштою і чекати відповіді протягом 10-20 днів. Тому вивчення їхнього досвіду може бути надзвичайно корисним для України.

Необхідно розробити й ухвалити єдиний порядок співпраці соціальних інспекторів з соціальними службами різної підпорядкованості для поліпшення координації їх роботи з надання соціальної допомоги і соціальних послуг. У цьому зв'язку було б доцільно проаналізувати можливість розроблення, створення і подальше вдосконалення єдиної бази даних одержувачів різних видів соціальної допомоги та організації її постійного зв'язку для цілей оновлення та звірення даних з

існуючими базами даних Державної податкової інспекції, Державної автомобільної інспекції, Бюро технічної інвентаризації та інших установ. США накопичила успішний досвід використання таких єдиних баз даних.

Функції та завдання державного соціального інспектора не можуть обмежуватися інспекційними і каральними функціями. Соціальні інспектори мають сприяти налагодженню успішного співробітництва між різними установами, оцінювати дієвість та ефективність соціальних програм і сприяти змінам у ставленні широкого загалу до одержання соціальної допомоги через проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Кваліфіковано провести перевірку достовірності поданої інформації про доходи, об'єктивно і принципово обґрунтувати і викласти виявлені факти порушень та зловживань – важлива і відповідальна частина роботи державного соціального інспектора, яка потребує відповідного та різнопланового рівня знань. Без створення системи професійного навчання державних соціальних інспекторів (вища освіта, постійні курси підвищення кваліфікації тощо) досягти необхідного рівня знань державних соціальних інспекторів практично не можливо.

Боротьба з шахрайством також не повинна лягати виключно на плечі соціальних інспекторів. Уряд має запозичити досвід розвинених країн та ухвалити Державну стратегію боротьби з шахрайством, яка б визначала основні заходи із запобігання, виявлення та стримування шахрайства. Цьому також сприятиме зміна в процедурах звернення по допомогу та призначення допомоги.

Не варто сподіватися на швидкі зміни у ставленні українського суспільства до системи соціального забезпечення взагалі і до соціальних інспекторів зокрема без проведення належної інформаційно-роз'яснювальної кампанії, підвищення рівня обізнаності широкого загалу про систему державної соціальної допомоги і соціальних послуг і про функції, завдання та обов'язки державного соціального інспектора. Аналогічно британським, українські громадські організації могли б узяти на себе виконання частини цих завдань та сприяти проведенню відкритого діалогу.

4.1 Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів

Для підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів доцільно здійснити наступні кроки, а саме:

I. найближчим часом:

1. **Підвищити статус державного соціального інспектора та престижність служби в інституції соціального інспектування шляхом:**
 - a. внесення відповідних змін до чинного законодавства;
 - b. надання соціальному інспектору права призупиняти виплати державної допомоги, права проводити «слідчі дії» та опитувати сусідів про майновий стан заявника та джерела і розмір його доходів та видатків тощо;
 - c. підвищення рівня оплати праці, матеріального стимулювання залежно від результатів праці (повернення в бюджет незаконно та надміру виплачених коштів);
 - d. забезпечення достатнього цільового фінансування діяльності інспекторів, зокрема на відрядження, оскільки може існувати зв'язок між відсутністю витрат на відрядження і загальною ефективністю обстежень. Крім того, надання соціальним інспекторам більших стимулів для відвідування віддалених сільських районів може сприяти полегшенню доступу до системи людей, що живуть в цих місцях;
 - e. створення відповідних умов праці.

2. **Вдосконалити та уніфікувати нормативно-правову базу роботи державних соціальних інспекторів**, зокрема виписати випадки, при яких необхідно обов'язково здійснювати обстеження за місцем проживання заявника. Окрім того, доцільно внести зміни до діючого Положення шляхом трансформації загальних завдань у конкретні обов'язки державних соціальних інспекторів, зокрема щодо перевірки достовірності та повноти інформації про доходи і майновий стан осіб, які входять до складу сім'ї, що звертається за призначенням державної соціальної допомоги, проведення роз'яснювальної роботи серед населення, здійснення соціального супроводу найбільш соціально вразливих чи неблагополучних сімей.
3. **Підвищити ефективність обстежень матеріально-побутових умов сім'ї**, що проводяться соціальними інспекторами, шляхом:
 - a. **зменшення кількості комісійних справ**, і відповідно, числа заявників, обстеження умов життя яких має проводитися обов'язково. Загалом простежується зворотний зв'язок між кількістю обстежених справ і кількістю виявлених порушень, оскільки при більшій кількості обстежень вони здійснюються більш поверхово. Тому законодавчо визначений перелік комісійних справ має бути звужено. Випадки звернення по допомогу як виняток, що набули масового характеру (звернення по субсидію невластників житла-пенсіонерів, що не оформили на себе право власності на житло після смерті подружжя, звернення по ДСД особами, які мають у власності чи користуванні землю площею понад 0,6 га і подібне), мають бути включені до загальних підстав отримання допомоги шляхом внесення відповідних змін до законодавства, і обстеження за ними не мають проводитися;
 - b. **запровадження механізму відбору підозрілих справ до обстеження на основі непрямой оцінки доходу заявника** (див. розділ *Непряма оцінка доходу заявника*);
 - c. **формалізації процесу обстеження та його результатів шляхом запровадження бальної оцінки матеріально-побутових умов сім'ї** відповідно до розробленого додатку до Акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї (див. розділ *Запровадження бальної оцінки умов життя заявників* та додаток 1) та надання соціальному інспектору **права виносити підозрілі справи на розгляд комісії**.
4. **Розробити та ухвалити нову редакцію Положення про проведення перевірок цільового використання бюджетних асигнувань**, передбачених для надання населенню субсидій та адресної соціальної допомоги.
5. **Проаналізувати можливість розроблення, створення і подальшого вдосконалення єдиної бази даних одержувачів усіх видів соціальної допомоги та організації її постійного зв'язку з існуючими базами даних Державної податкової адміністрації, Державної автомобільної інспекції, Бюро технічної інвентаризації та інших установ для цілей оновлення та звірення даних одержувачів державної допомоги.**
6. **Створити систему професійного навчання державних соціальних інспекторів** (вища освіта, курси підвищення кваліфікації тощо); запровадити навчання, стажування та сертифікацію спеціалістів перед їх початком роботи на посадах соціальних інспекторів. В обов'язковому порядку повинні проходити попереднє відповідне навчання (стажування) спеціалісти, які здійснюватимуть обстеження та соціальне супроводження заявників. Мінпраці спільно з МОН необхідно вивчити та вирішити питання щодо введення відповідної спеціальності у навчальних закладах країни.
7. **Розробити цілі, на досягнення яких повинні спрямовуватися зусилля соціальних інспекторів** (наприклад, кількість перевірок), та **показники досягнення цілей** (наприклад,

обсяг виявлених переоплат), які будуть застосовуватися на місцевому рівні на розсуд керівника управління;

8. **Запровадити дієвий моніторинг роботи державних соціальних інспекторів та широке висвітлення цієї роботи в засобах масової інформації.** Населення повинне знати, що за порушення правил отримання допомоги може бути покаране відповідно до чинного законодавства;
9. **Ухвалити єдиний Порядок співпраці державних соціальних інспекторів з соціальними службами різних відомств,** зокрема сім'ї і молоді, зайнятості, охорони здоров'я, терцентрами надання послуг громадянам похилого віку тощо. Завдання соціальних інспекторів не можуть обмежуватися лише контрольними та дозвільними функціями щодо отримання державної соціальної підтримки. Державні соціальні інспектори мають сприяти налагодженню успішного співробітництва між різними установами, оцінювати дієвість та ефективність соціальних програм, однією з основних функцій соціальних інспекторів має стати здійснення соціального супроводу найбільш соціально вразливих чи неблагополучних сімей;
10. **Розробити та затвердити Рекомендації (можливо Порядок) щодо практичної діяльності державних соціальних інспекторів за наступною структурою:**
 - Загальні положення
 - Нормативно-правова база
 - Права та обов'язки
 - Визначення нужденності сім'ї
 - Перевірка достовірності поданої заявником інформації
 - Вибіркова перевірка особових справ
 - Умови припинення виплати допомоги
 - Соціальний супровід
 - Співпраця з органами виконавчої влади та самоврядування
 - Інформаційно-роз'яснювальна робота
 - Діловодство та звітність
 - Одяг і правила поведінки
11. **Покращити інформування громадськості про чинну систему соціальної допомоги, зокрема про функції та обов'язки соціального інспектора.** Це сприятиме формуванню позитивного іміджу інституту соціальних інспекторів, формуванню підтримки з боку місцевого населення.
12. Розглянути необхідність внесення змін до Декларації про доходи та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів соціальної допомоги, та Заяви про призначення усіх видів соціальної допомоги, зокрема введення поняття «декларація чесності».

II. В середньостроковій перспективі:

1. **Радикальне переформатування діяльності інституту суцільного інспектування шляхом створення Державної соціальної інспекції з централізованою структурою та безпосереднім підпорядкуванням Міністру праці та соціальної політики.** Зазначена структура здійснюватиме перевірку правильності надання соціальних виплат за всіма

аспектами. Це і застосування нормативного-правового поля, і перевірка розрахунку розмірів допомоги та термінів її надання, правильність здійснення фінансових розрахунків, та контроль за роботою спеціалістів. Сьогодні непоодинокі випадки, коли скарги на дію місцевих спеціалістів надсилаються на розгляд та реагування тим же спеціалістам і, таким чином, нівелюється ця робота взагалі. За умови створення окремої структури такі скарги перевірятимуться незалежними спеціалістами, які дбатимуть в першу чергу про дотримання стандартів надання соціальної допомоги. Така структура повинна бути матеріально та фінансово забезпеченою та мобільною, щоб мати можливість працювати на виїзді. Внутрішнє інспектування в такому вигляді замінить існуючий внутрішній аудит.

2. **Функції щодо визначення ступеня нужденності сімей, тобто попередній контроль, потрібно залишити в компетенції районних (міських) управлінь праці та соціального захисту населення** (можна використати Миколаївський досвід щодо створення сільських центрів соцзахисту). Зазначені спеціалісти проводитимуть також інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення, сприятимуть заявникам у пошуку шляхів до самозабезпечення, тобто здійснюватимуть соціальне супроводження сім'ї. В цьому плані актуальним буде об'єднання зусиль з іншими соціальними службами, як-от служби у справах сім'ї та молоді, охорони здоров'я (сімейні лікарі), центри працевлаштування громадян, терцентри надання послуг громадянам похилого віку тощо.
3. **Впровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству** (див. розділ *Впровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству*).
4. **Запровадження нових процедур звернення по допомогу та призначення допомоги, зокрема відокремлення процедур виявлення шахрайства від процедур призначення допомоги** (див. розділ *Удосконалення процедур звернення по допомогу*).

Зазначена робота має координуватися відповідним підрозділом на центральному рівні (на першому етапі доцільно створити хоча б сектор соціального інспектування у складі Департаменту державного соціального захисту населення Мінпраці).

4.2 Впровадження дієвого інструментарію політики протидії шахрайству

У ході реформування системи соціальної допомоги та формування політики запобігання та усунення шахрайства уряд України має усвідомлювати, що просте запозичення підходів, що довели свою дієвість в інших країнах, може не дати бажаних результатів. Запроваджуючи ті чи інші заходи, слід ретельно враховувати специфіку України. Крім того, всі запропоновані зміни мають бути попередньо проаналізовані з точки зору очікуваних витрат і вигод. Не слід забувати й про те, що ефект від застосування будь-яких заходів проявляється з певною затримкою у часі.

Розробці ефективної системи протидії шахрайству має передувати реформування системи соціальної допомоги, що має включати:

- розробку й ухвалення довгострокової стратегії скорочення бідності, яка б передбачала поступове реформування чинної системи соціальних пільг і подальший розвиток адресних видів соціальної допомоги:
 - скорочення кількості видів соціальної допомоги і соціальних пільг та скасування тих видів підтримки, що надаються за професійною ознакою;
 - вдосконалення системи адресної соціальної допомоги, у зв'язку з чим уряд має ухвалити реалістичну межу бідності;

- спрощення системи соціальної допомоги і критеріїв права на отримання соціальної допомоги;
- запровадження єдиного реєстру одержувачів соціальної допомоги.

Запровадження ефективного інструментарію політики усунення шахрайства має стати наступним кроком. Нижче представлено загальні пропозиції щодо поліпшення боротьби з шахрайством у системі соціальної допомоги.

1. Ухвалення національної стратегії протидії шахрайству

Стратегія визначатиме такі елементи:

- запобігання шахрайству й утримання громадян від скоєння шахрайства: одержувачі соціальної допомоги мають бути поінформовані про свої обов'язки і наслідки їх невиконання;
- втручання – працівники УПСЗН мають приділяти належну увагу проведенню розслідувань за фактами шахрайства і проводити серед одержувачів допомоги роз'яснювальну роботу для заохочення їх до виконання своїх обов'язків;
- виявлення шахрайства – слід визначити і запровадити чіткі системи і процедури виявлення випадків шахрайства;
- санкції – у разі доведення факту шахрайства до осіб, що вдалися до шахрайства, мають застосовуватися встановлені санкції і накладатися штрафи. У встановлених законом випадках такі особи притягуються до відповідальності в судовому порядку;
- моніторинг ходу реалізації стратегії.

