

Р. А. Калюжний,
доктор юридичних наук,
професор,

А. Є. Шевченко,
доктор юридичних наук,
професор,

А. В. Гончаров,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В КРАЇНАХ СНД

У статті проаналізовано особливості здійснення соціального захисту населення в країнах СНД і визначено можливості використання їх позитивного досвіду, а також запропоновано напрями подальшого вдосконалення соціального захисту населення в Україні.

Ключові слова: соціальний захист, пенсійне страхування, державна політика, верховенство права.

Динамічні перетворення, що відбуваються в Україні протягом останніх двох десятиліть, настільки глибокі та масштабні, що при всій їх непослідовності, суперечливості нескладно зробити висновок про докорінне оновлення української державності. В нашій країні сформована система органів державного управління соціальним захистом, яка направлена на розвиток демократичної, соціальної та правової держави. Основною метою органів державного управління є реалізація нормативних актів у сфері соціального захисту населення.

Основною метою цієї роботи є дослідження особливостей державного управління у сфері соціального захисту в країнах СНД.

Слід зазначити, що по дослідженню державного управління у сфері соціального захисту активно працюють такі вчені-дослідники і практики, як І. М. Сирота, Б. І. Сташків, Н. Б. Болотіна, М. Д. Бойко, І. С. Ярошенко, Н. О. Зезека та ін. Вони висвітлюють проблемні моменти державного впливу на соціальну сферу, досліджують статус органів, що управляють цією сферою. Але дослідженню державного управління у сфері соціального захисту в країнах СНД у юридичній літературі приділяється недостатня увага.

З початку 90-х рр. ХХ ст. у постсоціалістичних країнах істотно прискорилося реформування національних систем соціального захисту населення. Так, у Російській Федерації основний орган державного управління у сфері соціального захисту насе-

лення – це Міністерство охорони здоров'я та соціального розвитку Російської Федерації, що є федеральним органом виконавчої влади, який здійснює функції з вироблення державної політики та нормативно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, оплати праці, пенсійного забезпечення, зокрема недержавного пенсійного забезпечення, соціального страхування, включаючи сплату страхових внесків, умов охорони праці, соціального партнерства та трудових відносин, зайнятості населення та безробіття, трудової міграції, соціального захисту населення, зокрема соціального захисту сім'ї, жінок і дітей, опіки та піклування про повнолітніх недієздатних або не повністю дієздатних громадян тощо [1].

Спеціалізованою інституцією у сфері пенсійного забезпечення населення є Пенсійний фонд Російської Федерації. Пенсійний фонд Російської Федерації є самостійною фінансово-кредитною установою, що здійснює свою діяльність відповідно до законодавства Російської Федерації та забезпечує:

- цільовий збір та акумуляцію страхових внесків;
- організацію роботи зі стягнення з роботодавців і громадян, винних у заподіянні шкоди здоров'ю працівників та інших громадян, сум державних пенсій з інвалідності внаслідок трудового каліцтва, професійного захворювання або у зв'язку з втратою годувальника;

– капіталізацію коштів, а також залучення добровільних внесків (зокрема валютних цінностей) фізичних і юридичних осіб;

– контроль за участю податкових органів за своєчасним і повним надходженням до Пенсійного фонду Російської Федерації страхових внесків, а також перевірку правильності та раціональності витрачання його коштів;

– організацію та ведення індивідуального (персоніфікованого) обліку застрахованих осіб відповідно до Федерального Закону «Про індивідуальний (персоніфікований) облік у системі державного пенсійного страхування», а також організацію і ведення державного банку даних про всі категорії платників страхових внесків до Пенсійного фонду Російської Федерації;

– міждержавне та міжнародне співробітництво Російської Федерації з питань, що належать до компетенції Пенсійного фонду Російської Федерації, участь у розробці та реалізації в установленому порядку міждержавних і міжнародних договорів та угод з питань пенсій і допомоги;

– вивчення та узагальнення практики застосування нормативних актів із питань сплати до Пенсійного фонду Російської Федерації страхових внесків та внесення до Державної Думи Російської Федерації пропозицій щодо її вдосконалення;

– проведення науково-дослідної роботи в галузі державного пенсійного страхування;

– роз'яснювальна робота серед населення та юридичних осіб із питань, що належать до компетенції Пенсійного фонду Російської Федерації;

– участь у фінансуванні програм соціального захисту літніх і непрацездатних громадян [2].

