

Financial and legal principles of social insurance in Ukraine

Фінансово-правові засади соціального страхування в Україні

Oksana Staroseltseva

Key words:

public insurance, social insurance, financial and legal bases, single contribution, social protection.

Ключові слова:

публічне страхування, соціальне страхування, фінансово-правові засади, єдиний внесок, соціальний захист.

Вступ. В умовах розвитку ринкових відносин актуального значення набуває система державного соціального захисту, яка гарантує матеріальне забезпечення громадян у різних життєвих обставинах. В Україні завданням законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – соціальне страхування) є встановлення гарантій щодо захисту прав та інтересів громадян, які мають право на пенсію, а також на інші види соціального захисту, що включають право на забезпечення їх у разі хвороби, постійної або тимчасової втрати працездатності, безробіття, необхідності догляду за дитиною з інвалідністю, хворим членом сім'ї, смерті громадянина тощо¹. Соціальне страхування здійснюється за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків громадянами, роботодавцями, а також бюджетних коштів та інших джерел. Використання страхових фондів регламентується чинним законодавством і має цільове призначення. Отже, обов'язковість страхових внесків, як і визначені напрями їх використання, свідчать про примусову правову природу фінансових ресурсів, які знаходяться в розпорядженні держави для здійснення страхової діяльності.

Зважаючи на важливість стабільного й ефективного функціонування фінансової системи країни, важливим та актуальним є встановлення фінансово-правових засад соціального страхування як вагомого складника фінансової системи країни, що має суттєвий вплив на розвиток страхового ринку та виконання державою функції захисту законних соціальних інтересів громадян, які гарантуються Конституцією України.

Стан дослідження проблеми. Страхові правовідносини неоднорідні за правовим регулюванням і мають як приватноправовий, так і публічно-правий характер. Оскільки в соціальному страхуванні використовується примусовий метод правового регулювання публічних фінансових ресурсів, то ці відносини належать до публічного страхування. Дослідження питань публічного страхового права, зокрема аналіз фінансово-правого регулювання страхових відносин, міститься в працях Л.К. Воронової, О.П. Гетманець, М.П. Кучерявенко, Л.Л. Кінащук, А.А. Мамедова, В.А. Прокошина, О.В. Солдатенко, В.М. Юраха та інших.

Соціальне страхування завжди розглядалося як інститут фінансового права, проте в сучасних умовах реформування фінансових відносин і кризи на ринку страхових послуг соціальне страхування потребує подальшого дослідження. Визначення фінансово-правових засад соціального страхування сприяє чіткій організації страхової діяльності уповноважених суб'єктів у сфері обов'язкового страхування, налагодженню системи стягнення обов'язкових страхових платежів і їх цільового використання, удосконаленню системи контролю та нагляду за страхуванням і застосуванню відповідних заходів впливу за наявності порушень.

Метою статті є дослідження фінансово-правих засад соціального страхування як важливих вимог дотримання законності, ефективності та стабільності в забезпеченні соціального захисту громадян.

Виклад основного матеріалу. Існують різні аспекти розгляду страхування, які характеризують його призначення в різні періоди розвитку країни. За сутністю, як слушно визначала фахівець фінансового права Л.К. Воронова, «страхові відносини – вид фінансових перерозподільних відносин, але вони виходять за межі

¹ Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України в ред. від 19.12.2017 № 2249-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 2. Ст. 25.

календарного року, оскільки страхові події відбуваються не кожного року»². Страхування як правову категорію вчені визначають як відносини щодо захисту інтересів фізичних і юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків) за рахунок грошових фондів, сформованих із сплачених ними страхових внесків³, або як урегульовані нормами фінансового права економічні відносини, що виникають, змінюються і припиняються в процесі мобілізації, розподілу, перерозподілу й використання централізованих і децентралізованих страхових фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави⁴. Отже, будучи за змістом фінансовими, страхові публічні відносини розвиваються у правовій формі.

Незважаючи на те що з часом форми й методи страхування змінилися під впливом розвитку економіки та суспільних відносин, їх можна розглядати як прообраз сучасних державних і ринкових форм страхування, які по-новому формуються й розвиваються сьогодні в Україні.