Кожному регіону слід мати свою стратегію протидії шахрайству, розроблену на основі національної стратегії.

У своїй діяльності з протидії шахрайству Міністерству праці та соціальної політики України було б доцільно запозичити досвід Міністерства праці та пенсійного забезпечення Великобританії, яке впорядкувало роботу з протидії шахрайству за чотирма програмами:

- *Зробити все правильно з самого початку (Getting it right)* – забезпечення законності призначення соціальної допомоги і виплати її у правильному розмірі з самого початку;
- *Забезпечити належний розмір допомоги впродовж усього періоду виплати (Keeping it right)* – забезпечення своєчасного коригування розміру соціальної допомоги у разі зміни характеристик одержувача та підстав для виплати допомоги;
- *Виправити за необхідності (Putting it right)* – виявлення випадків порушення правил призначення і виплати соціальної допомоги і здійснення заходів для виправлення ситуації;
- *Забезпечити належну реалізацію стратегії (Making sure the strategy works)* – моніторинг ходу реалізації стратегії; оцінювання ефективності та дієвості превентивних заходів.

Впровадження зазначених програм дозволить Міністерству вбудувати механізми протидії шахрайству в систему соціальної допомоги.

2. Удосконалення превентивних заходів

Для впровадження ефективних превентивних заходів, Міністерству праці та соціальної політики було б доцільно:

- сформувати чітку позицію по відношенню до шахрайства в системі соціальної допомоги;

- регулярно і ретельно оцінювати ризики одержання соціальної допомоги шахрайським шляхом;
- мати на озброєнні дієві політичні рішення та процедури мінімізації зазначених ризиків;
- оцінювати дієвість превентивних заходів, що застосовуються.

Виходячи з вищезазначеного, слід вжити таких заходів:

a. Запровадження формального визначення шахрайства

Передусім слід запровадити формальне визначення шахрайства і закріпити його законодавчо. Органи влади України мають задекларувати свою нетерпимість до шахрайства в системі соціальної допомоги і, враховуючи досвід інших країн, класифікувати шахрайство як злочин²⁶. Особи, винні в шахрайстві, мають бути покарані, а у разі масштабного шахрайства – притягатися до кримінальної відповідальності.

b. Проведення інтенсивної інформаційно-роз'яснювальної кампанії

Центральні та місцеві органи Міністерства праці та соціальної політики мають провести інтенсивну інформаційно-роз'яснювальну кампанію з метою посилення сприйняття суспільством шахрайства як злочину. Населення повинно бути поінформоване про позицію нетерпимості Мінпраці до будь-якого шахрайства в системі соціальної допомоги.

В рамках такої кампанії слід розміщувати роз'яснювальні матеріали у засобах масової інформації, роздавати спеціальні брошури та вивішувати плакати в УПСЗН, інформувати заявників/одержувачів про їхній обов'язок повідомляти УПСЗН про зміни, що впливають на їхнє право на одержання соціальної допомоги.

c. Оприлюднення інформації про викриття шахрайства і шахраїв

Інформацію про найбільш масштабні виявлені випадки шахрайства слід повідомляти широкому загалу шляхом розміщення її на веб-сайтах Мінпраці та місцевих відділів соціальної допомоги, а також у засобах масової інформації. У таких повідомленнях мають вказуватися особові дані заявників/одержувачів, звинувачених в шахрайстві (вік, стать тощо за винятком прізвищ), опис суті шахрайства та суми надміру сплаченої соціальної допомоги.

3. Упорядкування обов'язків соціальних інспекторів

Слід розмежувати функції призначення соціальної допомоги та перевірки справ заявників/одержувачів і покласти їх, відповідно, на спеціалістів управлінь праці та соціальної політики та соціальних інспекторів. Перші повинні також залучатися до проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній.

Бажано, щоб українські соціальні інспектори виконували обов'язки, аналогічні обов'язкам британських слідчих у справах одержувачів соціальної допомоги. Зокрема, вони мають вибирати справи заявників/одержувачів для подальшої перевірки і перевіряти документи, звіряти дані й обстежувати умови життя заявників/одержувачів допомоги. Акцент у цій роботі має робитися на оцінювання ризиків. За результатами кожної перевірки соціальний інспектор складає акт з рекомендаціями щодо подальших дій, що надається керівникові Управління соціального контролю (має бути створене в майбутньому). В акті робиться висновок про виявлення чи невиявлення факту шахрайства. У разі існування підозри у вчиненні шахрайських дій заявником/одержувачем соціальний інспектор збирає додаткові докази порушення і передає справу до суду, який приймає

²⁶ При цьому необхідно передбачити, щоб до особи, яка допустила ненавмисну помилку, суворі санкції не застосовувалися.

рішення про покарання. У випадку дрібного шахрайства та помилок з боку заявника до порушника може застосовуватися попередження (без звернення до суду).

Бажано також ухвалити Кодекс професійної поведінки, який регулюватиме роботу соціальних інспекторів. Відповідно до Кодексу, соціальні інспектори²⁷:

- надають допомогу в запобіганні, виявленні і розслідуванні спроб одержання соціальної допомоги шахрайським шляхом, а також забезпечують досягнення цільових показників;
- перевіряють справи заявників/одержувачів у разі виникнення підозри у вчиненні шахрайських дій, у тому числі уточнюють інформацію, збирають докази, здійснюють стеження і проводять співбесіди із заявником/одержувачем;
- відповідають за перевірку інформації як на етапі призначення, так і на етапі виплати соціальної допомоги (тобто перевіряють як заявників, так і одержувачів)²⁸. За необхідності проводиться обстеження за місцем проживання заявника/одержувача;
- складають акт за результатами аналізу кожної справи, що потребує проведення перевірки, і вміщують в нього рекомендації щодо подальших дій;
- узагальнюють висновки щодо накладання санкцій на порушників.

4. Навчання соціальних інспекторів

Мінпраці разом з Міністерством науки та освіти має розробити для соціальних інспекторів освітні програми та програми короткострокового професійного навчання. Ми вважаємо, що до роботи на посаді соціального інспектора слід допускати лише осіб, які одержали сертифікат встановленого зразка. Майбутні соціальні інспектори повинні вивчити чинну законодавчу і нормативну базу системи соціальної допомоги, бути добре обізнаними з процедурами призначення соціальної допомоги, заходами з протидії шахрайству в системі соціальної допомоги, необхідним програмним забезпеченням, вміти проводити співбесіди з клієнтами тощо.

5. Підвищення ефективності роботи з виявлення шахрайства

Щоб підвищити дієвість заходів з виявлення шахрайства, Міністерству праці та соціальної політики потрібно забезпечити цільовий характер перевірок через реалізацію таких політичних заходів:

- а. Створення єдиного автоматизованого (комп'ютеризованого) реєстру отримувачів соціальної допомоги*

Реєстр має охоплювати всіх одержувачів соціальної допомоги (як у грошовій, так і у негрошовій формі) і пільг та регулярно оновлюватися. Він повинен містити інформацію про абсолютно всіх одержувачів включно з даними про членів сімей домогосподарств, які мають право на допомогу. Доступ до реєстру повинні мати відділи праці та соціальної допомоги в усіх регіонах.

У реєстрі має також зберігатися інформація про осіб, які одержували соціальну допомогу раніше, що допоможе простежувати "історію" одержання соціальної допомоги та заощадити час працівників соціальних служб у разі повторного призначення допомоги таким особам.

²⁷ Цей новий нормативний документ має замінити Постанову Кабінету Міністрів України № 1091 від 21 серпня 2001 року. Встановлені чинною постановою права соціальних інспекторів можуть бути перенесені до нового нормативного документу.

²⁸ Відповідне законодавство має включати положення про призупинення виплати допомоги чи її скасування у разі неповідомлення одержувачем про зміни в обставинах, що впливають на його право на соціальну допомогу чи розмір допомоги.

Крім того, у базі даних реєстру повинна зберігатися інформація про минулі випадки/спроби вчинення шахрайських дій заявниками/одержувачами. Останнім соціальні інспектори приділятимуть підвищену увагу.

b. Звірення даних

Звірення даних має відігравати важливішу роль у виявленні випадків шахрайства. Ми рекомендуємо Мінпраці розробити, а Кабміну – ухвалити законодавство, яке б регулювало процедури звірення даних. Звірення даних слід автоматизувати і надати йому регулярного характеру.

Звірення даних дозволить додавати до реєстру одержувачів соціальної допомоги нову інформацію, а також виявляти в ній випадки порушення цілісності даних, які є сигналом про можливе вчинення шахрайства. У короткостроковій перспективі необхідно налагодити регулярне звірення даних, що подаються в УПСЗН, з даними ДПА та ДАІ (раз на тиждень) і даними РАГСів (особливо в частині даних про реєстрацію шлюбів, народження та смерть).

Потім Мінпраці слід розширити коло державних відомств, з якими воно звіряє свої дані (у першу чергу, налагодити обмін даними з фондами соціального страхування України), та перелік даних, які підлягають звірці (наприклад, дані реєстрів прав власності на земельні ділянки та інше майно, створення яких досі не завершено).

Звірення даних вимагає розробки спеціального програмного забезпечення, яке б дозволяло звіряти дані в автоматизованому режимі. В довгостроковій перспективі слід запровадити автоматизоване звірення даних, що зберігаються різними міністерствами і відомствами. Для уможливлення такого звірення записи про одних і тих же осіб в різних базах даних повинні містити унікальний ідентифікатор кожної особи (наприклад, ідентифікаційний номер платника податків).

Досвід розвинених країн свідчить про необхідність прийняття закону про захист даних з метою захисту громадян від неправомірного використання даних.

c. Оцінка ризиків

Наявність реєстру одержувачів соціальної допомоги разом із інформацією про (спроби) вчинення ними шахрайських дій в минулому дозволить сформувати профілі клієнтів, які характеризуються підвищеним ризиком вчинення шахрайських дій. Окрім того, оцінка ризиків може здійснюватися з використанням моделі непрямої оцінки доходів заявників, що зветраються по допомогу з урахуванням доходів (див. розділ **Непряма оцінка доходів заявника**).

Застосування критерію ризиковості дозволить надати перевіркам, у тому числі обстеженням умов життя заявників/одержувачів, цільового характеру. В результаті соціальні інспектори перевірятимуть не всі справи підряд, а здебільшого справи заявників/одержувачів, що належать до "груп ризику".

Ймовірність вчинення шахрайських дій може оцінюватися за допомогою статистичних моделей на основі зібраних даних про шахрайські дії, вчинені в минулому.

d. Створення технічних можливостей для повідомлення громадянами своїх підозр в шахрайстві

Слід створити технічні можливості для повідомлення громадянами своїх підозр в одержанні соціальної допомоги шахрайським шляхом. На початковому етапі доцільно створити спеціальні гарячі телефонні лінії для прийому таких повідомлень. Операторів гарячих ліній слід навчити навичкам спілкування з громадянами, які телефонують, з метою одержання від них всієї необхідної інформації.

Крім того, слід створити технічні можливості для повідомлення громадянами своїх підозр через веб-сайти Мінпраці та місцевих відділів соціальної допомоги або (електронною) поштою. За зразок форми для розміщення повідомлень можна взяти форму, що використовується у Великобританії (див. додаток 3).

е. Перегляд підходу до проведення розслідувань

Соціальні інспектори мають проводити розслідування за наявності підозри в шахрайстві як у справах заявників, так і у справах одержувачів соціальної допомоги. У разі виникнення підозри або одержання сигналу про вчинення шахрайських дій соціальний інспектор перш за все перевіряє всі необхідні документи і звіряє відповідні дані, при потребі також проводить обстеження умов життя заявника/одержувача.

Якщо за результатами аналізу всієї наявної інформації соціальний інспектор вважає, що ризик шахрайства є високим, він викликає клієнта в офіс для проведення співбесіди. Клієнта попереджають про його обов'язок повідомляти достовірну інформацію. Співбесіда записується на диктофон. Цей запис може використовуватися у суді.

У разі підтвердження факту шахрайства виплата соціальної допомоги припиняється, а суми незаконно виплачених коштів повертаються.

ф. Перегляд системи матеріального заохочення соціальних інспекторів

Слід запровадити цільові показники для заохочення ефективної роботи соціальних інспекторів, такі як кількість проведених розслідувань, кількість перевірок за місцем проживання, сума надміру сплаченої соціальної допомоги, що була повернута. Фонд заробітної плати працівників відділів соціальної допомоги має бути поставлений у залежність від ефективності їх роботи.

При цьому слід здійснювати централізований моніторинг цільових показників для забезпечення їх реалістичності і відповідності наявним ресурсам і стратегічним пріоритетам.

