

УДК 340.12

Собченко Валентина Валентинівна,к.держ.упр., доц., доцент кафедри права
та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ,
м. Харків

ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ

Висвітлено окремі характеристики дотримання принципу верховенства права у діяльності Фонду соціального страхування України. Визначено недоліки правового забезпечення загальнообов'язкового державного соціального страхування та акцентовано увагу на необхідності приведення положень нормативних актів України до висновків Венеційської Комісії щодо принципу верховенства права.

Ключові слова: принцип верховенства права, правове забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Фонд соціального страхування України.

Постановка проблеми. Процес реалізації загальнообов'язкового державного соціального страхування, а саме системи прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає в себе матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, складає невід'ємний складник суспільства. Незважаючи на багатоманітність форм прояву загальнообов'язкового державного соціального страхування, особливу актуальність має проблема дотримання принципу верховенства права під час реалізації цього виду страхування.

У сучасному світі, що глобалізується, проблема верховенства права виходить за межі національних кордонів. У політичній і правовій філософії набуває сили тенденція визнання верховенства права як глобального стандарту [1, с. 28]. Рівень дотримання цього стандарту під час загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні певним чином впливає на достатнє фінансове забезпечення соціального захисту населення.

Нині для всіх фондів загальнообов'язкового державного соціального

страхування головною проблемою є недостатність коштів, необхідних для надання послуг, передбачених статутами цих фондів. Звичайно, в першу чергу такий стан фінансового забезпечення виконання державою її соціальних функцій обумовлений негативними наслідками економічної кризи. Однак проблеми, які існують на сьогодні в системі соціального захисту в Україні, пов'язані з реалізацією принципу верховенства права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед авторів публікацій, присвячених проблемам соціального захисту в Україні, можна назвати О. Гарячу, А. Гриценка, В. Лагутіна, Е. Лібанову, В. Мельника, В. Новікова, О. Новікову, О. Прієшкіну, В. Тропіну, А. Хомутенко, В. Яценка та ін.

Започатковано теоретичну розробку принципу верховенства права та його реалізації в публічному управлінні (роботи С. Головатого, С. Максимова, Т. Подорожної, А. Пухтецької та ін.). У цьому напрямі українська юридична наука має певні здобутки, а дослідження реалізації цього принципу в діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування поки що відсутні. Ця ідея потребує ґрунтовного дослідження як у контексті світового досвіду соціального захисту населення, так і з точки зору умов його впровадження у вітчизняну практику публічного адміністрування, що і визначає актуальність теми даної статті.

З огляду на це, **метою статті** є постановка питання про необхідність удосконалення чинного законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування з метою забезпечення дотримання принципу верховенства права у діяльності Фонду соціального страхування України.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні принцип верховенства права закріплений у ч. 1 ст. 8 Конституції [2]. Цей принцип став предметом вивчення та опрацювання з боку науковців, міжнародних організацій та Венеційської Комісії.

Як “основоположний і спільний європейський стандарт”, призначення якого полягає в тім, щоб “скеровувати та стримувати здійснення демократичної влади”, верховенство права у своєму практичному юридичному вимірі – це

важливий принцип, що складається з низки обов'язкових стрижневих елементів. На думку С. Головатого, такими стрижневими елементами є: 1) законність; 2) юридична визначеність; 3) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя; 5) дотримання прав людини; 6) заборона дискримінації та рівність перед законом [3, с. 162]. Про можливий консенсус щодо обов'язкових елементів поняття “верховенство права” ішла мова у п. 41 звіту щодо верховенства права, що був прийнятий Венеціанською Комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 р. на основі зауважень її членів П'єтера Ван Дзіка (Нідерланди), Грет Халлер (Швейцарія), Джефрі Джоуела (Сполучене Королівство), Каарло Туорі (Фінляндія) [4]. У звіті констатовано, що в європейських країнах поняття принципу верховенства права використовується у *формальному* розумінні (це верховенство права, а не особи) та *сутнісному* розумінні (це верховенство права над законом).

Перелічені вище елементи лежать в основі конституційних і законодавчих положень та судової практики як на національному, так і міжнародному рівнях.

Складниками верховенства права Венеційською Комісією визнано: 1) доступ до закону (положення закону повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними); 2) вирішення питань про юридичні права повинно, як правило, здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом; 3) рівність перед законом; 4) влада повинна реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно; 5) права людини повинні бути захищені; 6) повинні бути наявні засоби для врегулювання спорів без невинуватених витрат та відстрочок; 7) наявність справедливого суду; 8) держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань у рамках як міжнародного, так і національного права [4].