Сучасні дослідники страхування в науці фінансового права визначають страхування як урегульовані нормами фінансового права відносини з приводу формування страхових фондів шляхом сплати платежів зацікавленими особами та використання грошового фонду з метою відшкодування збитків в особливо обумовлених випадках⁵. Цілком поділяючи цей висновок, варто додати, що страхування, що здійснюється в процесі формування та розподілу публічних фінансових ресурсів, має виключно примусову правову природу, оскільки здійснюється за рахунок обов'язкових зборів. Страхування охоплює рух фінансових ресурсів від страхувальників до страховиків, а потім у разі настання певних обумовлених законом подій від страховиків до страхувальників. Отже, в процесі руху страхових коштів вони можуть накопичуватися і становити окремі грошові фонди у фінансовій системі держави. Проте рух цих коштів, повноваження задіяних суб'єктів регламентуються колом фінансово-правових норм, оскільки за об'єктом правового регулювання це публічні фінансові ресурси.

Нині в Україні функціонує поряд із державними установами, страховими компаніями низка посередницьких та інших організацій, причетних до страхової справи. Раніше був один спеціальний орган – Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю (Укрстрахнагляд), який здійснював державний контроль за дотриманням чинного законодавства у сфері страхування, а на сей час його функції обмежуються ліцензуванням страхових компаній. У сучасних умовах обов'язки щодо здійснення соціального страхування покладаються на страхові фонди – Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування (далі – Фонд) та органи доходів і зборів. Комерційна страхова діяльність хоча й перебуває під контролем держави, як і соціальне страхування, функцію захисту громадян виконує незадовільно. До такого висновку доходять науковці. Так, С. Ніцимна зазначає, що принцип соціального спрямування публічної фінансової діяльності мав би бути одним із найголовніших. Проте стан постійної економії бюджетних коштів, мізерні заробітні плати, пенсії, соціальні виплати не дають нам змоги стверджувати, що ця засада фінансової діяльності в Україні дотримується⁶. Принцип справедливості й неупередженості у фінансовій діяльності, як визначають науковці, виходить із конституційних засад справедливого розподілу суспільного багатства між усіма громадянами та територіальними громадами⁷. страхова діяльність держави як напрям публічної фінансової діяльності повинна спиратися на принцип соціальної справедливості.

Аналогічного висновку доходять і практики. У Стратегії розвитку страхового ринку України на 2012–2021 роки, що розроблена Українською федерацією ubezpieчення (УФУ), яка об'єднує провідні страхові компанії класичного страхового ринку України, зазначається, що страховий ринок не забезпечує потреб суспільства в сучасних страхових послугах і розвиток страхового ринку гальмує невдосконалене, застаріле законодавство, неефективні, непрозорі, непередбачувані та вибіркові правила державного регулювання й нагляду⁸. Отже, потребує вдосконалення правовий механізм регулювання страхових відносин, зокрема, у сфері соціального страхування шляхом уведення в чинне законодавство фінансово-правових норм, що визначають його основні засади.

² Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент, Моя книга, 2006. С. 327.

³ Прокошин В.А., Косаренко Н.Н. Фінансово-правовое регулирование страховой деятельности в современной России: учеб. пособ. Москва: Флинта: Нац. ин-т бизнеса, 2004. С. 29.

⁴ Юрах В.М. Фінансово-правові засади страхування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2007. С. 16.

⁵ Кінашук Л.Л. Поняття страхування з позиції фінансового права. Підприємництво, господарство і право. 2001. 9. С. 63.

⁶ Ніцимна С.О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні: монографія. Чернігів: ЧДЕУ, 2013. С. 159.

⁷ Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Екограф, 2008. С. 48.

⁸ Стратегія розвитку страхового ринку України на 2012–2021 роки: Протокол Загальних зборів членів УФУ від 30.03.2012 № 12. Київ, 2012. 12 с. URL: <http://ufu.org.ua/ua/about/info/> (дата звернення: 08.02. 2018).