Крім Пенсійного фонду Російської Федерації, також функціонує Фонд соціального страхування Російської Федерації, який є спеціалізованою фінансово-кредитною установою при Уряді Російської Федерації. Відповідно до Положення про Фонд соціального страхування Російської Федерації, затвердженого Постановою Уряду Російської Федерації від 12 лютого 1994 р., основними його завданнями є:

– забезпечення гарантованої державою допомоги з тимчасової непрацездатності, вагітності та пологів, жінкам, які стали на облік у ранні терміни вагітності, при народженні дитини, по догляду за дитиною до досягнення нею півторарічного віку, а також соціальної допомоги на поховання чи відшкодування вартості га-

рантованого переліку ритуальних послуг, санаторно-курортне обслуговування працівників та їхніх дітей;

– участь у розробці та реалізації державних програм охорони здоров'я працівників і заходів щодо вдосконалення соціального страхування;

– здійснення заходів, що забезпечують фінансову стабільність Фонду соціального страхування Російської Федерації;

– розробка спільно з Міністерством праці та соціального розвитку Російської Федерації і Міністерством фінансів Російської Федерації пропозицій щодо розміру тарифу страхових внесків на державне соціальне страхування;

– організація роботи з підготовки та підвищення кваліфікації фахівців для системи державного соціального страхування, роз'яснювальної роботи серед населення з питань соціального страхування;

– співробітництво з аналогічними фондами (службами) інших держав і міжнародними організаціями з питань соціального страхування [3].

Чітко виражену специфіку має структура органів державного управління соціальним захистом населення Республіки Білорусь. Основним органом державного управління соціальним захистом населення є Міністерство праці та соціального захисту Республіки Білорусь, до основних повноважень якого належать такі:

– розробка пропозиції за основними напрямками і пріоритетами державної політики в галузі праці, сприяння зайнятості, демографічної безпеки та соціального захисту;

– підготовка та подання на розгляд до Ради Міністрів Республіки Білорусь доповіді з питань праці, сприяння зайнятості, демографічної безпеки, соціального захисту та пропозиції до державних програм (прогнозів) соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу;

– участь у розробці, організації виконання соціальних програм і контролю за їх реалізацією;

– організація та проведення моніторингу у сфері праці, включаючи контрактну форму найму працівників, сприяння зайнятості, демографічної безпеки та соціального захисту;

– внесення в установленому порядку пропозиції про вжиття додаткових заходів щодо запобігання порушення трудових прав працівників, які працюють за контрактом;

– надання в установленому порядку пропозиції щодо державних мінімальних соціальних стандартів у галузі праці, пенсійного

забезпечення, соціальної підтримки та соціального обслуговування;

- розробка за участю республіканських органів державного управління пропозиції з упровадження соціальних стандартів;

- внесення в установленому порядку пропозиції щодо вдосконалення системи соціальної допомоги, компенсаційних виплат, а також умов надання державної соціальної допомоги й соціальних послуг;

- розробка та внесення пропозиції щодо підвищення матеріального стимулювання та ефективності праці, регулювання тарифної частини заробітної плати в галузях економіки;

- здійснення тарифікації робіт, забезпечення координації роботи з нормування праці в галузях економіки, встановлення тотожності професій робітників і посад службовців;