У контексті реалізації прав особи на соціальний захист верховенство права є необхідним для відповідності певного публічного управління та адміністрування наявним демократичним стандартам. Якщо дія принципу верховенства права має на меті встановлення певних меж діяльності держави в ім'я захисту прав людини, викорінення будь-якого свавілля, то основоположні права та свободи людини

визначають зміст і спрямованість розуміння верховенства права як доктрини, принципу та ідеалу під час функціонування органів публічного управління взагалі і Фонду соціального захисту України, зокрема. Ці положення витікають із теорії верховенства права, основу якої закладено ще в XIX ст. А. Дайсі. Принцип *nullum crimen sine lege* (що є першою рисою Дайсієвої доктрини) та принцип рівності всіх перед законом (що є її другою рисою) надалі увібрали в себе інші універсальні принципи, що постають як “його складники”, серед яких було зазначено такі: принцип законності; принцип поділу влади; принцип народного суверенітету; принцип демократії; принцип основоположних прав і свобод людини; принцип *nulls poena sine lege*; принцип юридичної визначеності тощо [3, с. 162].

Інша важлива риса досліджуваної теорії – це розуміння сучасного значення та обсягу змісту принципу верховенства права як правового явища у сфері публічного управління. На думку А. Пухтецької, принцип розкриває логічні взаємозв'язки між поняттями “належної адміністрації” (англ. “good administration”) та “належного урядування” (англ. “good governance”) [5, с. 33]. З точки зору С. Максимова, особливість виконавчої влади полягає в тому, що вона поєднує дві тенденції: пасивну – виконання законів і активну – застосування засобів державного регулювання і управління процесами суспільного розвитку. Саме необхідність збалансування цих протилежних тенденцій виправдовує здійснення верховенства права у цій сфері [1, с. 21].

Реформа публічного управління для нашої країни – одна з основних задач. Від ефективності управління безпосередньо залежить рівень життя громадян та їхнього соціального захисту, економічні показники. Ця реформа органічно пов'язана з “...удосконаленням концепції розвитку правової системи, закріпленням системи нових правових принципів, реформою системи права, переорієнтації правосвідомості, удосконалення механізмів формування і реалізації права” [6, с. 62]. Саме тому діяльність одного із суб'єктів публічного управління (Фонду соціального страхування України) підлягає аналізу з точки зору дотримання ним принципу верховенства права.

1 січня 2015 р. утворено Фонд соціального страхування України (далі – ФССУ), реорганізувавши шляхом злиття Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. У зв'язку з цим було припинено виконавчу дирекцію Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності шляхом приєднання до ФССУ. Одночасно було створено такі органи управління: 1) правління ФССУ; 2) виконавчу дирекцію ФССУ; 3) робочі органи виконавчої дирекції ФССУ та їхні відділення згідно із структурою, затвердженою правлінням ФССУ.

ФССУ та його робочі органи є правонаступниками Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, його виконавчої дирекції, управлінь виконавчої дирекції цього Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, відділень у районах і містах обласного значення, а також Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, його виконавчої дирекції, відділень цього Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та їх робочих органів.

Нині ФССУ є органом, що здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням, провадить акумуляцію страхових внесків, контролює використання коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування. ФССУ є некомерційною самоврядною організацією. Управління ФССУ здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців.

Основними завданнями ФССУ та його робочих органів є: 1) реалізація державної політики в галузях соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичного страхування; 2) надання матеріального забезпечення, страхових виплат та

соціальних послуг відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”; 3) профілактика нещасних випадків; 4) аналіз та прогнозування надходження коштів від сплати єдиного внеску [7] тощо.

ФССУ та його робочі органи реалізують надані йому функції відповідно до п. 2 ст. 9 Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування”: 1) здійснюють управління та оперативне розпорядження фінансовими ресурсами ФССУ в межах бюджету ФССУ, затвердженого Кабінетом Міністрів, управління майном; 2) проводять розслідування страхових випадків та обґрунтованості виплати матеріального забезпечення, страхових виплат; 3) здійснюють заходи з профілактики страхових випадків; 4) забезпечують функціонування інформаційно-аналітичних систем; 5) здійснюють обмін інформацією з центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, реалізації державної податкової політики та з адміністрування єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, Пенсійного фонду України для виконання ФССУ покладених на нього функцій і завдань, визначених законодавством України; 6) здійснюють контроль за використанням коштів ФССУ, веденням і достовірністю обліку та звітності щодо їх надходження та використання, застосовують в установленому законодавством порядку фінансові санкції та накладають адміністративні штрафи; 7) здійснюють інші функції, передбачені статутом ФССУ [7].