г. Поліпшення умов роботи соціальних інспекторів

Транспортні витрати соціальних інспекторів мають відшкодовуватися з бюджетів місцевих відділів соціальної допомоги. Необхідно також вжити заходів для підвищення заробітної плати соціальних інспекторів²⁹.

h. Запровадження дієвого зовнішнього і внутрішнього контролю

В Україні функції зовнішнього контролю за функціонуванням системи соціальної допомоги і роботою з протидії шахрайства в системі соціальної допомоги повинні покладатися на Рахункову палату і Головне контрольно-ревізійне управління. Внутрішній контроль (контроль за роботою соціальних інспекторів) має бути посилений, що сприятиме поліпшенню ефективності системи в цілому.

6. Посилення відповідальності осіб, винних у шахрайстві

Україна виграє від запровадження системи санкцій на кшталт чинної британської системи. Зокрема, було б доцільно застосовувати різні види санкцій залежно від серйозності порушення (шахрайства). Якщо особа звинувачується у шахрайстві на відносно малу суму, їй роблять попередження, щоб вона усвідомила, що вчинила неправильно.

У разі виявлення шахрайства на більшу суму на порушника накладають штраф, розмір якого залежить від суми надміру виплаченої допомоги. За орієнтир можна взяти ставку, що

²⁹ Соціальні інспектори скаржаться на низьку заробітну плату. Низька заробітна плата є найбільшою проблемою більшості державних службовців, яка може бути вирішена лише в рамках адміністративної реформи в Україні.

застосовується у Великобританії, – 30% перевиплаченої суми допомоги. Крім сплати штрафу, порушник, певна річ, зобов'язаний повністю повернути виплачену йому допомогу.

Нарешті, особи, винні у скоєнні шахрайства на великі суми, притягаються до відповідальності в судовому порядку.

Як свідчить досвід багатьох країн, уряд має надзвичайно виважено встановлювати строк, на який особи, звинувачені в шахрайстві, позбавляються права на соціальну допомогу. У жодному разі такі особи не повинні позбавлятися права на соціальну допомогу довічно. Загалом "штрафний період" тривалістю шість місяців є достатнім.

У довгостроковій перспективі функції накладання санкцій слід покласти на окрему категорію інспекторів (як це зроблено, наприклад, у Великобританії). При цьому соціальні інспектори подаватимуть пропозиції щодо типу санкцій на основі результатів проведених ними розслідувань. У перехідному періоді прийняття рішень про вибір і застосування тих чи інших санкцій повинно здійснюватися судом.

Перелік санкцій має визначатися законодавством України, для цього необхідно внести відповідні поправки до Цивільно-процесуального кодексу України. Кримінальний кодекс встановлює чіткий порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні шахрайських і корупційних дій у системі соціальної допомоги.

7. Запровадження кількісного аналізу шахрайства і помилок

Міністерству праці та соціальної політики доцільно регулярно здійснювати кількісний аналіз шахрайства і помилок на основі ретельно розробленої методології, придатної для застосування й на місцевому рівні.

8. Удосконалення оцінювання дієвості роботи з протидії шахрайству

Міністерству праці та соціальної політики слід регулярно й об'єктивно оцінювати ефективність і дієвість роботи з протидії шахрайству. Результати оцінювання мають використовуватися для забезпечення цільового характеру роботи з виявлення шахрайства і перевірок справ заявників/одержувачів соціальної допомоги.

9. Усунення помилок

Міністерству праці та соціальної політики слід також запровадити заходи, спрямовані на усунення, зокрема, таких помилок:

- помилки персоналу – запровадження управління, орієнтованого на результати; навчання персоналу; вдосконалення управління;
- помилки системи – вдосконалення автоматизованих систем;
- встановлення цільових показників для певних напрямків роботи.

10. Вдосконалення системи контролю

Створені в Мінпраці та пізніше у місцевих радах управління соціального контролю мають стати об'єктами внутрішнього і зовнішнього контролю, у зв'язку з чим доведеться внести відповідні поправки до законодавства, що регулює проведення аудиторських перевірок. Зокрема, у Бюджетний Кодекс слід включити чіткі визначення зовнішнього і внутрішнього контролю (аудиту) та встановити, які установи відповідають за його проведення. Розподіл функцій між цими установами і правила їх взаємодії визначаються окремим законом, який має також передбачати право зовнішнього аудитора користуватися результатами перевірок, що проводиться внутрішніми контролюючими органами, але при цьому складати власні акти і рекомендації.

Внутрішній аудит має проводитися як управлінням внутрішнього аудиту Мінпраці, так і Головним контрольно-ревізійним управлінням.

Виконання зовнішнього аудиту має бути покладене на реформовану Рахункову палату. Бажано також надати Рахунковій палаті повноваження виконувати аудиторські перевірки не тільки центрального, а й місцевих бюджетів, що вимагає внесення відповідних змін і доповнень до чинного законодавства. При проведенні зовнішнього аудиту наголос робиться на результатах надання соціальної допомоги та її впливу на реалізацію місцевих пріоритетних завдань, таких як скорочення безробіття та боротьба з бідністю і соціальною нерівністю.

Результатом будь-якої аудиторської перевірки має бути звіт з оцінками ефективності та дієвості програм соціальної допомоги та реалізації політики протидії шахрайству місцевими радами та чіткими рекомендаціями щодо необхідних вдосконалень. Місцеві ради, у свою чергу, могли б розробляти плани дій, а Мінпраці – здійснювати моніторинг їх виконання.

4.3 Удосконалення процедур звернення по допомогу

Поточний механізм обробки заяв на отримання соціальної допомоги та нагляду за одержувачами працює досить добре. При цьому місцеві громади виступають як ключові дійові особи, які приймають рішення про те, чи надавати заявникові соціальну допомогу в спірних випадках.

Водночас, зважаючи на відсутність уніфікованих процедур, обробка заяв на призначення соціальної допомоги може варіювати між управліннями праці та соціального захисту населення в різних районах. Хоча право на допомогу визначається законодавством, що визначає єдині критерії призначення допомоги для всіх УПСЗН, надання допомоги тим, хто не відповідає усім критеріям, знаходиться у віданні комісій, що створюються місцевими органами влади і складаються з представників муніципалітетів, УПСЗН, центрів зайнятості, підприємств, що надають житлово-комунальні послуги, та інших організацій.

Нижче представлено основні особливості чинної системи обробки заяв на нагляду за отримувачами (див. також схеми №1 та №2):

1. Нагляд за отримувачами соціальної допомоги не відокремлюється від процесу прийняття та обробки заяв.
2. Державний соціальний інспектор значну частину часу присвячує з'ясуванню матеріального стану заявників, які звертаються по допомогу через комісії.
3. Завдяки роботі комісій місцеві громади відіграють значну роль при прийнятті рішень про призначення соціальної допомоги.
4. Критерії проведення перевірок державними соціальними інспекторами та процедури проведення перевірок, за великим рахунком, деталізуються на місцевому рівні.

Хоча система обробки заяв і контролю за одержувачами добре відпрацьована, зміцнення окремих елементів системи та визначення єдиних і чітких процедур обробки та нагляду за отримувачами допомоги сприятиме її модернізації. Крім того, роль місцевих громад (комісій) у прийнятті рішень має бути обмежена розглядом специфічних та підозрілих випадків. При цьому місцеві бюджети мають співфінансувати витрати на допомогу, що надається комісіями.

Схема 1. Поточний механізм звернення по допомогу і обробки заяв

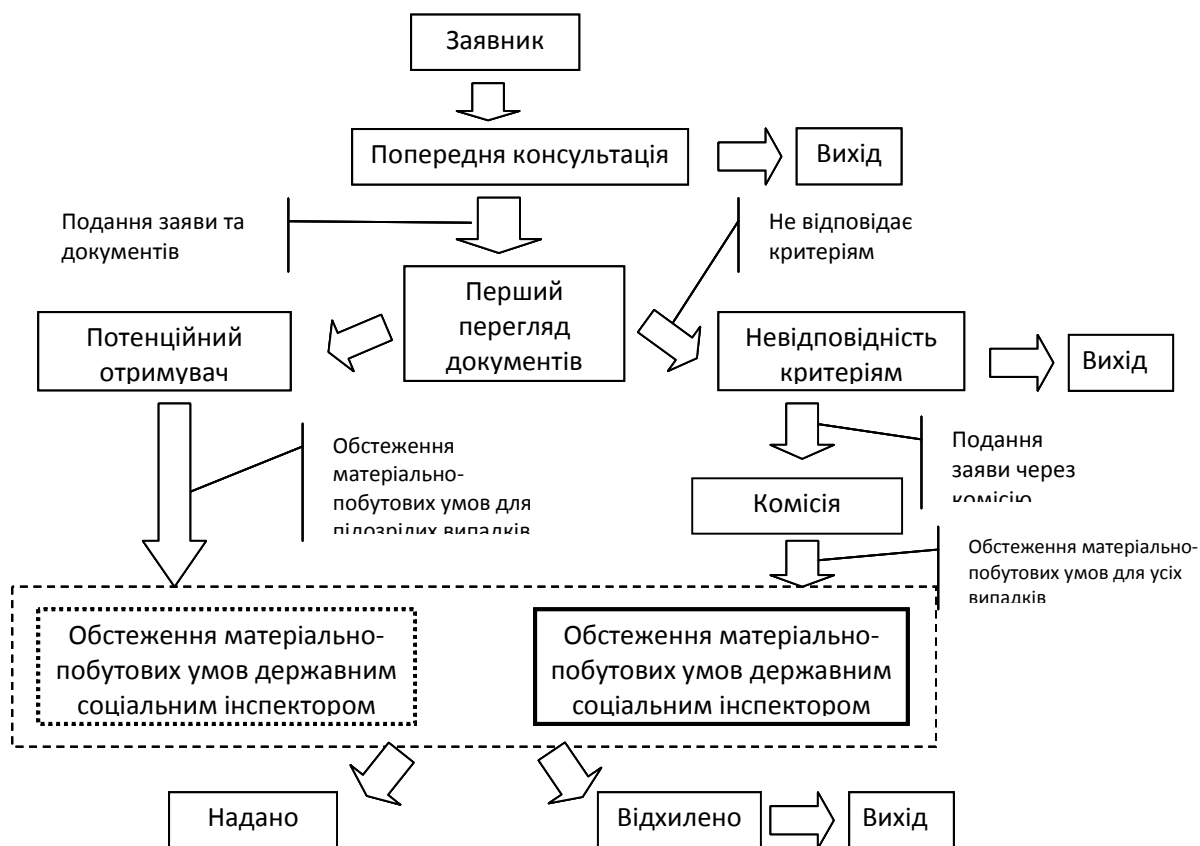
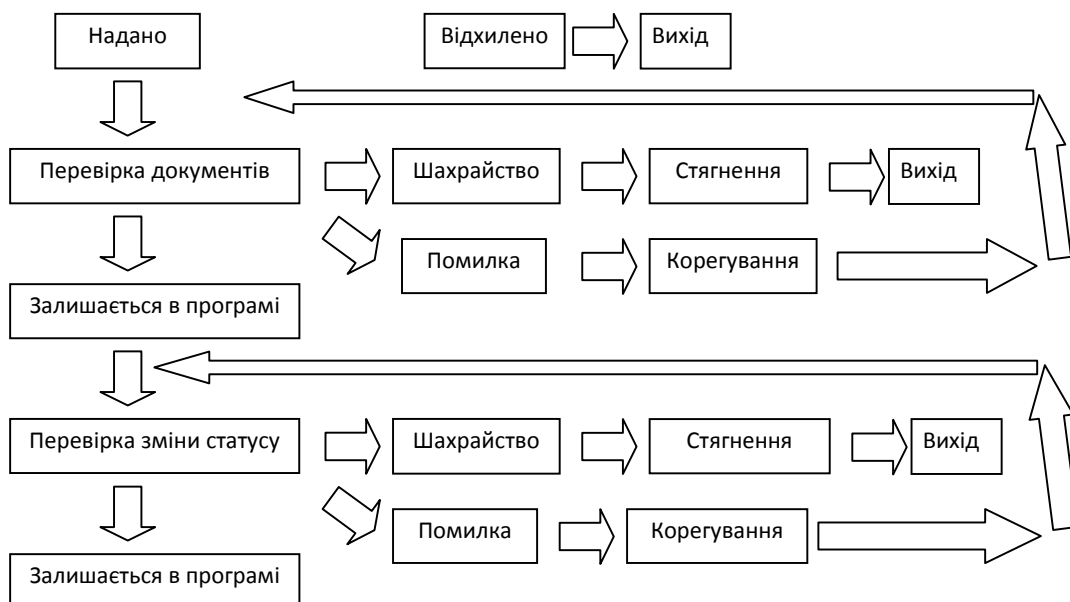


Схема 2. Поточний механізм виявлення шахрайства і помилок



Рекомендації

Поточні механізми обробки заяв та нагляду за отримувачами соціальної допомоги не передбачають застосування непрямих методів оцінки доходу та слабо окреслюють використання результатів роботи державних соціальних інспекторів. Мета розробки нового механізму обробки заяв та нагляду за отримувачами полягає у запровадженні чітких і прозорих процедур, які будуть єдиними до застосування в усіх УПСЗН.

