

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Коваль Олександр Пилипович,
доктор економічних наук, старший науковий співробітник

Проаналізовано організаційно-правовий статус, структуру органів управління, ступінь підзвітності, підконтрольності та транспарентності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Сформульовано пропозиції щодо уніфікації статусів, структури органів управління цих фондів, державного нагляду за їх діяльністю та реорганізації системи соціального страхування.

Ключові слова: соціальне страхування, правління фонду, виконавча дирекція.

Нині в Україні провідним у системі соціального захисту громадян є загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Воно передбачає матеріальну підтримку громадян при настанні страхових випадків за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків. Організаційно-адміністративне забезпечення такої діяльності на підставі профільних законів здійснюється відповідними фондами, а саме:

- Пенсійним фондом України (ПФУ);
- Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (ФВП);
- Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (ФНВ);
- Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (ФБ).

Функціонування усіх чотирьох Фондів (далі – Фонди) зумовлене єдиною логікою, що ґрунтується на страховому принципі. При цьому в діяльності Фондів відсутні будь-які регіональні, галузеві та інші розбіжності принципного характеру. Отже, логічно припустити, що через спільну логіку функціонування усі чотири Фонди мають діяти на спільних організаційно-адміністративних засадах.

На практиці ж Фонди мають неоднакові організаційно-правовий статус і структуру органів управління. До того ж їх функціонування є недостатньо прозорим та відкритим для громадськості.

Такий стан справ є причиною зловживань і численних порушень у діяльності Фондів. Уніфікація організаційно-правових засад їх функціонування сприяла б уникненню або принаймні суттєвому скороченню кількості порушень, що має вкрай важливе практичне значення для соціального захисту громадян.

Проблемам контролю та нагляду за діяльністю Фондів присвячено статтю В. Роя [1]. Адміністрування єдиного соціального внеску обговорено у статті С. Щербіни та С. Лямця [2]. Основні проблемні питання, що заважають підвищенню ефективності діяльності фондів соціального страхування та стримують їх розвиток, сформульовано Спільним представницьким органом сторони роботодавців на національному рівні (СПО роботодавців) [3]. Проблеми модернізації системи соціального страхування обговорювались учасниками «круглого столу» від 18 лютого 2013 р. [4]. Але у жодній з попередніх публікацій не досліджувалися організаційно-правовий статус Фондів, структура та компетенції їх органів управління, а також транспарентність функціонування Фондів.

Метою даної статті є обґрунтування рекомендацій з удосконалення системи соціального страхування в частині уніфікації організаційно-правових статусів, структури та розподілу компетенцій органів управління, підвищення транспарентності функціонування Фондів та вдосконалення державного нагляду за їх діяльністю.

Проаналізуємо діяльність Фондів за чотирима показниками, а саме: організаційно-правовий статус; структура органів управління; підзвітність та підконтрольність; ступінь транспарентності.

Організаційно-правовий статус. Згідно зі ст. 14 Закону [5] страхові фонди є некомерційними самоврядними організаціями. Чинне законодавство не містить прямого визначення цього терміна, отже, охарактеризуємо його через опосередковані дефініції. Відповідно до класифікації інституційних секторів економіки України «некомерційна господарська діяльність (некомерційні організації) – самостійна систематична господарська діяльність, здійснювана суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку». Тобто основною ознакою некомерційної організації є відсутність мети одержання прибутку, що цілком відповідає призначенню страхових фондів.

Хоча самоврядування – це і внутрішня самоорганізація певної системи (трудового колективу, громадської організації, регіональної влади тощо), спрямована на самодостатній розвиток. За самоврядування більшість питань розвитку вирішуються без втручання центральних органів влади. Підсумовуючи, згідно з логікою авторів Закону України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» страхові фонди є суб'єктами господарювання, діяльність яких не спрямована на одержання прибутку та здійснюється без втручання центральних органів влади. Відповідні норми закріплені в усіх чотирьох профільних законах.

Натомість Положення про Пенсійний фонд України визначає його статус як цен-

тральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'єр-міністра України – міністра соціальної політики України. Отже, маємо правову колізію, коли підзаконний акт суперечить нормам чинного законодавства.