Порядок діяльності уповноважених суб’єктів щодо соціального страхування в Україні визначено законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами, до яких слід віднести: Закон України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування” [7] та Основи законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування [8], що визначають правові, фінансові та організаційні засади загальнообов’язкового державного соціального страхування; акти Кабінету Міністрів України та акти правління ФССУ, серед яких вагоме місце посідає Статут ФССУ [9]; накази виконавчої дирекції ФССУ.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 р. № 70 затверджено бюджет ФССУ на 2018 р. [10], кошти якого не включаються до складу Державного бюджету України та використовуються тільки за цільовим призначенням. Основні складові цього бюджету наведено у табл. 1 [10].

Таблиця 1

БЮДЖЕТ

Фонду соціального страхування України на 2018 р.

<i>Складова бюджету</i>	<i>Грошові кошти (тис. грн)</i>
Залишок коштів на початок року	2 339 377
Усього доходів	20 545 106
Разом коштів з урахуванням залишку коштів на початок року	22 884 483
Усього видатків	22 038 885
Залишок коштів на кінець року, в тому числі	845 598
резерв коштів ФССЕ	284 890

Для здійснення операцій з коштами фондів виконавчій дирекції ФССУ (далі – виконавча дирекція ФССУ), її робочим органам: управлінням виконавчої дирекції Фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (далі – управління виконавчої дирекції ФССУ), відділенням виконавчої дирекції Фонду в районах і містах обласного значення (далі – відділення виконавчої дирекції ФССУ) в органах Державної казначейської служби України відкриваються рахунки (п. 5 Порядку казначейського обслуговування коштів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування [11]).

Відкриття та закриття рахунків проводиться виконавчою дирекцією ФССУ, її робочими органами та службою у порядку, встановленому законодавством. Рахунки відкриваються на балансі головних управлінь Державної казначейської служби України – робочим органам виконавчої дирекції ФССУ. Обслуговування виконавчої дирекції ФССУ, її робочих органів проводиться органами Державної казначейської служби України відповідно до умов укладених договорів про розрахунково-касове обслуговування [11].

Діяльність ФССУ та його робочих органів, виконання бюджету та

взаємодія ФССУ з Пенсійним фондом України викриває певні правові прогалини та недоліки, що негативно впливає на стан дотримання верховенства права. Наведемо два приклади.

По-перше, законодавство про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування не приведено у відповідність із Законом України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування”. Це створює навантаження на видаткову частину бюджету Пенсійного фонду України, оскільки не вирішено питання відшкодування заборгованості Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України перед Пенсійним фондом України, яка на початок 2015 року становила 1,4 млрд грн. Крім того, законодавчо не визначено джерел сплати страхових внесків за осіб, які отримують щомісячні страхові виплати і підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню [12, с. 39].

По-друге, Ухвалою Великої палати Конституційного Суду України про відмову від 10.07.2018 р. № 43-у/2018 викривається проблема дотримання принципу верховенства права під час відшкодування моральної (немайнової) шкоди потерпілим від нещасних випадків на виробництві або професійних захворювань і членам їхніх сімей, що не є страховою виплатою та здійснюється незалежно від часу настання страхового випадку відповідно до положень Цивільного кодексу України та Кодексу законів про працю України.

На думку автора клопотання, ч. 8 ст. 36 Закону № 1105 [7] містить вказівку на її зворотну дію в часі на невизначений період, визначає роботодавця і прирівняну до нього особу суб'єктами, на яких покладається обов'язок відшкодувати моральну шкоду, завдану потерпілим від нещасних випадків на виробництві або професійних захворювань і членам їхніх сімей, безвідносно до моменту часу, коли такі випадки настали, включно з періодом, коли відшкодування моральної (немайнової) шкоди потерпілим від нещасних випадків на виробництві або професійних захворювань і членам їхніх сімей було страховою виплатою (з 1999 р. по 31 грудня 2005 р.) і здійснювалося Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та

професійних захворювань України. На цій підставі в конституційному поданні стверджується про невідповідність ч. 8 ст. 36 Закону № 1105 у редакції Закону № 77 нормам Конституції України, а саме ч. 1 ст. 58, згідно з якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, а також ч. 1 ст. 19, відповідно до якої ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством [13].