Ключові елементи пропозицій:

1. Спрощення загальної процедури подання заяви до чіткого та прозорого механізму.
2. Відокремлення процедур виявлення шахрайства від загального процесу обробки заяв.
3. Групування процедур перевірки в окремий комплекс заходів.
4. Проведення співбесіди із соціальним працівником/інспектором при поданні заяви.
5. Виявлення підозрілих заявників за результатами співбесіди (наприклад, тих, які декларують нульові або надзвичайно низькі доходи) та особливих заявників (наприклад, одиноких пенсіонерів, які проживають у великих квартирах).
6. Проведення повного комплексу перевірок для підозрілих та особливих заявників.
7. Розгляд справ та прийняття рішень (у підозрілих та особливих випадках) через комісії.

Пропонований механізм включає в себе три компоненти:

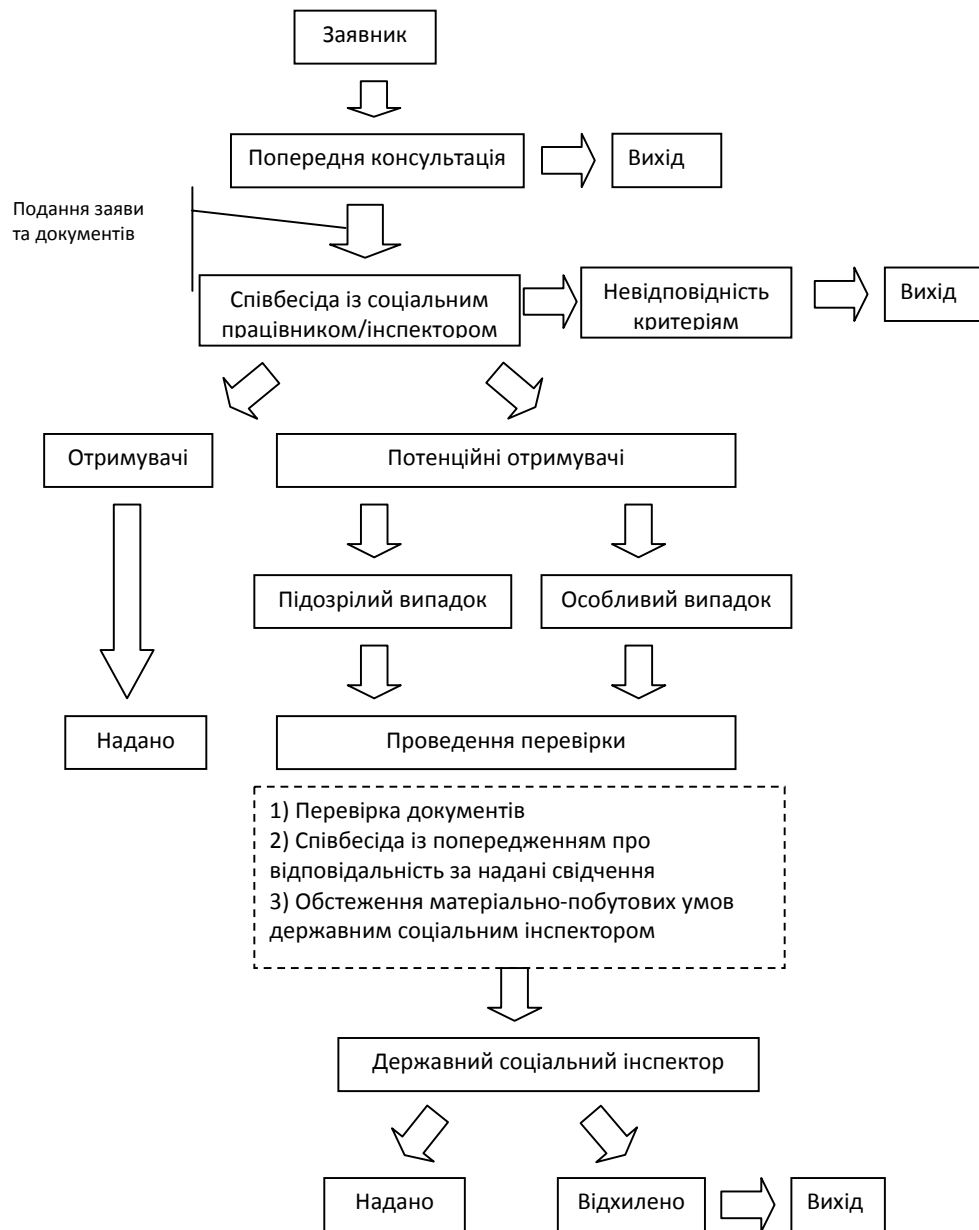
1. Загальні процедури застосування.
2. Спрощений порядок звернення по допомогу для "зеленого списку" заявників, які повторно звертаються по допомогу та зарекомендували себе чесними та добросовісними отримувачами допомоги.
3. Процедури виявлення шахрайства.

Загальні процедури подання заяви (схема № 3).

Нові заявники будуть проходити загальну процедуру подачі заяви, яка включатиме співбесіду із соціальним працівником/інспектором. У випадку, якщо заявник виглядає підозрілим чи може вважатись особливим випадком (не відповідає критеріям, але декларує свою нужденність), він/вона підпадає під перевірки, які включають перевірку документів, співбесіду із попередженням про відповідальність за надані свідчення та обстеження матеріально-побутових умов. За результатами проведених перевірок комісія прийматиме рішення про призначення допомоги/субсидії.

Ми пропонуємо запровадити вимогу до усіх заявників (включаючи заявників «зеленого списку», див. нижче) повідомляти управління праці та соціального захисту про зміни у **доходах**, статусі, складі сім'ї, майновому стані тощо. Зараз така вимога повідомляти про зміни у своєму статусі застосовується лише до осіб, які здійснюють догляд за дитиною до трьох років, у випадку, якщо така особа вийшла на роботу на повний робочий день чи стала на облік до центру зайнятості. Тому навіть при зміні рівня доходу чи статусу заявника (наприклад, безробітний заявник знайшов роботу) розмір допомоги не перераховується упродовж шести місяців, на які призначено допомогу. Водночас, у зв'язку з очікуваними змінами у системі соціальної допомоги, зокрема суттєвого підвищення рівня забезпечення прожиткового мінімуму при наданні допомоги малозабезпеченим сім'ям, така вимога може бути доречною.

Схема 3. Схема пропонованих змін у процедурах звернення по допомогу та обробки заяв



Усі заявники повинні у письмовій формі підтвердити своє розуміння даної відповідальності. Якщо зміни у доходах, статусі тощо будуть виявлені пізніше під час перевірки документів, стягнення повинно бути обов'язковим покаранням у такому випадку. Повинен бути підготовлений вичерпний перелік усіх змін, про які отримувачі мають повідомляти. Орієнтовний перелік змін, про які слід інформувати УПСЗН, представлено нижче:

- а) Зміни в соціально-економічному статусі членів сім'ї заявника (працевлаштування безробітних осіб, зміна посади/місця роботи, зміна розміру заробітної платні, вихід на пенсію працюючих осіб тощо).
- б) Зміни у складі сім'ї/домогосподарства заявника (вступ до шлюбу, всиновлення чи народження дитини тощо).

- с) Зміни місця проживання (в т.ч. за відсутності зміни місця реєстрації).
- д) Зміни майнового стану (придбання/отримання у спадок додаткового житла, автомобіля, земельних ділянок).

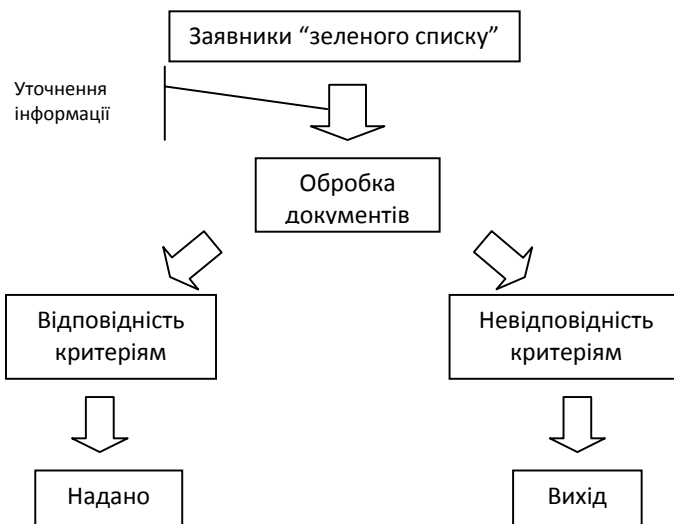
Перед запровадженням такої вимоги бажано отримати відгук соціальних інспекторів та інших працівників УПСЗН щодо представленого вище переліку.

Процедури для заявників «зеленого списку» (схема № 4).

До заявників, які звертаються по допомогу повторно, можуть застосовуватися спрощені процедури звернення та обробки заяв за умови, що вони належать до «зеленого списку». «Зелений список» включає тих заявників, яким раніше було надано допомогу за стандартною процедурою чи комісією та для яких не було виявлено випадків шахрайства.

Ті заявники, які проходять через спрощені процедури для «зеленого списку», повинні при повторному зверненні лише оновити інформацію про доходи та у письмовій формі підтвердити інформацію, яка була подана при первинному зверненні, а у випадку змін – уточнити надані раніше дані. Заявники «зеленого списку» повинні проходити загальні процедури подання заяви (з оцінкою ризиків) раз на рік (або раз на два роки).

Схема 4. Процедури для заявників «зеленого списку»



Процедури виявлення шахрайства (схема № 5).

Процедури виявлення шахрайства повинні бути відокремлені від процедур подання заяв. Державний соціальний інспектор з певною періодичністю, наприклад, раз на місяць, повинен визначати перелік отримувачів соціальної допомоги, які виглядають найпідозріліше. Даний перелік повинен включати три компоненти. Перша частина списку повинна формуватися на основі розрахунків моделі непрямой оцінки (для справ з найбільшою різницею між оціненим та задекларованим доходом). Друга частина списку повинна створюватися на основі так званого «профілювання клієнта» (характеристики отримувачів, які найбільш схильні до шахрайських дій). Третій компонент списку повинен бути випадковою вибіркою із сукупності заявників.

Отримувачі з відібраного списку повинні підлягати перевіркам. Документи, подані заявниками, повинні перевірятися. Державний соціальний інспектор може провести обстеження матеріально-

побутових умов заявника, а також, базуючись на зібраній інформації, співбесіду із попередженням про відповідальність за надані свідчення (в присутності свідків та/чи із записом на диктофон). Якщо зібрано достатньо доказів шахрайства, справа передається до суду, який приймає рішення про покарання.

Схема 3. Процедури виявлення шахрайства



Основні компоненти запропонованого механізму

1. Співбесіда із соціальним працівником/інспектором

На першому етапі загальної процедури подання заяв ми пропонуємо використовувати співбесіду із соціальним працівником/інспектором. Основне завдання співбесіди – провести групування заявників на три групи: (а) заявники, які відповідають критеріям отримання допомоги; (б) заявники, які не відповідають критеріям; (в) заявники, які потенційно можуть отримати допомогу. До групи потенційних отримувачів допомоги ми включаємо підозрілі випадки (заявники, які декларують доходи, на які неможливо прожити, чи мають можливість для тіньових заробітків) та особливі випадки (заявники, які не відповідають стандартним критеріям, але фактично є нужденними).

Справи потенційних отримувачів допомоги підлягають перевіркам.

2. Перевірки

Перевірка є інструментом збору інформації про заявників, які вважаються потенційними отримувачами допомоги. Перевірка повинна розпочинатись із перевірки документів, які були подані заявником, та здійснюватись в найкоротші строки після подання заяви (для реалізації цієї рекомендації необхідно забезпечити ефективний обмін даними між різними установами). Обстеження матеріально-побутових умов повинно стати наступним етапом перевірки. У разі необхідності державний соціальний інспектор може запросити заявника для з'ясування певних питань (співбесіда із попередженням про відповідальність за надані свідчення). Співбесіда повинна записуватись на диктофон чи відео чи проводитись у присутності свідків.

Результатом перевірки повинен стати звіт, який включатиме результати перевірки документів, кількісну оцінку матеріально-побутових умов заявника, аналітичний звіт про умови життя заявника та звіт про співбесіду із попередженням про відповідальність за надані свідчення.

На основі підготовленого звіту про результати проведеної перевірки комісія приймає рішення про призначення допомоги чи відмову в її призначенні.

3. Обстеження матеріально-побутових умов

Обстеження матеріально-побутових умов повинно базуватись на кількісній (бальній) оцінці та аналітичному звіті державного соціального інспектора. Для запровадження бальної оцінки умов життя заявника розроблено відповідний додаток до Акту обстеження матеріально-побутових умов (див. розділ *Запровадження бальної оцінки умов життя заявників* та додатки 1-2).

Передбачається, що обстеження умов життя заявників з використанням додатку до Акту обстеження дозволить:

- a. формалізувати результати обстеження умов життя заявників та надати якісним характеристикам, що спостерігаються під час обстеження, кількісного виміру;
- b. виявити випадки надання неповної/недостовірної інформації про доходи, майновий стан чи статус членів домогосподарства;
- c. виявити нецільове використання наданих державою ресурсів;
- d. оцінити, наскільки заявник намагається поліпшити свій матеріальний стан власними зусиллями.