Структура органів управління. Відповідно до Закону України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» «управління фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюють правління та виконавчі дирекції страхових фондів, які забезпечують визначені законами конкретні види соціального страхування». При цьому «виконавча дирекція страхового фонду є виконавчим органом правління фонду, який забезпечує виконання рішень правління». Виконавча дирекція є підзвітною правлінню фонду та діє від імені страхового фонду в межах і порядку, що визначаються його статутом і положенням про виконавчу дирекцію, яке затверджується правлінням страхового фонду. Організаційно-правовий статус виконавчих дирекцій Фондів наведено у табл. 1.

Отже, статус виконавчих дирекцій трьох із чотирьох Фондів (ПФУ, ФВП та ФНВ) є однаковим. Попри термінологічні розбіжності, виконавчі дирекції виконують функції, аналогічні функціям колегіальних виконавчих органів господарських товариств – правління чи дирекції. З певними обмовками такий орган можна вважати структурним підрозділом Фондів.

Натомість функції виконавчої дирекції ФБ виконує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції. А відповідно до Положення про Державну службу

Таблиця 1

Організаційно-правовий статус виконавчих дирекцій Фондів

Фонд	Статус Фонду	Статус виконавчих дирекцій
ПФУ	Статус подвійний. Має місце правова колізія	Виконавча дирекція Фонду є постійно діючим виконавчим органом, організовує та забезпечує виконання рішень правління
ФВП	Фонд належить до цільових позабюджетних страхових фондів. Фонд є некомерційною самоврядною організацією	Виконавча дирекція Фонду є виконавчим органом правління Фонду, який забезпечує виконання рішень правління
ФНВ	Фонд – некомерційна самоврядна організація	Виконавча дирекція Фонду є постійно діючим виконавчим органом правління Фонду
ФБ	Фонд є цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією	Державна служба зайнятості

зайнятості України вона є «центральною органом виконавчої влади...» [11].

Отже, стосовно органів управління Фондами відсутня правова колізія, як у випадку з організаційно-правовим статусом. Натомість має місце неуніфікований підхід у частині статусу виконавчого органу Фондів.

Структура та особливості функціонування правлінь Фондів також недостатньо уніфіковані, як це мало б бути (найбільш явні розбіжності наведено у табл. 2).

Крім того, чинне законодавство в частині регулювання діяльності правлінь Фондів містить ще певну кількість розбіжностей. Зрозуміло, що вони (розбіжності) у загальному випадку не мають принципового характеру та можуть бути врегульовані підзаконними актами і внутрішніми нормативними документами Фондів. Але в контексті уніфікації законодавства про соціальне страхування було б правильним і корисним такі розбіжності усунути на законодавчому рівні.

Дуже важливою та гідною окремої уваги є структура повноважень правлінь та виконавчих дирекцій Фондів. Для трьох із них (ПФУ, ФВП та ФНВ) в компетенції правління як вищого органу управління фактично зосереджена вся повнота влади та ключові важелі управління, насамперед кадрові питання (призначення директора виконавчої дирекції та його заступників), контроль за використанням коштів та управління майном фондів.

Донедавна аналогічний розподіл повноважень мав місце і в структурі ФБ. Але з прийняттям влітку 2012 р. Закону «Про зайнятість населення» [12] відбувся перерозподіл повноважень на користь виконавчої дирекції, чия роль виконує Державна служба зайнятості. Нині компетенція правління ФБ згідно з чинною редакцією Закону обмежена лише декоративними функціями, у тому числі і з кадрових питань. Воно (правління) може лише вносити на розгляд Мінсоцполітики подання про звільнення керівника Державної служби зайнятості або його заступників у разі

порушення ними законодавства. Натомість повнота адміністративних повноважень фактично зосереджена в Державній службі зайнятості.

Отже, маємо приклад порушення балансу компетенцій правлінь та виконавчих дирекцій у ПФУ, ФВП та ФНВ, з одного боку, та ФБ – з іншого. Посилення адміністративної ваги Державної служби зайнятості й фактичне позбавлення правління ФБ контрольних функцій створює прецедент, який порушує саму логіку законодавства про соціальне страхування.