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (ст. 3), соціальне страхування має відбуватися на принципах: 1) законності; 2) обов'язковості страхування осіб відповідно до видів соціального страхування та фінансування Фондом витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення, страхових виплат і соціальних коштів; 3) державних гарантій реалізації застрахованих осіб своїх прав; 4) формування та використання страхових коштів на засадах солідарності й субсидування; 5) диференціації розміру виплати допомоги залежно від трудового стажу; 6) диференціації страхового тарифу з урахуванням умов і стану безпеки праці; 7) економічної заінтересованості суб'єктів страхування; 8) цільового використання коштів соціального страхування; 9) відповідальності⁹. Наведена норма свідчить про цільову спрямованість соціального страхування на справедливий розподіл обов'язкових страхових платежів з урахуванням соціального становища застрахованих осіб. Виплати застрахованим особам матеріального забезпечення та надання соціальних послуг із цього виду страхування здійснюються переважно за рахунок коштів, що надходять до Фонду від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок). Правова природа єдиного внеску, як і бюджетних та інших страхових платежів – джерел формування Фонду, свідчить про мобілізаційний характер їх стягнення і примусовий розподіл, але процесуального порядку формування й витрачення цих платежів законом не встановлено, як і єдиного органу влади, який забезпечує державну політику в галузі соціального страхування. Разом із Пенсійним фондом України та Фондом соціального страхування чинним законодавством визначається відповідальним за адміністрування єдиного внеску орган доходів і зборів. Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» встановлюються принципи збору та ведення єдиного внеску, його платники, порядок нарахування, обчислення та сплати, розмір єдиного внеску, орган, що здійснює збір і веде облік єдиного внеску, його повноваження й відповідальність, склад і порядок ведення Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, порядок державного нагляду¹⁰.

Наведені норми законів у сфері соціального страхування, як і вказані численні фонди органів виконавчої влади, що дублюють повноваження в цій сфері, не сприяють установленню єдиних, стабільних, повноцінних, обґрунтованих, ефективних і результативних фінансово-правових вимог соціального страхування. На практиці в страховій діяльності користуються підзаконними нормативними актами, які іноді суперечать нормам законів, що й призводить до порушень у сфері соціального забезпечення. На початок 2018 року заборгованість по виплаті пенсій і соціальних допомог, за висновками Рахункової палати України, становить 48,1 млрд. грн.¹¹.

Єдиний внесок, як слушно визначається в науковій літературі, як обов'язковий соціальний внесок ще не володіє всіма рисами страхового внеску, але є консолідованим, обов'язковим, цільовим, персоніфікованим, частково поворотним платежем, який становить самостійну систему доходів державних цільових позабюджетних фондів, фондів соціального страхування (Пенсійного фонду України, Накопичувального фонду, фонду соціального страхування та Фонду соціального страхування на випадок безробіття). Поділяючи цю думку, варто зазначити, що єдиний внесок як податковий платіж не сприяє виконанню соціальним страхуванням функції державного гаранта реалізації застрахованими особами своїх прав у повному обсязі через відсутність законом установлених умов економічної заінтересованості застрахованих осіб. Зокрема, у ст. 11 «Формування та використання коштів Фонду соціального страхування України» Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» не визначено порядок формування та розподілу коштів по видах соціального страхування, норми цього Закону мають відсильний характер. Заінтересованість застрахованих осіб залежить від створення правових умов стабільного функціонування фінансової системи країни, бюджетних фондів і фінансової спроможності страховика, зокрема держави.

З позицій фінансово-правового аналізу соціального страхування важливим є визначення повноважень одного державного суб'єкта щодо формування коштів страхових фондів і створення фінансових умов зацікавленості цих суб'єктів у виконанні власних обов'язків перед застрахованими особами. Розподіл єдиного внеску між Пенсійним фондом, виплатою лікарняних, матеріальної допомоги по безробіттю і нещасних випадках тощо, який регламентується різними нормативно-правовими актами, а також контролюється різними державними установами, не сприяє чіткому виконанню державою власних соціаль-

⁹ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.2009 № 1105-IV зі змінами. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 46–47. Ст. 403.

¹⁰ Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 02.12.2010 зі змінами. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 2–3. Ст. 11.

¹¹ Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік. Київ: Рахункова палата, 2017. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/16748559> (дата звернення: 12.02.2018).

них зобов'язань. Під час соціального страхування потрібно встановити одним законом види та порядок обов'язкового страхування, правовий порядок формування фінансових ресурсів по кожному виду соціального страхування з обов'язковим урахуванням цільового бюджетного фінансування видатків на соціальне страхування по його видах і уповноважити один орган здійснювати державний фінансовий контроль за своєчасними й у повному обсязі виконаними зобов'язаннями перед застрахованими особами.