В результаті обстеження кожне домогосподарство отримає певну кількість балів. При перевищенні певного порогу балів справа визнається підозрілою і передається на розгляд комісії для прийняття колегіального рішення.

4. "Зелений список"

Підхід «зеленого списку» розроблений для того, щоб відокремити довгострокову бідність від короткострокової. Така диференціація дозволяє скласти список «постійних клієнтів» та застосовувати для них спрощені процедури подання заяви. Підхід «зеленого списку» може зменшити навантаження на спеціалістів управліннь праці та соціального захисту, оскільки, наприклад, усі непідозрілі комісійні справи не підлягатимуть перевіркам. Зокрема це актуально у випадку субсидій, оскільки більшість звернень по субсидію через комісію не пов'язані з ризиком шахрайства.

5. Виявлення шахрайства

Виявлення шахрайства повинно базуватись на принципах оцінки ризиків, а не на тотальному контролі та перевірках. Воно повинно починатись зі створення списку заявників, які повинні підпадати під перевірки. Передбачається, що цей список має складатись із трьох частин:

1. Список найбільш ризикованих отримувачів, розрахований за допомогою моделі непрямой оцінки доходу заявника (див. розділ **Непряма оцінка доходу заявника**).
2. Список найбільш ризикованих отримувачів, визначений на основі принципу «профілювання клієнта». При цьому відбираються заявники, які мають характеристики, притаманні отримувачам, найбільш схильним до шахрайських дій. Перелік таких характеристик розробляється на основі аналізу й узагальнення інформації про випадки шахрайства, виявлені раніше.
3. Випадковий перелік заявників на основі здорового глузду управлінців праці та соціального захисту.

Попередньо ми пропонуємо проводити перевірки 11% отримувачів допомоги. 5% випадків повинні формуватись на основі непрямого методу. Інші 5% випадків повинні відбиратись на основі «профілювання клієнта» (дуже ймовірно, що випадки, відібрані за непрямым методом, будуть перетинатись із випадками, відібраними за методом «профілювання клієнта»). Для випадкового вибору ми пропонуємо залишити 1% випадків.

Усі отримані докази порушень передаються разом із заповненим Актом обстеження та результатами звірок інформації на розгляд комісії (на етапі призначення допомоги) чи до суду (під час отримання допомоги). Заявник має право надати роз'яснення щодо представлених доказів на комісії. Водночас, рішення комісії має прийматися без участі заявника.

6. Збір доказів за фактом шахрайства

Питання доказів порушень з боку заявника та доведення факту шахрайства залишається одним з найважливіших для ефективної боротьби з шахрайством.

На даний момент звірки інформації з іншими установами, хоч вони і відбуваються з певними обмеженнями і затримками у часі, дозволяють виявити подачу фальшивих документів досить добре. Оскільки заявники добре обізнані з тим, що документи перевіряються, обсяг фальшивих документів, що подаються при зверненні, скоротився до незначних кількостей за роки роботи системи. Частіше порушення, які виявляються під час звірок, пов'язані або з незначними розбіжностями у розмірах вказаних доходів, або з необізнаністю/неуважністю заявників, аніж зі свідомим поданням неправдивої інформації.

Водночас, найчастіші випадки шахрайства не можна виявити за допомогою звірок інформації з іншими інстанціями, оскільки вони пов'язані з наявністю великого тіньового сектору економіки або іншими ознаками, які важко перевірити. Наприклад, фактично неможливо довести отримання допомоги особами, які декларують себе безробітними, але де-факто працюють; здачу додаткового житла в оренду, якщо договір оренди не оформлено офіційно; отримання допомоги самотніми матерями жінками, які проживають з чоловіками (можливо, з батьками своїх дітей).

Зважаючи на те, що для найпоширеніших випадків шахрайства в Україні неможливо знайти докази в базах даних інших установ, перед українськими соціальними інспекторами стоїть важче завдання порівняно зі слідчими у Великобританії, які левову частку доказів порушень отримують шляхом звірок інформації з баз даних різних установ. Фактично, отримати докази за найпоширенішими видами порушень українські спеціалісти можуть лише за допомогою стеження, отримання свідчень від працеводців, сусідів тощо, що частіше за все неможливо реалізувати через брак часу, повноважень та відповідної кваліфікації.

Розроблений додаток до Акту обстеження дозволяє виявити підозрілі домогосподарства, однак не забезпечує надійної доказової бази для випадків шахрайства, оскільки багато його пунктів базуються на підозрі, а не на доведеному факті. Тому він може служити радше як підстава для подальшого збору доказів.

Для посилення доказової бази у підозрілих випадках рекомендується наділити соціального інспектора повноваженнями проводити слідчі дії, у тому числі надати йому право:

- a. вимагати документи від осіб, присутніх у приміщенні під час обстеження;
- b. записувати розмову із заявником під час обстеження на диктофон (заявник або член його сім'ї має представитися);
- c. проводити обстеження в присутності двох свідків, які мають поставити свої підписи під актом обстеження;
- d. отримувати письмові або усні (із записом розмови на диктофон) свідчення роботодавців/сусідів заявника, наскільки це можливо;
- e. здійснювати стеження за заявником;
- f. для отримання роз'яснень з питань, що викликають підозру в шахрайстві, проводити додаткову співбесіду із заявником / отримувачем допомоги в управлінні із залученням свідків та/чи записом на диктофон/відео.

Водночас, здійснення слідчих дій в рамках нинішнього інституту соціальної інспекції може виявитися складною задачею, яка, до того ж, не здобуде підтримки соціальних інспекторів. Проведення слідчих дій вимагатиме відповідної кваліфікації, і можливо, навіть залучення до виконання цих функцій чоловіків, які зараз практично не представлені серед соціальних інспекторів.

Розробка докладніших процедур збору доказів за фактом порушень у системі соціальної допомоги має стати предметом подальшого дослідження.

7. Прийняття рішень у підозрілих випадках, особливих випадках та у випадках виявлення шахрайства

Прийняття рішень щодо призначення допомоги у підозрілих та особливих випадках повинно здійснюватися **комісією**. У випадку, якщо заявник не згоден з рішенням комісії, він може звернутися до суду. У випадках виявлення шахрайства рішення щодо покарання приймається **судом** (за винятком попередження, що може виноситися соціальним інспектором).

8. Покарання

Чинне законодавство передбачає, що у випадку виявлення переоплати допомоги, отриманої шахрайським шляхом або через помилку заявника, вона має бути повернута до бюджету. Стягнення заборгованості часто відбувається у судовому порядку. При цьому, заявники часто не виконують рішення суду, і виплати від них отримати можливо не завжди.

Відсутність дієвих механізмів покарання призводить до того, що вартість вчинення шахрайських дій для заявників є низькою. Форма і розміри покарання не виконують функцію стримування.

Окрім того, чинне законодавство не розрізняє помилок та шахрайських дій. Наявність переоплати допомоги – єдиний критерій, який береться до уваги. Однакове покарання шахраїв та тих, хто отримав переоплату через недбалість, шкодить іміджу системи. Випадки переоплат, причиною яких є недбалість чи непоінформованість заявника під час подачі заяви, а не вчинення ним шахрайських дій, є доволі поширеним явищем.

Найчастішою причиною помилок при зверненні є недекларування авто, проданого за дорученням. Особа, яка продала авто за дорученням, забуває (або не знає про необхідність) його задекларувати, хоча формально авто належить їй. Виявлення такого авто через органи ДАІ, особливо у випадку, коли сім'я мала два автомобілі й один з них продала, служить підставою для повернення допомоги, хоча злого наміру заявник міг не мати. Такі випадки не повинні кваліфікуватися як шахрайство, і до них не повинно застосовуватися серйозне покарання (можливо, повернення допомоги у цьому

випадку недоцільне). Також поширеним є неповне декларування доходу, пов'язане з тим, що заявник може не знати доходів усіх членів сім'ї (наприклад, батьки студентів часто не знають про доходи своїх дітей, окрім стипендії, і не декларують їх).

Нижче представлено різні форми покарань за вчинення шахрайських дій, які покликані збільшити вартість вчинення шахрайських дій для заявників. При виявленні помилок покарання повинно бути менш суворим, аніж у випадку шахрайства. У більшості випадків покаранням за помилку може бути попередження та/або повернення надміру отриманої допомоги.

1. Попередження

Попередження повинно бути найменшим видом покарання для випадків, які межують між помилкою та шахрайством, чи є дрібним шахрайством. Державний соціальний інспектор може давати попередження отримувачам без рішення суду. Отримувачі, яким було винесено друге попередження, повинні включатись до чорного списку. Отримувачі, яким було винесено два чи більше попереджень, повинні зазнавати жорсткішого покарання (громадські роботи, наприклад).

2. Стягнення отриманої допомоги чи частини допомоги

Стягнення отриманої допомоги чи частини допомоги повинно бути обов'язковим покаранням у випадку шахрайства. Отримувачі, які декларують нездатність повернути отриману шахрайським шляхом допомогу, повинні відпрацювати на громадських роботах.

3. Штраф за здійснення шахрайства

У випадках шахрайства на значні суми допомоги чи повторних випадках шахрайства (не дрібного) слід в якості додаткового покарання застосовувати штрафи разом зі стягненням отриманої допомоги (наприклад, у 30%-му розмірі від незаконно отриманої суми, як у Великобританії). Додатковий штраф збільшить вартість здійснення шахрайських дій. Рішення про накладання штрафу повинно ухвалюватися судом.

4. Тимчасова заборона на отримання соціальної допомоги/субсидій

Тимчасова заборона на отримання соціальної допомоги/субсидій повинна бути альтернативою стягненню штрафу (менш жорстке покарання). Тимчасова заборона повинна застосовуватись разом зі стягненням отриманої допомоги чи частини допомоги. Також можливо застосовувати тимчасову заборону як додаткове покарання до стягнення отриманої допомоги та штрафу за здійснення шахрайства (найбільш суворе покарання).

5. Громадські роботи

Громадські роботи повинні бути альтернативним покаранням. Ця можливість повинна використовуватись у випадках, коли отримувач не має можливості повернути отриману допомогу чи/та заплатити штраф за здійснення шахрайства. Рішення про залучення порушника до громадських робіт повинно ухвалюватися судом.

6. Чорний список

Заявники/отримувачі, які потрапляють до чорного списку, не мають права на спрощені процедури. До чорного списку включають отримувачів, які були викриті у шахрайських діях, отримали друге попередження чи були викриті у недобросовісному звітуванні про свій матеріальний стан при заповненні заяви.

4.4 Непряма оцінка доходу заявника

Програми адресної допомоги передбачають надання підтримки громадянам з урахуванням доходу сім'ї (домогосподарства). Для того, щоб спрямувати обмежені кошти допомоги дійсно нужденним особам, застосовуються різні механізми забезпечення адресності. В Україні застосовується пряма оцінка ступеня нужденності, що полягає у декларуванні доходу та майнового стану з подальшою перевіркою документів у інших відомствах та проведенням обстеження умов життя заявника. Такий метод забезпечення адресності поширений у багатьох країнах світу і зазвичай вважається стандартним.

Пряма оцінка ступеня нужденності може давати доволі точні результати і гарантувати спрямування допомоги переважно тим, хто її потребує. Водночас, **при високій частці "тіньового" сектору в економіці, що має місце в Україні, доходи, отримані в офіційному секторі, які декларуються при зверненні за допомогою, часто не відображають дійсний матеріальний стан заявників.** Як наслідок, допомогу можуть отримувати не лише бідні особи, а й особи з малими офіційними доходами, які одержують доходи "в конвертах". Це призводить до неефективного використання коштів платників податків.

Як альтернатива декларуванню доходів, у світі добре себе зарекомендував **непрямий метод оцінки доходів/ступеня нужденності.** Результати його застосування показують, що характеристики домогосподарства можуть використовуватися як достатньо надійне джерело інформації про його доходи заявників для цілей з'ясування права на соціальну допомогу. За ефективністю використання коштів допомоги непрямий метод часто не поступається методу декларування доходів з перевіркою повідомлених заявниками даних, при цьому витрати на його адміністрування набагато менші.

Непрямий метод оцінки доходів передбачає розрахунок доходу заявника на основі якісних та кількісних характеристик домогосподарства та його членів. Зокрема, важливими показниками для непрямой оцінки доходу є склад домогосподарства, рівень освіти працездатних членів домогосподарства, сектор економіки, в якому вони зайняті, кількість та вік дітей у складі домогосподарства, місцезнаходження та якість житла, володіння активами та предметами тривалого вжитку, розмір елементів задекларованого доходу тощо. Такі характеристики мають свою „вагу” і зазвичай добре характеризують рівень добробуту домогосподарства, окрім того, на відміну від неформальних доходів, їх легко перевірити. Кожному показнику присвоюється коефіцієнт, який трансформує його у певну "частку" оцінюваного доходу. Обчислені у такий спосіб частки додаються, і одержана сума й є оціненим доходом заявника.