Підзвітність та підконтрольність. Згідно із Законом України «Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» нагляд за діяльністю Фондів здійснює Наглядова рада. Її склад і повноваження визначаються законами з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Проаналізуємо розвиток цієї норми у профільних законах та підзаконних актах.

Пенсійний фонд України. Нагляд за діяльністю ПФУ здійснює Наглядова рада. До її складу входять у рівній кількості представники від держави, застрахованих осіб і роботодавців. Представники від держави призначаються і відкликаються Кабінетом Міністрів України.

Державне регулювання та нагляд за ПФУ здійснюють:

– за дотриманням законодавства щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії ПФУ з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування – Мінсоцполітики;

– інші центральні органи виконавчої влади (Мінфін, Рахункова палата, НБУ, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР тощо) у межах своєї компетенції.

Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Після прийняття Закону України «Про зайнятість населення» Наглядова рада у

Таблиця 2

Найбільш явні розбіжності у структурі правлінь та особливостях їх функціонування

Фонд	Кількість представників сторін від держави, застрахованих осіб та роботодавців	Частота проведення засідань
ПФУ	по 5 представників	не рідше 1 разу на квартал
ФВП	по 15 представників	не рідше 1 разу на квартал
ФНВ	по 15 представників та по 5 дублерів	не рідше 2 разів на рік
ФБ	по 5 представників*	не рідше 1 разу на квартал

* до прийняття Закону України «Про зайнятість» було 15 представників

цьому фонді ліквідована. Державний нагляд у сфері страхування на випадок безробіття здійснюють центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття.

Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. Нагляд за діяльністю ФНВ здійснює Наглядова рада. До неї входять у рівній кількості представники держави, застрахованих осіб і роботодавців. Від держави участь у наглядовій раді беруть представники відповідних центральних органів виконавчої влади.

Державний нагляд у сфері страхування від нещасного випадку здійснюють центральні органи виконавчої влади, уповноважені Президентом України:

– Мінсоцполітики здійснює державний нагляд у галузі загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у частині забезпечення відповідності чинному законодавству рішень правління ФНВ;

– Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з охорони праці в межах своєї компетенції.

Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Нагляд за діяльністю ФВП здійснює Наглядова рада. До її складу входять у рівній кількості представники держави, застрахованих осіб і роботодавців. Представники держави призначаються Кабінетом Міністрів України.

Державний нагляд за діяльністю ФВП здійснює Мінсоцполітики.

Отже, державний нагляд за всіма Фондами здійснює Мінсоцполітики. До того ж державний нагляд за діяльністю ФНВ та ПФУ здійснюють інші органи виконавчої влади внаслідок специфіки їх функціонування.

Наглядові ради присутні лише у трьох фондах із чотирьох, а їх повноваження, зафіксовані у профільних законах, є досить обмеженими. Досить сказати, що такі важливі функції, як погодження структури органів Фондів, граничної чисельності працівників, схем їх посадових окладів, видатків на адміністративно-господарські витрати виконує Мінсоцполітики.

Натомість граничну чисельність працівників виконавчої дирекції Пенсійного фонду, умови оплати праці працівників відповідно до

законодавства, граничну межу адміністративних витрат і кошторис на виконання функцій, що належать до компетенції виконавчої дирекції, відповідно до Закону затверджує правління ПФУ. Гранична ж чисельність працівників Пенсійного фонду України затверджується Кабінетом Міністрів України [10]. Структура апарату ПФУ затверджується головою Фонду за погодженням із міністром.

Отже, можна зробити висновок, що наглядові ради тих фондів, де вони залишилися, не є ефективним інструментом контролю за діяльністю органів управління Фондами. Основні повноваження з цього питання для ФНВ та ФВП сконцентровано у центральних органах виконавчої влади, а ПФУ та ФБ, по суті, самі є центральними органами виконавчої влади.

Ступінь транспарентності. Відповідно до ст. 24 Закону України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» Фонди складають звіти про результати своєї діяльності, подають їх центральному органу виконавчої влади та оприлюднюють у засобах масової інформації у розрізі доходів і видатків.

