

ЩОДО СТРАТЕГІЇ БОРОТЬБИ ІЗ ШАХРАЙСТВОМ ПРИ ОТРИМАННІ СОЦІАЛЬНИХ ВИПЛАТ

О. П. Коваль, д. е. н., доцент, с. н. с., головний консультант відділу соціальної стратегії центру економічних і соціальних досліджень НІСД

Р. В. Власенко, к. н. держ. упр., головний консультант відділу соціальної стратегії центру економічних і соціальних досліджень НІСД

В аналітичній записці розглянуто проблему шахрайства при отриманні соціальних виплат та проаналізовано заходи, вживані Урядом для боротьби з цим явищем. Зокрема, вивчено результати моніторингу та верифікації соціальних виплат, які здійснює Міністерство фінансів України з 2020 р. Показано, що боротьба з шахрайством не повинна обмежуватись суто пошуковими заходами. Запропоновано розробити стратегію боротьби з шахрайством при отриманні соціальних виплат із акцентами не лише на виявленні фактів шахрайства, а й на запобіганні неефективному використанню коштів в соціальній сфері.

Висновки та рекомендації

Починаючи з 2020 р., Міністерство фінансів України відповідно до чинного законодавства та нормативно-правових актів Уряду здійснює верифікацію та моніторинг соціальних виплат задля запобігання шахрайству в цій сфері. Однак найкраща світова практика доводить, що боротьба з цим явищем не повинна обмежуватись суто пошуковими заходами.

З метою досягнення стійких системних змін необхідна розробка цілісної стратегії зниження рівня шахрайства при отриманні соціальних виплат, яка повинна містити заходи, спрямовані як на виявлення фактів шахрайства, так і на запобігання йому.

З цією метою доцільно створити робочу групу при Мінсоцполітики з включенням фахівців Мінюсту, Мінфіну, Національної соціальної сервісної служби України для розробки такого стратегічного документа.

Зокрема, Стратегія має включати:

- аналіз та оцінку основних мотивів громадян та посадових осіб, які вдаються до шахрайства із соціальними виплатами, для формування засобів протидії;
- навчання й атестацію посадових осіб, зайнятих у сфері надання соціальної допомоги; широке застосування сучасних аналітичних засобів для мінімізації помилкових рішень щодо надання/ненадання соціальних пільг, визначення їхніх розмірів;

- створення національної бази даних щодо фактів шахрайства з метою полегшення виявлення ризиків шахрайства із соціальними виплатами;
- план залучення громадськості та незалежних експертів до перехресного аудиту соціальних виплат;
- поступове спрощення системи соціальних пільг і допомог, алгоритму подачі заявки на їх отримання, декларування майна й доходів;
- методика (модель) оцінки ризику шахрайства, що покликана виявляти типові схеми шахрайства та їхні характеристики; така методика (модель) має спиратись на аналіз зисків та витрат (cost/benefit analysis) при формуванні планів протидії шахрайству;
- регулярне проведення інформаційних кампаній щодо суті й призначення верифікації соціальних виплат для інформування потенційних отримувачів соціальної допомоги про їхні обов'язки та юридичну відповідальність у разі порушення законодавства та формування негативного сприйняття (zero tolerance) шахрайства із соціальними виплатами у суспільстві.

Обґрунтування

Згідно з економічною візією, задекларованою у Національній економічній стратегії України на період до 2030 р. (далі – Національна Стратегія), «Україна – вільна країна, в якій проживають громадяни з високим рівнем добробуту ...» Реалізація цієї візії залежить, зокрема, і від ефективності соціальних виплат як одного з інститутів забезпечення добробуту українців.

Міжнародний досвід свідчить, що ефективності фінансування соціального захисту громадян перешкоджає, зокрема, шахрайство з соціальними виплатами. Корупція, шахрайство та помилки мають місце в системах соціального захисту більшості країн. Навіть у розвинених країнах втрати від шахрайства становлять від 2 % до 5 % (за деякими оцінками, до 10 %¹) державних видатків на соціальне забезпечення. Саме тому протидія шахрайству та контроль за ефективністю соціальних виплат є невід'ємними складовими системи соціального захисту.

Видатки України на соціальні виплати (без урахування пенсій) становлять понад 100 млрд грн. Порівняно з Німеччиною, Чехією, Угорщиною, Литвою, Польщею в Україні цей показник у 8 – 20 разів менший. При цьому кількість громадян, які перебувають за межею бідності, в Україні в 2-5 разів більша, ніж у згаданих країнах.

Шахрайство при отриманні соціальних виплат² є доволі поширеним явищем в Україні. Найпоширенішими шахрайськими діями є подання недостовірної інформації про:

- наявність у володінні транспортного засобу, з дати випуску якого минуло менше 5 років;

¹ Світовий досвід боротьби із шахрайством при отриманні соціальної допомоги: уроки для України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/FEAO_Cheating_A5_02_web.pdf

² Тут і далі під шахрайством при отриманні соціальних виплат мається на увазі навмисне подання особою (заявником) неправдивої інформації для отримання фінансової або іншої вигоди. Сюди ж включаються випадки, коли заявник не подає вчасно інформації про зміну певних факторів, які, відповідно, позбавляють його права на отримання соціальної допомоги.