- підготовка за участю республіканських органів державного управління пропозиції з удосконалення системи оплати праці працівників організацій, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, державних службовців, військовослужбовців, осіб рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ, органів і підрозділів із надзвичайних ситуацій, органів фінансових розслідувань;

- участь у розробці завдань, спрямованих на зростання заробітної плати, і доведення їх до республіканських органів державного управління, інших державних організацій, підпорядкованих Уряду Республіки Білорусь, облвиконкомів і Мінського міськвиконкому, здійснення моніторингу виконання зазначених завдань;

- моніторинг стану умов праці в галузях економіки, розробка республіканських цільових програм щодо поліпшення умов та охорони праці, здійснення контролю за ходом її виконання;

- розробка за участю інших республіканських органів державного управління нормативно-правових актів з умов та охорони праці;

- здійснення державного контролю за якістю проведення роботодавцями атестації робочих місць, надання працівникам компенсацій на основі атестації робочих місць за умовами праці;

- організація роботи державної служби зайнятості населення;

- здійснення аналізу стану державного соціального страхування і пенсійного забезпечення та застосування законодавства з питань державного соціального страхування та

пенсійного забезпечення, розробка пропозиції щодо їх подальшого розвитку;

- організація роботи з призначення і виплати пенсій, допомоги та інших соціальних виплат;

- здійснення підготовки та оформлення рішень Комісії з встановлення пенсій за особливі заслуги при Раді Міністрів Республіки Білорусь тощо [4].

Відповідно до п. 1 Положення про Фонд соціального захисту населення Міністерства праці та соціального захисту Республіки Білорусь, затвердженого Указом Президента Республіки Білорусь від 16 січня 2009 р. Фонд соціального захисту населення Міністерства праці та соціального захисту Республіки Білорусь є органом, що здійснює державне управління коштами державного соціального страхування в структурі Міністерства праці та соціального захисту.

Основними завданнями Фонду соціального захисту населення Міністерства праці та соціального захисту Республіки Білорусь є реалізація державної політики щодо управління коштами державного соціального страхування, розробка в межах його компетенції пропозицій з удосконалення законодавства про державне соціальне страхування, здійснення професійного пенсійного страхування, міжнародне співробітництво в цих сферах діяльності.

Фонд соціального захисту населення Міністерства праці та соціального захисту Республіки Білорусь відповідно до покладених на нього завдань:

- організовує та координує роботу з управління коштами державного соціального страхування;

- здійснює збір та акумулювання обов'язкових страхових внесків, внесків на професійне пенсійне страхування та інших платежів на державне соціальне страхування;

- фінансує витрати на виплату трудових і професійних пенсій, допомоги у встановлених законодавством випадках, заходи щодо забезпечення зайнятості населення, а також інші витрати, передбачені законодавством про державне соціальне страхування;

- організовує та веде індивідуальний (персоніфікований) облік відомостей про застрахованих осіб для цілей державного соціального страхування, зокрема професійного пенсійного страхування, забезпечує їх конфіденційність і збереження, а також здійснює контроль за правильністю подання платниками внесків відомостей, необхідних для

ведення індивідуального (персоніфікованого) обліку;

- фінансує витрати на санаторно-курортне лікування та оздоровлення відповідно до законодавства;
- розміщує кошти професійного пенсійного страхування в банку, уповноваженому обслуговувати державні програми;
- здійснює капіталізацію тимчасово вільних коштів державного соціального страхування;
- розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції про розміри і тарифи внесків;
- призначає та виплачує професійні пенсії;
- здійснює контроль за правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати (перерахування) внесків, вживає передбачених законодавством заходів до платників внесків, які порушують порядок їх сплати, а також надають для призначення та виплати професійних пенсій документи, що містять недостовірні відомості тощо [5].