Аналогічні норми містяться й у профільних законах. Крім того, ФНВ складає звіт про свою страхову діяльність, стан охорони праці в народному господарстві, соціальний захист потерпілих на виробництві, використання страхових коштів і щорічно до 1 березня подає його Кабінету Міністрів України, а також уповноваженим Президентом України центральним органам виконавчої влади та публікує у пресі.

Решта інформації щодо діяльності Фондів не підлягає обов'язковому оприлюдненню. Її публікація у друкованих засобах масової інформації чи мережі Інтернет (у тому числі й на офіційних веб-сайтах) є нічим іншим ніж жестом доброї волі з боку керівництва Фондів.

За даними ПФУ, за 2012 р. Фондам соціального страхування було перераховано 24,9 млрд грн. З них 9,1 млрд грн – ФБ, 9,7 млрд грн – ФВП, 6,1 млрд грн – ФНВ. Кожен застрахований громадянин, який сплачує єдиний соціальний внесок, має право знати, як ці гроші витрачаються. Однак отримати достовірну інформацію з цього приводу неможливо [1].

«Громадська рада при Мінсоцполітики спробувала отримати інформацію про роботу фондів соціального страхування. Маючи необережність вжити слово «звіт» [13], яке обурило керівництво фондів, отримала категоричну відмову» [1].

Робота фондів має бути прозорою та відкритою для громадськості. Фонди соціального страхування зобов'язані звітувати не тільки перед Громадською радою, а й перед кожною застрахованою людиною [1].

Соціальний діалог, який має захищати інтереси суспільства і доносити їх до влади, існує лише формально. Профспілки і роботодавці, які мають своїх представників у Фондах, не зацікавлені у таких заходах. Саме тому всі спроби Громадської ради не увінчалися успіхом [1].

«Ця ситуація доводить, що фонди соціального страхування перебувають поза контролем держави та громадськості. Вони відмовляються співпрацювати у рамках соціального діалогу з його сторонами. Діяльність фондів тінюва і монополізована представниками фондів та членами СПО об'єднань профспілок» [1].

Вважаємо, що такий стан справ не відповідає важливості завдань, що виконуються Фондами, та сучасному рівню розвитку українського суспільства. По-перше, джерелом доходної частини бюджету Фондів є, по суті, частина заробітної плати працівників, що спрямовується за цільовим призначенням на засадах солідарності та субсидування. Отже, працівники мають право на отримання інформації про витрачання цих коштів. Обсяги такої інформації мають бути більшими, ніж консолідований звіт у розрізі доходів та витратків. Перелік такої інформації підлягає додатковому уточненню.

По-друге, виходячи із сучасних реалій, публікація будь-якої інформації в офіційних друкованих виданнях Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України (відповідно до вимог профільних законів) не може задовольнити потреби громадськості в інформації щодо діяльності Фондів. Ситуацію докорінно може виправити лише публікація на офіційних веб-сторінках Фондів.

Не сприяє прозорості й відсутність прогнозних розрахунків фінансового стану Фондів у різні часові періоди. Лише ПФУ забезпечує проведення щорічних актуарних розрахунків фінансового стану системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування на наступні 1, 5, 10 та через кожні 5 років – на 75 років. Але відповідний звіт у десятиденний термін після підписання надсилається лише правління Пенсійного фонду, Наглядовій раді та Кабінету Міністрів України. Вважаємо за доцільне поширити аналогічну практику на діяльність інших Фондів.

Чинне пенсійне законодавство цілком справедливо передбачає оприлюднення, серед іншого, такої інформації:

– про розміри винагород, сплачених виконавчій дирекції Пенсійного фонду, компаніям з управління активами, зберігачу, раднику з інвестиційних питань та аудитору Накопичувального фонду (*майбутнього – прим. О. К.*) за послуги, надані для функціонування Накопичувального фонду, за звітний рік;

– про результати перевірок діяльності Пенсійного фонду щодо адміністративного управління Накопичувальним фондом і накопичувальної системи пенсійного страхування в цілому [6].

Також, на нашу думку, видається доцільним поширити аналогічну практику на діяльність інших Фондів.

Необхідність подальшого розвитку та вдосконалення системи соціального страхування не викликає жодного сумніву. Таке реформування, до того ж, було передбачене п. 58.1, 68.1 Національного плану дій на 2012 р. [14].