- наявність у володінні житлового приміщення загальною площею, що перевищує 120 кв. м для квартири та 200 кв. м для індивідуального будинку;
- набуття особою через купівлю, або в інший законний спосіб права власності на земельну ділянку, квартиру, будинок, транспортний засіб, на суму, що на дату набуття права власності перевищує 50 тис. грн;
- наявність у володінні родини двох або більше транспортних засобів;
- наявність у власності чи володінні родини другої квартири (будинку) за умови, що загальна площа житла перевищує 21 кв. м на одного члена сім'ї та додатково 10,5 кв. м на сім'ю.

Серед способів отримання неправомірних виплат – приховування реального доходу, фіктивні розлучення, навіть прямі фальсифікації документів³. Крім того, встановлено випадки надання пільг, нарахування і виплати допомог та субсидій померлим громадянам.

Починаючи з 2020 р., Міністерство фінансів України відповідно до чинного законодавства⁴ та нормативно-правових актів Уряду здійснює верифікацію та моніторинг соціальних виплат⁵. Верифікація здійснюється шляхом застосування комплексу заходів щодо збору, аналізу та порівняння параметрів інформації, отриманої від суб'єктів її надання, за кожним реципієнтом з подальшим визначенням відповідності отриманих даних встановленим для отримання державних виплат законодавством вимогам, а також виявлення невідповідності даних у автоматизованих інформаційних системах, реєстрах, базах даних.

Це, безумовно, вкрай важливий механізм боротьби з шахрайством при отриманні соціальних виплат, проте світовий досвід доводить, що боротьба з цим явищем не повинна обмежуватись суто пошуковими заходами. Зокрема, у більшості розвинених країн верифікація даних у системі соціальної допомоги є лише одним із елементів комплексної боротьби із шахрайством в соціальній сфері.

Досвід багатьох країн свідчить про потребу ухвалення чіткої стратегії боротьби з шахрайством при отриманні соціальних виплат (далі – Стратегія), в якій визначено мету, заходи та очікувані результати від її реалізації.

Відтак, Україна потребує розробки та реалізації Стратегії, метою якої має стати підвищення адресності державних виплат, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, у тому числі – запобігання шахрайству через виявлення неправомірно призначених державних допомог і житлових субсидій та повернення надміру нарахованих коштів до бюджету.

Стратегія має бути спрямованою не лише на виявлення випадків шахрайства (зокрема, верифікацію), але й на запобігання йому та стримування.

Заходи щодо запобігання шахрайству мають включати:

- попередження заявників про адміністративну та/або кримінальну відповідальність за надання неправдивої інформації;
- навчання службовців, які відповідають за призначення соціальних виплат;

³ В Україні починають серйозно перевіряти отримувачів соціальної допомоги // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://glavcom.ua/country/society/v-ukrajini-pochinayut-seryozno-pereviryati-otrimuvachiv-socdopomogi-688122.html>

⁴ Закон України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат» від 3 грудня 2019 року № 324-IX

⁵ До соціальних виплат, які підлягають верифікації згідно цього Закону, відносяться пенсії, допомоги, пільги, субсидії, соціальні стипендії та інші виплати, що здійснюються за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування.

- аналіз інформації щодо способів шахрайства та коригування програм соціального захисту;
- інформування суспільства про попередження спроб шахрайства.

Заходи щодо стримування шахрайства мають включати:

- покарання у формі санкцій до шахраїв (йдеться не лише про відшкодування неправомірно отриманої допомоги, але й про сплату штрафів);
- судові розгляди справ;
- конфіскацію переплат;
- інформаційно-роз'яснювальні кампанії, покликані збільшити несприйняття суспільством шахрайства при отриманні соціальної допомоги.

Досвід розвинених країн свідчить, що при впровадженні Стратегії важливе значення має моніторинг проведених заходів, що дозволяє оцінити ефективність здійснених кроків та, за необхідності, здійснити їх коригування. Моніторинг може проводитися як на національному рівні (Великобританія), так і за окремими програмами (США, Ірландія).

Також у низці країн аналізують ефективність окремих процесів, спрямованих на зниження шахрайства. Важливим елементом системи протидії шахрайству є визначення співвідношення витрат на адміністрування механізмів боротьби з ним та обсягів неправильно сплачених коштів у системі соціального забезпечення. Світовий досвід доводить, що основним результатом політики протидії шахрайству має бути зниження його рівня до «припустимого», адже, якщо ставити за мету повне позбавлення від шахрайства, то після досягнення певної межі його скорочення витрати на адміністрування контролю стають більшими, ніж фінансовий зиск від нього⁶.

Окремим напрямом у запровадженні Стратегії має стати вдосконалення чинного законодавства щодо шахрайства з соціальними виплатами. Про необхідність цього кроку свідчить неоднозначна судова практика щодо притягнення до відповідальності осіб, які отримували соціальну допомогу без об'єктивних на те підстав⁷.

Результатом реалізації Стратегії має стати зростання ефективності, справедливості та дієвості системи соціальних виплат завдяки:

- підвищенню адресності соціальних виплат (отримують ті, хто справді цього потребує);
- раціональнішому використанню коштів (повернення неправомірно та/або надмірно нарахованих коштів до бюджету);
- підвищенню довіри українців до програм соціального захисту;
- зміцненню соціальної згуртованості;
- зміні суспільних норм поведінки, формування нетерпимості до шахрайства в соціальній сфері;
- невідворотності покарання за шахрайські дії.

⁶ Світовий досвід боротьби із шахрайством при отриманні соціальної допомоги: уроки для України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/FEAO_Cheating_A5_02_web.pdf

⁷ Див., наприклад, «ВС визначив умови притягнення особи, яка безпідставно отримувала соцдопомогу, до відповідальності за шахрайство» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1056725/>