Під час визначення сучасних особливостей адміністрування єдиного внеску С.О. Наконечний доходить висновку про його складну фінансово-правову природу, «оскільки вона об'єднує норми матеріального (встановлюють правовий статус учасників суспільних відносин, що відбуваються в сфері адміністрування єдиного внеску) і процесуального права (регулюють окремі провадження, у межах яких реалізуються цілі, завдання адміністрування та функції адміністратора, тобто органів доходів та зборів та фондів соціального страхування, контрольні впровадження і впровадження з застосуванням заходів впливу за порушення законодавства у сфері єдиного соціального внеску)»¹². Соціальне страхування як фінансово-правовий інститут потребує чіткого визначення правового статусу суб'єктів соціального страхування, зокрема державного страховика (єдиного органу виконавчої влади) і застрахованих осіб, а також законом установлених процесуальних прав, що визначають мобілізацію єдиного внеску, бюджетних коштів та інших обов'язкових платежів з їх розподілом по державних позабюджетних цільових фондах за видами соціального страхування з метою гарантування реалізації державою соціальної функції.

Висновки. Соціальне страхування як вид публічного страхування базується на нормах фінансового права, які визначають матеріальні та процесуальні особливості його реалізації в сучасних умовах фінансової діяльності держави. Проблеми вдосконалення страхової діяльності в галузі соціального страхування пов'язані з відсутністю загальних правових підстав, організації цієї діяльності, їх вирішення потребує законодавчого врегулювання і створення єдиного органу виконавчої влади, який забезпечив би контроль за соціальним страхуванням. Фінансово-правові засади страхування потребують установлення правового статусу суб'єктів страхування, процесуальних норм формування та використання коштів страхових фондів на підставі єдності, повноти, обґрунтованості й результативності. Унесення відповідних змін у Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (стаття 11 «Формування та використання коштів Фонду соціального страхування України») сприятиме виконанню державою функції соціального захисту громадян.

Анотація

У статті досліджуються фінансово-правові засади загальнообов'язкового державного соціального страхування як виду публічного страхування й важливого напрямку фінансової діяльності держави. Розглядаються правові особливості стягнення єдиного внеску як джерела формування фондів коштів соціального страхування. Виявлені недоліки чинного законодавства у сфері соціального страхування та надані пропозиції щодо його вдосконалення.

Summary

The author has studied financial and legal principles of general compulsory state social insurance, as a kind of public insurance and an important direction of financial activity of the state. The legal features of collecting a single contribution as sources of the formation of social insurance funds have been considered. The shortcomings of the current legislation in the sphere of social insurance have been revealed; the author has provided propositions for its improvement.

¹² Наконечний С.О. Фінансово-правове регулювання адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2017. С. 5.

Використана література:

1. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України в ред. від 19.12.2017 № 2249-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 2. Ст. 25
2. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент, Моя книга, 2006. 448 с.
3. Прокошин В.А., Косаренко Н.Н. Финансово-правовое регулирование страховой деятельности в современной России: учеб. пособ. Москва: Флинта: Нац. ин-т бизнеса, 2004. 207 с.
4. Юрах В.М. Фінансово-правові засади страхування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2007. 18 с.
5. Кінащук Л.Л. Поняття страхування з позиції фінансового права. Підприємництво, господарство і право. 2001. № 9. С. 63–65.
6. Ніщимна С.О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні: монографія. Чернігів: ЧДЕУ, 2013. 376 с.
7. Гетманець О.П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Екограф, 2008. 308 с.
8. Стратегія розвитку страхового ринку України на 2012–2021 роки: Протокол Загальних зборів членів УФУ від 30.03.2012 № 12. Київ, 2012. 12 с. URL: <http://ufu.org.ua/ua/about/info/> (дата звернення: 08.02.2018).
9. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09.2009 № 1105-IV зі змінами. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 46–47. Ст. 403.
10. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 02.12.2010 зі змінами. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 2–3. Ст. 11.
11. Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік. Київ: Рахункова палата, 2017. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/16748559> (дата звернення: 12.02.2018).
12. Наконечний С.О. Фінансово-правове регулювання адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 20 с.

Oksana Staroseltseva,

*post-graduate student of the Department of Legal Provision of Economic Activities
of Kharkiv National University of Internal Affairs*