Основними напрямками реформування нині можна вважати такі:

1) передачу функцій з адміністрування єдиного соціального внеску (ЄСВ) до новоствореного Міністерства доходів і зборів України;

2) реорганізацію структури соціального страхування.

Щодо *передачі функцій з адміністрування ЄСВ* з відання ПФУ до Міндоходів зазначимо таке. Така передача передбачена Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [15].

Ідея викликала категоричний спротив Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці. Основний аргумент – у разі реалізації даної ініціативи порушуються Основи загальнообов'язкового державного соціального страхування [16], що неминуче призведе до негативних наслідків.

До того ж ця ініціатива спричинила обурення з боку профспілок і роботодавців, які причетні до управління Фондами [2]. Так, Спільний представницький орган репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні вважає, що передача функцій з адміністрування ЄСВ до Міндоходів ускладнить обчислення страхового стажу та розміру соціальної виплати, внесе складнощі у здійснення Мінсоцполітики нагляду у цій сфері, призведе до зменшення надходжень нарахованих страхових коштів та збільшення існуючої звітності для суб'єктів господарювання, створюватиме постійну загрозу відволікання страхових коштів на вирішення проблем державного бюджетного фінансування [17].

Зі свого боку, роботодавці висловлюють занепокоєння, що ініціатива зруйнує роками відшліфовану систему зборів та обліку внесків на соціальне страхування, зруйнує один із небагатьох реально й надійно працюючих механізмів соціального захисту громадян [2].

Інакше кажучи, зацікавлені сторони та частина експертної спільноти проти передачі функцій з адміністрування ЄСВ до Міндоходів. Лише зрідка висловлюються думки, що ця ініціатива є єдиним шляхом швидко розрубати «гордіїв вузол» корупції довкола трьох Фондів [2].

Але, на нашу думку, «механічна» передача функцій з відання однієї структури до іншої без докорінного реформування адміністративно-фінансових механізмів та підвищення транспарентності ставить успішність подолання корупції під великий сумнів.

Спонукальною причиною ініціативи, найімовірніше, слід вважати встановлення контролю над фінансовими потоками Фондів. За деякими оцінками, профіцит принаймні двох фондів – ФВП та ФБ – у 2012 р. становив 2,5 млрд грн [2]. До цієї суми потрібно додати потенційні резерви скорочення витрат на утримання дирекцій Фондів, супутніх структур і виконання невластивих Фондам функцій нестрахового характеру (санаторно-курортне лікування, дитячі новорічні подарунки тощо).

Реорганізація структури соціального страхування. Чинне законодавство передбачає, що для кожного з п'яти видів страхування утворюється окремий фонд. Разом з тим час від часу лунають заклики до реформування сталої системи. Пропозиції відрізняються лише ступенем радикалізму.

1. Об'єднання декількох Фондів (об'єднання споріднених функцій у рамках одного Фонду). Так, СПО роботодавців зазначає необхідність вивчення можливості оптимізації організаційно-управлінських витрат структури Фонду соціального страхування. Йдеться про необхідність об'єднання функцій адміністрування окремих видів соціального страхування за спільними функціональними ознаками у межах однієї установи [3].

До того ж виконавчою владою розроблено законопроект щодо удосконалення управління Фондами (ФВП та ФНВ) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань загальнообов'язкового державного соціального страхування», який не передбачає об'єднання Фондів соціального страхування або їх окремих функцій [18].

Одним із пунктів резолюції «круглого столу», організованого ФПУ, є пропозиція

домагатися запровадження в Україні загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, передбачивши його функціонування на базі Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [4].

2. Створення єдиного фонду. Законопроект щодо вдосконалення механізму функціонування Фондів, що передбачає створення єдиного державного фонду соціального страхування, розроблено та обговорено наприкінці 2011 р. на нарадах у Кабінеті Міністрів України та Адміністрації Президента України за участі соціальних партнерів [18]. Законопроект отримав категоричний спротив з боку соціальних партнерів. За результатами роботи робочої групи встановлено, що соціальні партнери висловлюють принципову незгоду стосовно запропонованих змін, навіть щодо об'єднання спільних функцій Фондів, зокрема надання допомоги з тимчасової непрацездатності одним із Фондів.