Проведений вище аналіз особливостей правового статусу органів державного управління соціальним захистом населення Республіки Білорусь дозволяє резюмувати, що основні повноваження у сфері соціального захисту населення сконцентровано в Міністерстві праці та соціального захисту населення Республіки Білорусь і Фонді соціального захисту населення Міністерства праці та соціального захисту Республіки Білорусь. При цьому повноваження з пенсійного забезпечення та інших видів соціального страхування зосереджено у Фонді соціального захисту населення, який підпорядковується Міністерству праці та соціального захисту Республіки Білорусь. На прикладі Республіки Білорусь можна спостерігати концентрацію повноважень у сфері державного управління соціальним захистом населення в межах одного міністерства.

Також варто звернути увагу на державне управління соціальним захистом Республіки Молдова. Основним органом державного управління соціальним захистом населення є Міністерство праці, соціального захисту і сім'ї. Останнє є центральним галузевим органом публічного управління, підвідомчим Уряду, який наділений повноваженнями з розробки, просування та реалізації державної політики в таких галузях, як трудові відносини; оплата праці; охорона здоров'я та безпека праці; розвиток людських ресурсів і політика зайнятості, включаючи професійну орієнтацію і професійну підготовку населення; трудова міграція;

демографія; соціальне партнерство; соціальне страхування; соціальне забезпечення; соціальний захист осіб з обмеженими можливостями; захист сім'ї та прав дитини; забезпечення рівних можливостей для жінок і чоловіків; попередження насильства в сім'ї та на статевому ґрунті; припинення торгівлі людьми; отримання та розподіл гуманітарної допомоги, що надається Республіці Молдова. Для реалізації своєї мети Міністерство праці, соціального захисту і сім'ї здійснює такі основні функції:

- розробка та реалізація національної політики в галузі праці та соціального захисту з установленням стратегічних цілей розвитку;
- забезпечення необхідної нормативної бази для реалізації стратегічних цілей у сферах своєї діяльності, а також для її сумісності з міжнародними угодами, стороною яких є Республіка Молдова, та із законодавством ЄС;
- стратегічне планування, аналіз, моніторинг та оцінка розроблених заходів, багатостороннє вивчення їх соціального, економічного та фінансового впливу;
- забезпечення відповідності розроблених заходів національним стратегіям і програмам та орієнтування наявних заходів на пріоритети й необхідність європейської інтеграції;
- регламентування на законодавчій основі порядку організації та функціонування системи соціального захисту;
- координування та забезпечення реалізації заходів, стратегій і програм у галузі праці та соціального захисту на національному, районному та місцевому рівнях крізь призму співпраці з представниками центральних і місцевих органів публічної влади, громадянського суспільства, а також з республіканськими засобами масової інформації;
- адміністрування, відповідно до закону, міжнародних програм фінансової допомоги для підтримки реформ системи соціального захисту населення та поліпшення якості наданої соціальної допомоги;
- представлення Республіки Молдова у зносинах з Міжнародною організацією праці, Міжнародною організацією з міграції, галузевими директорами Ради Європи та з іншими міжнародними організаціями в галузях, що викликають зацікавлення [6].

На окрему увагу заслуговує розгляд деяких аспектів державного управління соціальним захистом населення Республіки Казахстан. Так, основним органом державного управління соціальним захистом у цій країні є Міністерство праці і соціального захисту населення

Республіки Казахстан. Це міністерство є центральним виконавчим органом Республіки Казахстан, що здійснює керівництво, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузеву координацію у сфері діяльності, яка віднесена до його компетенції. Основними завданнями Міністерство праці і соціального захисту населення Республіки Казахстан є формування державної політики, а також у межах, передбачених законодавством, міжгалузєва координація в галузі праці, безпеки та охорони праці, зайнятості, соціального партнерства, соціального захисту населення, пенсійного забезпечення, соціального страхування й регулювання міграційних процесів.

Міністерство праці і соціального захисту населення Республіки Казахстан має територіальні органи в областях, містах Астані та Алматі, а також окреме відомство – Комітет з міграції Міністерства праці та соціального захисту населення Республіки Казахстан [7].