Для підвищення точності оцінки доходів заявників в Україні **пропонується доповнити поточний механізм декларування доходів методом непрямой оцінки доходу,** що пілотувався у п'яти регіонах України.

Непрямий метод оцінки доходу передбачає оцінку сукупного доходу домогосподарства, що складається з:

- доходів, які легко піддаються перевірці, зокрема офіційної заробітної плати, пенсій та соціальних виплат;
- доходів, які перевірити складно, наприклад, доходів від приватної підприємницької діяльності (самозайнятості), роботи в тіньовому секторі економіки;
- агродоходу³⁰.

³⁰ У програмі непрямой оцінки доходу застосовано також **нові підходи до оцінки агродоходу.**

Процедура непрямой оцінки доходу, що пілотувалася³¹, полягає в наступному:

1. Заявник при зверненні по допомогу заповнює анкету, розроблену для цілей непрямой оцінки доходів, у якій надає інформацію про характеристики членів домогосподарства і домогосподарство в цілому, наявність активів тощо.
2. Інформація з анкети, а також дані про задекларований дохід вводяться до програми непрямой оцінки доходу.
3. Програма оцінює розмір доходу на домогосподарство та на одного члена домогосподарства.
4. Задекларований заявником сукупний дохід порівнюється із сукупним оціненим доходом.
5. У випадку значної розбіжності між задекларованим та оціненим доходом програма рекомендує здійснити обстеження домогосподарства.

Передбачається, що використання методу непрямой оцінки доходу може застосовуватися для відбору найбільш підозрілих заявників для обстеження. Ми пропонуємо вибирати за допомогою цього методу 5% заявників, для яких перевищення оціненого доходу над задекларованим найвище (див. *Механізми виявлення шахрайства* у розділі *Удосконалення процедур звернення по допомогу*).

На основі даних, зібраних у пілотних УПСЗН, та проведених у них консультацій, Консультант зробив висновок, що метод непрямой оцінки доходу надає цінну інформацію про фінансовий стан заявника та може бути корисним при виявленні підозрілих випадків для проведення обстеження. Хоча далеко не всі справи, рекомендовані до обстеження програмою непрямой оцінки доходу, виглядали підозрілими при обстеженні, 70% порушень, виявлених у пілотних УПСЗН у другому кварталі 2010 року, припадає на обстеження, здійснені за рекомендацією програми непрямой оцінки доходу. Окрім того, проведене для оцінки точності непрямой методу міні-опитування показало, що розмір оціненого доходу заявника є значно ближчим до фактичного порівняно з задекларованим.

4.5 Запровадження бальної оцінки умов життя заявників

На даний момент не існує єдиного критерію визначення нужденності сім'ї при обстеженні її матеріально-побутових умов. Як наслідок, соціальні інспектори здебільшого покладаються на суб'єктивне судження про рівень життя заявника та його активи.

В рамках пілотного проекту з удосконалення роботи соціальних інспекторів розроблено додаток до Акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї (далі – додаток). Додаток до Акту міститься у додатку 1 цього документа, коментарі та інструкції щодо його заповнення – у додатку 2.

Мета розробки додатку – формалізувати результати обстеження умов життя заявників та надати якісним характеристикам, що спостерігаються під час обстеження, кількісного виміру. Застосування додатку до акту передбачає, що в результаті обстеження кожне домогосподарство отримує певну кількість балів, за сумою яких воно належатиме до підозрілих або непідозрілих. При перевищенні певного порогу балів, наразі визначеного як 8, справа вважається підозрілою і повинна передаватися на розгляд комісії, незалежно від того, чи звернення по допомогу відбулося на загальних підставах, чи як виняток (через комісію).

³¹ Опис підходу подано в документі "Підсумковий опис впровадження пілотного проекту № 3 «Запровадження єдиних критеріїв оцінки майнового стану сім'ї при визначенні її права на призначення всіх видів соціальної допомоги та вдосконалення Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги»".

Завданнями обстеження умов життя заявників з використанням додатку є:

1. виявлення випадків надання неповної/недостовірної інформації про доходи домогосподарства (ДГ);
2. виявлення нецільового використання наданих державою ресурсів;
3. оцінка зусиль заявника щодо поліпшення свого матеріального стану власними зусиллями;
4. отримання висновку щодо того, наскільки адекватно оцінено дохід з використанням моделі непрямой оцінки. Для цього соціальні інспектори повинні знати розмір оціненого доходу домогосподарства (на етапі відпрацювання моделі);
5. формалізація інформації, отриманої під час обстеження.

В рамках експерименту соціальні інспектори упродовж квітня–серпня 2010 року заповнювали додаток під час кожного обстеження умов життя заявника (тільки для тих видів допомоги, що надаються з урахуванням доходу), незалежно від того, чи проводилося обстеження за комісійними справами, чи за рішенням соціального інспектора або керівника УПСЗН, чи за рекомендацією моделі непрямой оцінки доходу. Соціальні інспектори, які брали участь у апробації додатку до Акту обстеження, надали про нього схвальні відгуки. Окрім того, вони зауважили, що він є зручним у використанні, а для менш досвідчених інспекторів слугує як підказка щодо того, на які особливості слід звернути увагу, і спрощує опис побаченого.

Додаток побудовано наступним чином. На початку додатку містяться питання про розмір декларованого та оціненого доходу, кількість осіб у сім'ї/домогосподарстві заявника та право власності на житло.

Таблиця 1 покликана допомогти зафіксувати випадки отримання заявником або членами його сім'ї/ДГ додаткового доходу, який не був вказаний у декларації про доходи та майновий стан. У цій таблиці відмітки робляться тоді, коли певне твердження відповідає виявленому під час обстеження або якщо в соціального інспектора є підстави підозрювати такі факти. Також відмічається можливість отримання підтримки від інших членів ДГ, коли сім'я проживає у кількасімейному ДГ. При цьому, за мету ставиться не "покарати" таких заявників, а якомога повніше охарактеризувати їхні умови проживання, що може бути взято до уваги при розгляді справи комісією.

Оскільки наявність автомобіля, на думку опитаних соціальних інспекторів, є певним показником добробуту домогосподарства, це враховано у **таблиці 2**, що присвячена автомобілям та мотоциклам, які перебувають у власності членів сім'ї/ДГ або отримані ДГ у користування по дорученню (коли члени ДГ чесно зізнаються, що користуються таким автомобілем/мотоциклом). За цією таблицею більше балів отримуватимуть новіші авто іноземного виробництва – тобто ті авто, які є дорожчими. Бали за володіння мотоциклом нараховуватимуться як за володіння автомобілем вітчизняного виробництва.

Таблиця 3 покликана виявити тих заявників, які можуть дозволити собі додатковий рівень комфорту, але звертаються по допомогу від держави, і тих, хто має всі підстави для отримання допомоги, але нерозумно витрачає отримані кошти. Доповнює її **таблиця 4**, що описує загальний стан житлового приміщення. Розрахунок коефіцієнта за підсумком цієї таблиці базується на тому, що заявник не може бути звинувачений в поганих умовах життя, оскільки ці умови можуть бути наслідком дійсно низьких доходів. Погані побутові умови життя заявника можуть бути взяті до уваги лише у поєднанні з наявністю деяких нещодавно придбаних товарів, які не можуть бути віднесені до товарів першої необхідності (таблиця 3), оскільки цей факт свідчить про нецільове

використання отриманої допомоги. Саме тому передбачено перемноження балів, розрахованих за таблицями 3 та 4.

Таблиця 5 присвячена невикористаним можливостям отримання доходу. Наразі зусилля щодо поліпшення свого фінансового стану вимагаються законодавством від отримувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, однак при уніфікації критеріїв надання допомоги така вимога може поширитися принаймні на усіх працездатних заявників, що звертаються по допомогу, яка надається з урахуванням доходу.

Наприкінці додатку до акту обстеження є місце, відведене для критичних та інших зауважень соціальних інспекторів, де вони можуть описати факти порушень, які є нетиповими, а також дати пояснення щодо обставин, які можуть служити на користь заявника.

Слід зауважити, що додаток до акту обстеження дозволяє **формалізувати побачене при візиті до заявника, однак не дає змоги довести певні порушення**, і при використанні його на комісії він може бути сприйнятий лише як дорадчий документ. Разом з тим, необхідне посилення відповідальності заявників за свідоме подання неправдивих відомостей при зверненні по допомогу із внесенням відповідних змін до законодавства.

Бібліографія

Відділ розслідувань: Бізнес план на 2006/07 рік [Investigation Unit: Business Plan – 2006/07]; адреса в мережі Інтернет: http://www.burnley.gov.uk/egov_downloads/Benefit_Fraud_Update_-_Business_Plan_2007-08.pdf

Гленферн Асошіатс, Посібник з протидії шахрайству; система виїзних і безвиїзних перевірок, березень 2006 р. [Glenfern Associates Ltd., A Guide to Benefit Fraud, the Verification Framework and VF Visits, March 2006], адреса в мережі Інтернет: <http://www.glenfernassociates.co.uk>

Д. Дерхам, Стратегія протидії шахрайству в системі соціальної допомоги. Рада Східного Нортгемптоншира, лютий 2009 р. [Derham J. N., Benefits Counter Fraud Strategy. East Northamptonshire Council, Version V2.13 25, February 2009] <http://www2.east-northamptonshire.gov.uk/ppimageupload/Image12969.PDF>

Дороті Чун, Шеллі Галліван. Від шахрайства в системі соціальної допомоги до системи соціальної допомоги як шахрайство: криміналізація бідності [Chunn Dorothy E., Gavigan Shelley A. M. From Welfare Fraud to Welfare as Fraud: The Criminalization of Poverty. In Elizabeth Comack & Gillian Balfour, eds. Criminalizing Women (Halifax: Fernwood Publishing, 2006), 217 - 235.]

Закон про протидію шахрайству в системі соціального забезпечення 2001 року, розділ 3(1): Порядок одержання інформації, версія друга, квітень 2002 року [Social Security Fraud Act 2001 (s.3(1)): Code of Practice on Obtaining Information, Version Two, April 2002] <http://www.dwp.gov.uk/docs/cop-ssfa.pdf>

Звіт про роботу соціальних інспекторів в пілотних регіонах України, CASE; не опублікований [Reports on Work of Social inspectors in Ukraine: pilot regions, CASE]

Кім Грінер. Аналіз проекту Закону про боротьбу з шахрайством в системі соціального забезпечення 01/32. 21 березня 2001 року, розділ соціальної політики бібліотеки Палати громад [Greener Kim. The Social Security Fraud Bill 2000-01, research paper 01/32, 21 March 2001, Social policy section, House of commons library] <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-032.pdf>

Контрольно-ревізійне управління Великобританії, Міжнародний порівняльний аналіз шахрайства і помилок у системах соціального забезпечення, звіт головного аудитора [National Audit Office (NAO), International benchmark of fraud and error in social security systems, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1387 Session 2005-2006, 20 July 2006] http://www.nao.org.uk/publications/0506/international_benchmark_of_fra.aspx

Контрольно-ревізійне управління Великобританії, Прогрес на шляху боротьби з шахрайством: Міністерство праці та пенсійного забезпечення, звіт головного аудитора [National Audit Office (NAO), Progress in tackling benefit fraud: Department for Work and Pensions, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 102 Session 2007-2008, 23 January 2008]

Контрольно-ревізійне управління Великобританії, Міністерство праці та пенсійного забезпечення: управління сумами надміру сплаченої соціальної допомоги, звіт головного аудитора [National Audit Office (NAO), Department for Work and Pensions: Management of benefit overpayment debt, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 294 Session 2008-2009, 1 May 2009] <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc01/0102/0102.asp>

Л. Хандріх, О. Бетлій, Принципи і методи надання адресної соціальної допомоги: рекомендації для України, Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, Аналітичний звіт РР/07/2008, жовтень 2008 р. [Handrich L., Betliy O. Principles and methods of targeted social

assistance: Recommendations for Ukraine. Institute for Economic Research and Policy Consulting, Policy paper PP/07/2008, October 2008]

Л. Хандріх, О. Бетлій, Система соціальної допомоги як засіб боротьби з бідністю в Україні, Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, Аналітичний звіт № 2, лютий 2006 р. [Handrich L., Betliy O. A social welfare system to lift Ukrainians out of poverty, Institute for Economic Research and Policy Consulting, Policy paper V2, February 2006]

Міністерство соціального розвитку: запобігання, виявлення і розслідування шахрайства у системі соціальної допомоги, звіт головного аудитора Нової Зеландії, червень 2008 р. [The Controller and Auditor-General, Performance audit report: Ministry of Social Development: Preventing, detecting, and investigating benefit fraud. New Zealand, June, 2008]; адреса в мережі Інтернет: <http://www.oag.govt.nz/2008/benefit-fraud/docs/benefit-fraud.pdf>

Нік Петтігру, Томас Ендрю, Сара Кенді, Люсі Джойс, Таня Сондерс, Система проведення перевірок: перший досвід впровадження, Аналітичний звіт № 137, 2001 р., Міністерство соціального забезпечення, Великобританія [Pettigrew Nick, Thomas Andrew, Candy Sara, Joyce Lucy, Saunders Tanya. The Verification Framework: Early Experiences of Implementation. Research Report No 137, 2001, Department of Social Security, the UK]