Отже, пропозиції щодо змін до законодавства у сфері соціального страхування, які надходять від профспілок і роботодавців, іноді є протилежними за своєю суттю й такими, що суперечать одні одним.

Аргументами на користь того чи іншого ступеня об'єднання функціонування Фондів зазвичай є два: підвищення ефективності використання фінансових і людських ресурсів.

Ефективність використання фінансових ресурсів. Найчастіше мається на увазі скорочення управлінських витрат внаслідок синергетичного ефекту. Натомість вітчизняний досвід переконливо доводить, що будь-яке злиття структур веде не до скорочення, а, навпаки, збільшення кількості управлінського персоналу, а отже, й до зростання управлінських витрат.

Ефективність використання людських ресурсів. Йдеться про побудову ефективної та уніфікованої системи управління у сфері соціального страхування. Теоретично така ймовірність не виключена, але не слід забувати, що реорганізація розтягнеться принаймні на 1,5–2 роки. Протягом цього перехідного періоду управління та нагляд за соціальним страхуванням гарантовано будуть послаблені. Перевага віддаватиметься не перспективним, а поточним завданням. Своєю чергою це стане щедрим підґрунтям для різних зловживань.

Нині в Україні кожний Фонд відповідає за стан справ і розвиток своєї сфери соціального страхування, які зазвичай не перетинаються. Такий підхід створює умови для цілеспрямованого впливу на розбудову конкретного виду

соціального страхування і, що важливо, окреслює коло відповідальності. Існує значна ймовірність, що внаслідок злиття Фондів обсяги зусиль, спрямованих на регулювання певного виду соціального страхування, суттєво скоротяться.

Інакше кажучи, успіх чи неуспіх реорганізації соціального страхування визначається людським фактором. У разі прийняття відповідного рішення дуже велику роль відіграватимуть управлінські навички топ-менеджменту та бажання досягти задекларованої мети.

При аналізі доцільності створення мегафонду в Україні слід брати до уваги ще один аспект. Бюджет новоствореного гіганта буде порівняним із держбюджетом. На думку експертів, важливі не тільки й не стільки повноваження майбутньої структури, скільки її підпорядкованість та підзвітність. Остаточне прийняття рішення значною мірою залежить від того, хто буде куратором структури — Президент, парламент чи уряд. А це питання не економічне й не апаратно-адміністративне, а суто політичне.

Висновки

1. *Щодо уніфікації статусів Фондів.* З урахуванням тенденцій, що склалися, вважаємо за доцільне уніфікувати статуси чотирьох існуючих Фондів та майбутнього Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування як центральних органів виконавчої влади.

2. *Щодо уніфікації структури органів управління та розподілу компетенцій.* На нашу думку, необхідно:

– ліквідувати Ради тих Фондів, де вони досі залишилися, як зайву та неефективну ланку в системі управління;

– забезпечити розумний баланс компетенцій між правліннями та виконавчими дирекціями Фондів; при цьому стратегічні завдання розвитку та кадрові призначення на рівні виконавчих дирекцій мають входити до компетенції правління, тоді як питання поточної діяльності мають бути прерогативою виконавчих дирекцій.

3. *Щодо уніфікації державного нагляду.* Адміністрування єдиного соціального внеску Міністерства доходів і зборів України є невластивою останньому функцією. Отже, вважаємо передачу цієї функції необґрунтованою. Державне регулювання та нагляд за діяльністю Фондів доцільно залишити за Мінсоцполітики та іншими органами державної влади у межах їх компетенцій. Серед іншого

Стратегічні пріоритети, №3 (28), 2013 р.

до компетенції Мінсоцполітики доцільно внести кадрові призначення правління, погодження структури апарату Фондів, граничної чисельності працівників, схем їх посадових окладів, видатків на адміністративно-господарські витрати.

4. *Щодо реорганізації системи соціального страхування.* На нашу думку, «механічне» об'єднання усіх або декількох Фондів (об'єднання споріднених функцій у рамках одного Фонду) не є гарантією та запорукою вдосконалення функціонування системи соціального страхування. Так, об'єднання має сенс лише за наявності відповідної кваліфікації топ-менеджменту майбутньої структури та твердої впевненості у бажанні досягти задекларованої мети.