З урахуванням результатів проведеного вище аналізу особливостей державного управління у сфері соціального захисту в країнах СНД слід зазначити, що кожній країні притаманна власна система органів державної влади у сфері соціального захисту населення, функціонування якої залежить від специфіки апарату державного управління. У переважній більшості випадків позитивний ефект досягається за рахунок скорочення кількості органів державної влади у сфері соціального захисту. Такий досвід може в певній мірі слугувати орієнтиром для України в ході реформування апарату державного управління в сфері соціального захисту населення, який характеризується надмірним «розпорошенням» повноважень у сфері соціального захисту в межах різних органів державної влади.

Отже, у сучасних умовах спостерігається відхід від традиційних схем державного соціального забезпечення та пошук нових, більш ефективних заходів щодо соціального захисту, зокрема недержавних. При цьому визначення на кшталт «соціальна держава» зовсім не означає повного державного фінансування витрат на соціальний захист.

Зарубіжна практика свідчить про різний рівень участі держави у фінансуванні соціальних послуг і про різні способи такої участі. Переважно держава бере на себе прямий обов'язок щодо фінансування за рахунок бюджетних коштів різних видів соціальної допомоги населенню (грошових виплат, компенсацій, субсидій), а також соціального забезпечення окремих категорій осіб. Щодо фондів загально-

обов'язкового державного соціального страхування, то їх фінансове наповнення здійснюється за рахунок внесків роботодавців і найманих працівників. Важливе значення має те, що ці кошти відокремлені від державного бюджету. Водночас в окремих країнах держава бере участь у фінансуванні фондів соціального страхування, насамперед у вигляді асигнувань з державного бюджету. Першочерговим обов'язком держави вважається створення умов для належного соціального захисту населення, визначення зобов'язальних суб'єктів, підстав, умов і порядку надання допомоги, встановлення прав та обов'язків учасників системи соціального забезпечення тощо.

Література

1. *Постановление* Правительства Российской Федерации «Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» от 30 июня 2004 г. № 321 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела: <http://www.rg.ru/2004/07/08/minzdrav-doc.html>.

2. *Постановление* Верховного Совета Российской Федерации «Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)» от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела: http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_40259.html.

3. *Постановление* Правительства Российской Федерации «Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации» от 12 февраля 1994 г. № 101 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела: <http://www.fss.ru/ru/fund/about/fundamentals/6802.shtml>.

4. *Постановление* Совета Министров Республики Беларусь «Положение о Министерстве труда и социальной защиты Республики Беларусь» от 31 ноября 2001 г. № 1589 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : <http://mintrud.gov.by>.

5. *Указ Президента* Республики Беларусь «Положение о фонде социальной защиты населения министерства труда и социальной защиты республики Беларусь» от 16 января 2009 г. № 40 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела : <http://www.ssf.gov.by>.

6. *Постановление* Правительства Республики Молдовы «Положение об организации и функционировании Министерства труда, социальной защиты и семьи» от 17 ноября 2009 г. № 691 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела: <http://mpsfc.gov.md>.

7. *Постановление* Правительства Республики Казахстан «Положение о Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Казахстан» от 30 ноября 2007 г.

№ 1159 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа до джерела : http://en.government.kz/docs/p041132_20041029.htm.

Р.А. Калюжний, А.Е. Шевченко, А.В. Гончаров

Особенности государственного управления в сфере социальной защиты в странах СНГ

В статье проанализированы особенности осуществления социальной защиты населения в странах СНГ и определены возможности использования положительного опыта, а также предложены направления дальнейшего совершенствования социальной защиты населения в Украине.

R.A. Kalyuzhniy, A.E. Shevchenko, A.V. Goncharov

Features of state administration in the field of social defence in countries of SND

In the article the features of realization of social defence of population in the countries of SND are analysed and possibilities of the use of positive experience are certain, and also directions of further perfection of social defence of population are offered in Ukraine.