У конституційному поданні також стверджується, що Закон № 1105 у редакції Закону № 77, в тому числі ч. 8 його ст. 36, згідно з принципом дії норм права в часі має застосовуватися з 1 січня 2015 р. (з дня набрання чинності Законом № 77) і на майбутнє. У зв'язку з цим ФССУ, на думку Верховного Суду України, не має бути суб'єктом відшкодування моральної (немайнової) шкоди виключно з моменту набрання чинності Законом № 77 [13].

Означені проблеми та низка інших, які частково наведені А. Хомутенко [14], створюють бар'єри для стійкого і гарантованого забезпечення соціальних прав громадян України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Сучасний стан нормативного закріплення принципу верховенства права в чинному законодавстві України характеризується неконкретністю елементів цього принципу у контексті функціонування суб'єктів публічного управління. У зв'язку із цим законодавчі акти України, які регулюють порядок діяльності суб'єктів публічного управління, мають бути доопрацьовані з урахуванням висновків Венеційської комісії.

Дослідження показало, що ФССУ наділений певним комплексом функцій та компетенцій, реалізація яких дозволяє забезпечити реалізацію конституційного права громадян на соціальних захист. Водночас, як свідчать офіційні дані, якісно та повною мірою цього не вдається зробити в силу недосконалого правового забезпечення та не дотримання окремих елементів принципу верховенства права. Більш того, значна ступінь фінансового забезпечення загальнообов'язкового державного соціального страхування

залежить від стану організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності у цій сфері. Модернізація системи загальнообов'язкового державного соціального страхування неможлива без адекватної перебудови системи законодавства, розробки принципу верховенства права під час діяльності суб'єктів публічного управління, що дозволить забезпечити в кінці кінців стійкість і гарантованість реалізації певних соціальних прав громадян.

Подальших розвідок потребують механізми забезпечення дотримання принципу верховенства права під час загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні.

Список використаних джерел:

1. Максимов С. І. Верховенство права в діяльності органів виконавчої влади: прагнення до європейських стандартів. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 20. С. 18–29.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–167.
4. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e) (дата звернення: 10.10.2018).
5. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник НАН України*. 2010. № 3. С. 33–43.
6. Подорожна Т. С. Концепція конституціоналізації вітчизняного законодавства: постановка проблеми. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Вип. 728. Правознавство. 2014. С. 59–63.
7. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1105-14> (дата звернення: 10.10.2018).
8. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 23. Ст. 121.
9. Статут Фонду соціального страхування України : затв. постановою правління Фонду соц. страхування України від 03.04.2015 р. № 8 (у редакції постанови правління Фонду соц. страхування України від 11.04.2017 р. № 28). URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/doccatalog/document?id=948221> (дата звернення: 10.10.2018).
10. Про затвердження бюджету Фонду соціального страхування України на 2018 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 р. № 70. *Офіційний вісник України*. 2018. № 18. Ст. 603.
11. Порядок казначейського обслуговування коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 р. № 523. *Офіційний вісник України*. 2016. № 68. Ст. 2277.
12. Бюлетень підготовлено за матеріалами Звіту про результати аналізу причин утворення дефіциту бюджету Пенсійного фонду та його покриття за рахунок коштів державного бюджету. Київ : Рахункова палата, 2017. – 42 с.
13. Ухвала Великої палати Конституційного Суду України про відмову у відкритті

конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини восьмої статті 36 Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування” у редакції Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов’язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці” 10.07.2018 р. № 43-у/2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v043u710-18> (дата звернення: 10.10.2018).

14. Хомутенко А. В. Проблематика управління державними бюджетними та позабюджетними фондами грошових коштів в Україні. *Економіка та держава*. 2018. № 3. С. 60–66.

Sobchenko V. V. Adherence to rule of law in activities of Social Security Fund of Ukraine.

Some features of the observance of the rule of law principle in the activities of the Social Security Fund of Ukraine are highlighted. The shortcomings of the legal provision of compulsory state social security were identified and the necessity to bring the provisions of the normative acts of Ukraine into the conclusions of the Venice Commission regarding the rule of law principle was emphasized.

Key words: principle of rule of law, legal provision, compulsory state social security, Social Security Fund of Ukraine.

Надійшла до редколегії 29.10.2018 р.