П. Кірнан, Розслідування шахрайства і притягнення до відповідальності за шахрайство у Великобританії, 126-й міжнародний семінар для обговорень робіт старших експертів [Kiernan P. Fraud Investigation And Prosecution In The United Kingdom, 126th International Senior Seminar Visiting Experts' Papers] http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no66/E_p99-p108.pdf

Рада графства Уексхем, Політика застосування санкцій до шахраїв у системі соціальної допомоги [Wrexham County Borough Council, Benefit Fraud Sanctions Policy] http://www.wrexham.gov.uk/assets/pdfs/financial/sanctions_policy_0806.pdf

Рада міста Гейтсхед, Політика притягнення до відповідальності за шахрайство в одержанні житлових субсидій і податкових пільг [Gateshead Council, Housing Benefit & Council Tax Benefit: Fraud Prosecution Policy, Policy Updated March 2009]; адреса в мережі Інтернет: <http://www.gateshead.gov.uk>

Рада міста Данді, Кодекс професійної поведінки слідчого [Dundee City Council, Code Of Conduct For Investigators] http://www.dundee.gov.uk/dundeecity/uploaded_publications/publication_223.pdf

Рада міста Корбі, Політика притягнення до відповідальності за шахрайство в одержанні житлових субсидій і податкових пільг [Corby Borough Council, Housing And Council Tax Benefit Fraud Prosecution Policy, 099a]

Рада міста Хай Пік, Політика розслідування шахрайства при одержанні житлових субсидій і податкових пільг / Процесуальний кодекс [High Peak Borough Council, Housing Benefit and Council Tax Benefit Fraud Investigation Policy / Procedures and Codes of Practice]; адреса в мережі Інтернет: www.highpeak.gov.uk

Рада округу Північний Норфолк, Політика боротьби з шахрайством [North Norfolk District Council, Counter-Fraud Policy] http://www.northnorfolk.org/files/Microsoft_Word_-_Counter_Fraud_Policy.pdf

Рада округу Уорвік, Опис посадових обов'язків слідчого у справах про шахрайство в системі соціальної допомоги [Warwick District Council, Job Description: Benefit Fraud Investigator]; адреса в мережі Інтернет: www.warwickdc.gov.uk/.../BenefitFraudInvestigatorJobDescription0508.pdf,

Рада округу Хантингдоншир, Посібник з проведення розслідувань і застосування санкцій [Huntingdonshire District Council, Guidance on Sanctions/Prosecutions]

Сайт Міністерства територіальних громад і соціальних послуг провінції Онтаріо, Канада:
http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/english/pillars/social/odsp/income_support/assets.htm

Сток, Ван Крістіан. Боротьба з шахрайством і помилками в Україні: висновки за результатами роботи місії Світового Банку в Україні; не опубліковано [Stolk, van Christian, Tackling benefit fraud and error in the Ukraine: Findings from the World Bank mission to the Ukraine, RAND Europe, PM-2499-WB, April 2008, Prepared for the World Bank]

Сток, Ван Крістіан. Міжнародний порівняльний аналіз шахрайства і помилок у системах соціального забезпечення, презентація, Світовий банк, 2007 р. [Stolk, van Christian, International Benchmark of Fraud and Error in Social Security Systems, Presentation, World Bank, 2007]
http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1182180231533/Stolk_IntlBenchmark_5-07.pdf

Стратегія протидії шахрайству, червень 2004 р. [Benefit Fraud Strategy, June 2004]; адреса в мережі Інтернет: www.torbay.gov.uk/

Barr David, Stolk van Christian, Gotcheva Boryana, Petrina Kateria, Tesliuc Emil. Reducing Errors, Fraud and Corruption in Social Assistance: Programs in Ukraine and Kirgizstan, the World Bank, November 11, 2008

72 final EC (2007), A Comprehensive EU Anti-Corruption Policy, the European Commission, last updated 12.07.2007,
http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/l33301_en.htm

CASE, Ключові елементи при боротьбі із шахрайством при наданні соціальної допомоги: приклад Великобританії, не опубліковано

CASE, Роль державних соціальних інспекторів у системі соціальної допомоги України: ситуаційний аналіз, лютий 2009 р.; не опубліковано [CASE, Role of the public social inspectors in the Ukrainian social assistance system: Situation analysis, February 2009]

Chêne Marie, Corruption and the European Neighborhood Policy (ENP), Anti-Corruption Resource Center, U4 Expert Answer, April 3, 2008, www.u4.no

Corruption and Anti-Corruption Policy in Central and Eastern Europe, Action Commission for an Enlarged Euro-Atlantic Community resources.transparency-bg.org/download.html?id=588

Dionisie, Dan and Checchi, Francesco Checchi (2008). 'Corruption and Anticorruption Agencie' available at: <http://ancorage-net.org/index.jsp?page=documents>

EC (2003), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and The European Economic and Social Committee on a Comprehensive EU Policy Against Corruption, Commission of the European Communities, Brussels, 28.5.2003, COM(2003) 317 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF>

EC (2004), Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf

EC (2005), Communication from the Commission to the Council: European Neighbourhood Policy - Recommendations for Armenia, Azerbaijan, Georgia and for Egypt and Lebanon, Brussels, 2.3.2005, COM(2005) http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_communication_72_2005_en.pdf

Goldberg Adrian, Some Poles 'claim benefit twice', BBC, 23 September 2007
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/7007163.stm>

Grosh Margaret, Tesliuc Emil. Reducing Fraud, Error and Corruption in Social Protection Programs, Workshop on Fraud, and Error Control I Social Protection Programs, Washington DC, May 16-17 2007
http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1182180231533/Grosh-Tesliluc_FramwrkCntrlandAccount_5-07.pdf

Kainberger Hedwig, Nachrichten Salzburger, Corruption in EU Candidate Counties, Green College, Oxford, Hillary Term 2003

Mac Mahon, Lucinda. EU Anti-Corruption Policy and 10 Principles for Candidate Countries, European Commission, presentation at the Conference on Anti-Corruption, Ankara, Turkey, 7-8 July, 2005
<http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/lucinda.pdf>

Orkney Islands Council
http://www.orkney.gov.uk/media/finance_housing/revenues/Benefit_Fraud_referral_form_-_web_Mar_09.pdf

OSI, Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy, the Open Society Institute, 2002
http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/euaccesscorruption_20020601

Rume Kristiana, Varava Inga, Audits of State Provided Services for Disabled Persons. State Audit Office Republic of Latvia, presentation for the Conference, November 2008

Smilov Daniel, Designing Anticorruption Institutions in Central and Eastern Europe, Newsletter on Development and Transition, UNDP, 12/2009

Додаток 1. Додаток до Акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї / домогосподарства

Номер особової справи заявника _____

П. І. Б. заявника _____

Адреса, за якою мешкає заявник _____

Середньомісячний задекларований дохід сім'ї / домогосподарства, грн.	
Оцінений за моделлю дохід домогосподарства, грн./місяць	
Кількість осіб у сім'ї заявника	
Кількість осіб у домогосподарстві за анкетною / за фактом проживання	___/___
Житло належить комусь із членів сім'ї заявника	Так ___ Ні ___

Таблиця 1. Доходи (коефіцієнт А)

	Чинники	Бали
1.	Є підстави підозрювати, що в одному приміщенні з заявником проживає більше людей, ніж було вказано в анкеті (більша кількість спальних місць, інші ознаки проживання додаткових осіб, свідчення сусідів)	4
2.	Є підозра, що сім'я здає в оренду житлове приміщення (кімнату/будинок/квартиру), і при цьому не декларує доходів від оренди	8
3.	Є домашні тварини, не зазначені в анкеті, які можуть приносити додатковий дохід (корови, кролики, пушний звір), а також породисті коти, собаки, декоративні гризуни тощо, яких розводять заради прибутку	4
4.	Є підстави вважати, що сім'я володіє або користується незадекларованим автомобілем (у тому числі придбаним по дорученню), сільськогосподарським обладнанням і т. д.	8
5.	Є ознаки підприємницької діяльності, яка не була вказана як джерело доходу (деякі товари дуже численні, деякі предмети явно зроблені самостійно на продаж, спостерігаються інструменти, обладнання тощо)	8
6.	Є підозра, що безробітний (непрацюючий працездатний) насправді працює або підробляє (відсутність удома вдень, свідчення сусідів, інші ознаки)	8
7.	Сім'я, що звертається по допомогу, проживає у кілька-сімейному домогосподарстві і може отримувати підтримку від інших членів домогосподарства (члени домогосподарства ділять доходи і витрати): <ul style="list-style-type: none"> ○ члени іншої сім'ї непрацездатні ○ члени іншої сім'ї працюють 	26
8.	Є підстави вважати, що сім'я отримує допомогу у вигляді грошових коштів (в тому числі, на придбання товарів чи оплату навчання), продуктів харчування та одягу від родичів, що проживають окремо	4
9.	Є підстави вважати, що сім'я отримує допомогу у вигляді грошових коштів від родичів, що працюють за кордоном	6
10.	Є підстави вважати, що сім'я/домогосподарство має незадекларований дохід з інших джерел, не вказаних вище (свідчення сусідів, інші ознаки, які викликають підозру) (у висновках вказати підстави)	4
	А = Сума балів =	

Таблиця 2. Автомобілі та мотоцикли, якими домогосподарство володіє або користується по дорученню³² (коефіцієнт В)

		Автомобілі, мотоцикли	
		1	2
1.	Вік автомобіля/мотоцикла, обчислений за роком випуску (вік = поточний рік – рік випуску)		
2.	Країна походження марки незалежно від місця збирання (відмітити галочкою): <ul style="list-style-type: none"> • Україна, країни СНД • інші країни 	1 2	1 2
3.	Бал за володіння/користування автомобілем/мотоциклом, визначений за таблицею 2А		
4.	<i>Є свідчення, що автомобіль/мотоцикл передано у користування по дорученню іншим особам, які проживають окремо, тобто автомобіль фактично не використовується у домогосподарстві (відмітити галочкою)*</i>		
5.	<i>Автомобіль/мотоцикл належить іншій сім'ї, що входить до складу домогосподарства, ніж та, що звертається по допомогу (відмітити галочкою)*</i>		
	В = сума балів, визначених для кожної одиниці за таблицею 2А =		

*Ці ознаки не впливають на підрахунок балів за володіння автомобілем/мотоциклом, однак можуть служити як додаткова інформація при розгляді справи комісією. При потребі подати додаткові пояснення за цими пунктами це слід зробити у висновках.

Таблиця 2А. Визначення балів за автомобіль

Вік автомобіля / мотоцикла	Країна походження автомобіля (незалежно від місця збирання)	
	Україна, країни СНД*	Інші країни
1	8	8
2	8	8
3	7	8
4	6	8
5	5	7
6	5	7
7	5	7
8	4	6
9	4	6
10	4	6
11	4	5
12	4	5
13	3	4
14	3	4
15	3	4
Понад 15	2	3

* Такі ж бали нараховуються за **володіння мотоциклом** незалежно від країни походження.

³² У випадку, якщо під час обстеження заявник чесно зізнається, що користується автомобілем, отриманим по дорученню.

Таблиця 3. Товари, які не можуть бути віднесені до товарів першої необхідності (коефіцієнт С)

	Наявні предмети	Бали
1.	Новий, дорогий телевізор (великий плоский екран, явно перевищує базові потреби)	2
2.	Наявність кондиціонера	2
3.	Наявність нового скутера	2
4.	Наявність нового велосипеда, який використовується для розваг	2
5.	Недавній внутрішній частковий (кухня, одна кімната, коридор) ремонт, який явно перевищує базові потреби	3
6.	Недавній внутрішній ремонт всього житла, що явно перевищує базові потреби	8
7.	У зовнішній обробці будинку використані явно дорогі матеріали (дах з черепиці, сучасні облицювальні матеріали і т.д.)	3
	С = сума балів =	

Примітка: базові потреби визначаються як мінімальний набір характеристик житла, що забезпечують тепло і захищеність приміщення від вітру і вологи, а також дозволяють мешканцям упродовж тривалого часу проживати у приміщенні без шкоди для здоров'я. Крім того, **ремонт вважається недавнім**, якщо він завершений протягом року перед зверненням.

Таблиця 4. Загальний стан житлового приміщення (коефіцієнт D)

	Опис	Бали
1.	Нормальні умови життя. Житло чисте і підтримується в належному стані; меблі можуть бути старими, але охайними (не брудними)	1
2.	Житлове приміщення не підтримується в належному стані. Можна спостерігати наявність своєчасно невіршених питань (бруд, дрібні поломки і т.д.), у приміщенні відсутні необхідні меблі (дитячі ліжечка, кухонний стіл)	2
3.	Житло знаходиться в очевидно занедбаному стані: потерті меблі, явно ігноруються проблеми, які можуть бути вирішені самостійно (цвіль на стінах, протікання водопровідних кранів, тощо)	4
	D = сума балів =	

Примітка: "самостійне вирішення проблем" передбачає фізичну спроможність членів домогосподарства або їх родичів/друзів до ремонту приміщення. У разі, якщо приміщення занедбане, а самостійно вирішити проблеми неможливо, слід відмічати пункт "Житлове приміщення не підтримується в належному стані. Можна спостерігати наявність своєчасно невіршених питань".