5. *Щодо підвищення транспарентності функціонування Фондів.* Вважаємо за доцільне закріпити на законодавчому рівні вимоги щодо:

– оприлюднення інформації про доходи та витрати Фондів у обсязі більшому, ніж консолідований звіт у розрізі доходів та видатків; перелік такої інформації має бути визначений додатково;

– запровадження практики проведення періодичних актуарних прогнозних розрахунків фінансового стану Фондів; період має бути визначений додатково;

– оприлюднення інформації про видатки на адміністративно-господарські витрати Фондів, у тому числі про розміри винагород посадових осіб;

– оприлюднення інформації про результати перевірок діяльності Фондів;

– оприлюднення наведеної вище інформації на офіційних веб-сайтах Фондів.

6. *Щодо позбавлення Фондів невластивих їм функцій.* Доцільним видається вилучення зі статутних завдань Фондів усіх функцій, що не мають страхового характеру.

Пропоновані заходи сприятимуть: по-перше, підвищенню транспарентності функціонування системи соціального страхування; по-друге, підвищенню відповідальності посадових осіб Фондів; по-третє, обізнаності громадськості про діяльність Фондів, а отже, й довіри до них у контексті соціальної справедливості.

Насамкінець варто наголосити, що зазначені вище пропозиції цілком і повністю відповідають найкращій світовій практиці та є, певною мірою, заходом гармонізації вітчизняного законодавства та законодавства ЄС у сфері соціального страхування.

Вказані заходи потребують суттєвої переробки чинної законодавчо-нормативної бази

з питань соціального страхування. Така пере-
робка має здійснюватися не внесенням точко-
вих змін до численних актів, а на комплексній
основі – через кодифікацію законодавства із
соціального страхування.

Подальші дослідження доцільно зосере-
дити на більш детальній розробці проблеми
позбавлення Фондів невластивих їм функцій
з урахуванням індивідуальних особливостей
кожного з них.

Список використаних джерел

1. *Рой В.* Куди ідуть страхові гроші / В. Рой // Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2013/04/9/369797/>
2. *Щербина С.* Профспілки та Фірташ втратять «соціальні мільярди» / С. Щербина, С. Лямець // Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2013/01/15/356219/>
3. *Роботодавці* ініціюють перед урядом кардинальні зміни в системі соціального страхування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.fru.org.ua/federaciya-robotodavciv-ukraini-iniciyuere-pere-uryadom-kardinalni-zmini-v-sistemi-socialnogo-straxuvannya/>
4. *Пропозиції* учасників «круглого столу» «Соціальна справедливість у соціальному страхуванні та пенсійному забезпеченні» до проекту Резолюції учасників конференції «Соціальна справедливість – від мінімумів до соціальних стандартів» від 18 лютого 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/component/blog_calendar/2013/02/07
5. *Основи* законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР.
6. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування* : закон України від 9.07.2003 р. № 1058-IV.
7. *Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням* : закон України від 18.01.2001 р. № 2240-III.
8. *Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності* : закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV.
9. *Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття* : закон України від 2.03.2000 р. № 1533-III.
10. *Положення* про Пенсійний фонд України : затверджене указом Президента України від 6.04.2011 р. № 384/2011.
11. *Положення* про Державну службу зайнятості України : затверджене указом Президента України від 16.01.2013 р. № 19/2013.
12. *Про зайнятість* населення : закон України від 5.07. 2012 р. № 5067-VI.
13. *Лист СПО* об'єднань профспілок від 26.03.2013 р. № 04–18/387 – СПО.
14. *Про Національний план дій на 2012 рік* щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : указ Президента України від 12.03.2012 р. № 187/2012.
15. *Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади* : указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012.
16. *Лист* Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці від 28.12.2012 р. № 04–35/11–241232.
17. *Лист СПО* об'єднань профспілок від 08.01.2013 р. № 04–18/19-СПО.
18. *Аналітична записка* сторони органів виконавчої влади про функціонування в Україні системи соціального страхування та консолідації дій для підвищення її ефективності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ntser.gov.ua/assets/files/Zasidania/ad%20p2G.doc>