Таблиця 5. Невикористані можливості отримання доходу (коефіцієнт Е)

	Опис	Бали
1.	Сім'я / домогосподарство має надмірну житлову площу (додаткове житло) у прийнятному для проживання стані, але не використовує можливостей до здачі кімнати/квартири/будинку в оренду для підвищення доходу (за наявності цілорічного чи сезонного попиту на житло в регіоні)	4
2.	Домогосподарство/сім'я звертається по допомогу повторно, при цьому у складі сім'ї / домогосподарства є незайняті працездатні особи (не зареєстровані у центрі зайнятості, а також зареєстровані, які не отримують допомоги по безробіттю). Водночас, є можливості*: (1) постійного працевлаштування за місцем проживання заявника (2) підробітку за місцем проживання заявника, у тому числі, можливості отримувати дохід від продажу результатів збирання (гриби, ягоди, раки), прийомщикам, на ринку тощо (3) постійного працевлаштування в сусідньому селищі / місті, куди легко дістатися (4) підробітку у сусідньому селищі / місті, куди легко дістатися	8 4 4 2
3.	У складі сім'ї/домогосподарства є непрацюючі працездатні особи, при цьому сім'я /домогосподарство має у власності чи користуванні земельну ділянку, але не обробляє її (цей пункт заповнюється тільки при зверненні по допомогу малозабезпеченим сім'ям)	4
	Е = сума балів =	
	Загалом = А + В + С * D + E	

* У разі наявності кількох можливостей підвищення доходу одночасно слід обрати ту, за якою домогосподарство отримає більше балів.

Увага! При підрахунку загальної кількості балів суми балів з таблиць 3 (С) та 4 (D) перемножаються.

Коли сума балів більша або дорівнює 8, справа вважається підозрілою і повинна передаватися для розгляду на комісії.

Загальні коментарі соціального інспектора щодо побутових умов домогосподарства або наявності соціальних проблем у сім'ї (очевидні проблеми з алкоголем, недостатня увага дітям і т.д.), а також ознак, не перелічених у додатку до акту, які можуть вказувати на наявність незадекларованого доходу

Дата проведення обстеження _____ 20__ р.

Додаток 2. Коментарі та інструкції щодо заповнення додатку до акту обстеження умов життя домогосподарств

В рамках пілотного проекту з удосконалення роботи соціальних інспекторів розроблено додаток до Акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Мета розробки додатку – формалізувати результати обстеження умов життя заявників та надати якісним характеристикам, що спостерігаються під час обстеження, кількісного виміру. Застосування додатку передбачає, що в результаті обстеження кожне домогосподарство отримає певну кількість балів, за сумою яких воно належатиме до підозрілих або не підозрілих. **При перевищенні певного порогу балів, наразі визначеного як 8, справа вважається підозрілою і повинна передаватися на розгляд комісії,** незалежно від того, чи звернення по допомогу відбулося на загальних підставах, чи як виняток (через комісію).

Метою використання додатку до Акту обстеження умов життя заявників є:

- 1) виявлення випадків надання неповної/недостовірної інформації про доходи домогосподарства (ДГ);
- 2) виявлення нецільового використання наданих державою ресурсів;
- 3) оцінка зусиль заявника щодо поліпшення свого матеріального стану власними зусиллями;
- 4) формалізація інформації, отриманої під час обстеження.

У випадках, коли за результатами непрямої оцінки доходу надано рекомендації до проведення обстеження матеріально-побутових умов, працівники УПСЗН готують для соціального інспектора додаток до Акту, а саме: вписують номер особової справи, розміри декларованого і оціненого доходів ДГ, а також кількість осіб у сім'ї / ДГ. У випадку комісійних справ, наскільки дозволяє час, слід також провести оцінку доходу і заповнити відповідні рядки додатку до Акту перед виходом на обстеження.

Додаток побудовано наступним чином. На початку додатку містяться питання про задекларований/оцінений дохід заявника та про склад його сім'ї/домогосподарства. Питання про кількість осіб у сім'ї/домогосподарстві заявника спрямовані на виявлення кількасімейних ДГ у тому випадку, коли по допомогу звертається сім'я. Рядок «Кількість осіб у ДГ за анкетною / за фактом проживання» дозволяє зафіксувати випадки розбіжності між даними, вказаними в анкеті, дані з якої використовуються для непрямої оцінки доходу, та фактичною кількістю проживаючих. При таких розбіжностях оцінений за допомогою моделі дохід швидше за все буде некоректним через надання неточних даних при заповненні анкети.

Таблиця 1 покликана допомогти зафіксувати випадки отримання заявником або членами його сім'ї/ДГ додаткового доходу, який не був задекларований. У цій таблиці відмітки робляться тоді, коли певне твердження відповідає побаченому під час обстеження, виявленому під час розмови із заявником / членами його сім'ї / сусідами, або якщо в соціального інспектора є підстави підозрювати такі факти. Останній рядок таблиці ("Є підстави вважати, що сім'я/домогосподарство має незадекларований дохід з інших джерел, не вказаних вище (свідчення сусідів, інші ознаки, які викликають підозру)" дозволяє соціальному інспектору врахувати нетипові можливості отримання доходу, при цьому *слід описати такі можливості у висновках.*

Соціальні інспектори є практично одноставними у тому, що наявність автомобіля є певним показником добробуту домогосподарства. Відобразити це покликана **таблиця 2**, що присвячена автомобілям та мотоциклам, якими володіють члени сім'ї/ДГ. У цій таблиці слід вказувати автомобілі, які:

- a. є власністю членів сім'ї або ДГ або
- b. отримані ДГ у користування по дорученню, і члени ДГ чесно зізнаються, що користуються таким автомобілем. Це дозволить справедливіше нараховувати бали за автомобіль для чесних заявників (незадекларований автомобіль, виявлений соцінспектором при обстеженні, приносить домогосподарству 8 балів за таблицею 1, п. 4, що автоматично означає передачу справи на комісію, тоді як за таблицею 2 кількість балів за такий же автомобіль може бути меншою). При цьому слід мати на увазі, що у разі, якщо ДГ визнає, що володіє/користується двома автомобілями, які можуть як належати його членам, так і не належати, справа повинна передаватися на комісію незалежно від кількості балів, отриманих за таблицею 2.

У таблиці 2 не слід вказувати автомобілі, які отримані у користування по дорученню і про використання яких члени ДГ не зізнаються (у разі наявності підозри про використання таких автомобілів слід відмічати п. 4 у таблиці 1).

Кількість балів за володіння автомобілем / мотоциклом (або користування ним по дорученню, як описано вище у п. б) залежить від таких його характеристик, як вік та країна походження. Вік визначається як різниця між поточним роком та роком випуску автомобіля/мотоцикла. При цьому більшу кількість балів отримуватимуть новіші авто іноземного виробництва, тобто ті авто, які є дорожчими. Бали за володіння мотоциклом нараховуються як за володіння автомобілем вітчизняного виробництва.

У випадку, якщо є свідчення, що автомобіль/мотоцикл передано у користування по дорученню іншим особам, які проживають окремо, тобто автомобіль/мотоцикл у домогосподарстві не використовується, або якщо автомобіль/мотоцикл належить іншій сім'ї, що входить до складу домогосподарства, ніж та, що звертається по допомогу, слід відмітити відповідний рядок таблиці 2 галочкою. Хоча ці ознаки не впливають на підрахунок балів за володіння автомобілем/мотоциклом, вони можуть служити як додаткова інформація у разі розгляду справи комісією.

Таблиця 3 присвячена здебільшого новим товарам, які не можуть бути віднесені до товарів першої необхідності та наявні у ДГ. Хоча такі товари не можуть бути джерелом додаткового доходу, їх наявність може свідчити про нераціональне використання власних коштів ДГ (у випадку нужденності ДГ) або нецільове використання наданої раніше допомоги.

Основна мета цієї таблиці – виявлення тих заявників, які можуть дозволити собі додатковий рівень комфорту, але звертаються за державною допомогою, і тих, хто має всі підстави для отримання допомоги, але нерозумно витрачає отримані кошти. Ще одним важливим і легко спостережуваним показником є недавно зроблений ремонт, що перевищує базові потреби. При цьому *базові потреби* визначаються як мінімальний набір характеристик житла, що забезпечують тепло і захищеність приміщення від вітру і вологи, а також дозволяють мешканцям упродовж тривалого часу проживати у приміщенні без шкоди для здоров'я. Крім того, *ремонт вважається недавнім*, якщо він завершений протягом року перед зверненням.

Таблиця 4 описує загальний стан житлового приміщення. Розрахунок коефіцієнта за підсумком таблиці базується на тому, що заявник не може бути звинувачений в поганих умовах життя, оскільки ці умови можуть бути наслідком дійсно низьких доходів. Погані побутові умови життя

заявника можуть бути взяті до уваги лише у поєднанні з наявністю деяких нещодавно придбаних товарів, які не можуть бути віднесені до товарів першої необхідності (таблиця 3), оскільки цей факт свідчить про нецільове використання отриманої допомоги. Саме тому передбачено *перемноження балів, розрахованих за таблицями 3 та 4.*

Таблиця 5 присвячена невикористаним можливостям отримання доходу. У разі, коли сім'я має додаткове житло у придатному до здачі в оренду стані, але не отримує від нього доходу при наявності попиту на житло, або безробітний/непрацюючий працездатний член сім'ї заявника не використовує наявних можливостей працевлаштування/підробітку, ДГ за цією таблицею нараховуються бали. Слід зауважити, що стосовно одного житла чи одного непрацюючого працездатного бали можуть нараховуватися або за таблицею 1, п. 2 та 6 (є підозра про здавання житла в оренду / зайнятість непрацюючого працездатного), або за таблицею 5, п. 1 та 2 (житло не здається в оренду / непрацюючий працездатний нічого не робить для поліпшення добробуту, хоча такі можливості є). Передбачається, що при наявності у заявника кількох можливостей підвищення доходу шляхом пошуку роботи/підробітку одночасно, слід обрати ту, за якою домогосподарство отримує більше балів.

Наприкінці додатку до акту обстеження є спеціально відведене місце для критичних та інших зауважень соціальних інспекторів, як щодо побачених особливостей проживання ДГ, так і щодо будови, наповнення та бальних оцінок, що містяться у додатку до акту обстеження матеріально-побутових умов проживання сім'ї/ДГ заявника.

Додаток 3. Бланк повідомлення про підозру в шахрайстві, що використовується у Великобританії

За наявності у Вас підозри в одержанні певною особою соціальної допомоги шахрайським шляхом Ви можете заповнити цю форму. На основі наданої Вами інформації ми проведемо розслідування і за його результатами прийемо рішення про необхідність застосування тих чи інших заходів.

Ми зберігатимемо всю надану Вами інформацію на умовах конфіденційності, однак, якщо Ви бажаєте повідомити нам Ваше прізвище та адресу, Ви можете це зробити. Чим більше інформації ви повідомите, тим легше нам буде з'ясувати, чи дійсно шахрайство мало місце.

	Одержувач	Дружина /чоловік / партнер одержувача
Розділ 1. Кого Ви підозрюєте в шахрайстві?		
Прізвище та ім'я особи		
Стать		
Інші прізвища, прізвиська та псевдоніми особи		
Адреса		
Приблизний вік / дата народження		
Ідентифікаційний номер платника податків (якщо він Вам відомий)		
Опис зовнішності особи (статура, колір та форма очей, колір та довжина волосся, зріст, особливі ознаки тощо)		
Рід занять, роботодавець; чим заробляє собі на життя?		
Якщо особа працює, повідомте тривалість роботи, кількість годин роботи на день/тиждень, розмір заробітку		
Чи володіє/користується особа автомобілем? Якщо так, стисло опишіть цей автомобіль		
Розділ 2. Вид шахрайства		
Опишіть суть шахрайства, в якому Ви підозрюєте особу		
Коли, на Вашу думку, особа почала вдаватися до шахрайських дій?		
Який вид соціальної допомоги, на Вашу думку, особа одержала шахрайським шляхом?		

<p>Розділ 3. Інша інформація</p> <p>Повідомте іншу інформацію, яку нам, на Вашу думку, важливо знати</p>	
---	--

<p>Розділ 4. Інформація про Вас</p> <p><i>Ми зберігатимемо надану інформацію на умовах конфіденційності. Ви не зобов'язані повідомляти свої дані, але якщо Ви готові надати додаткову інформацію інспектору, повідомте нам:</i></p>	
Ваші прізвище та ім'я:	
Вашу адресу:	
Номер телефону:	

Розділ 5. Що далі?

Після заповнення цієї форми надішліть її нам за адресою: _____

Джерело: Orkney Islands Council <http://www.orkney.gov.uk/>, переклад CASE Україна

Додаток 4. Мережа діяльності з протидії шахрайству в британській системі соціальної допомоги станом на 2006-2007 рр.

