

*Старосельцева О. В.,
аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ФУНКЦІЇ ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ У ФІНАНСОВО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена функціям Фонду соціального страхування України у сучасних умовах реформування системи державного соціального страхування.

Ключові слова: Фонд соціального страхування, функція, функція соціального страхування, основна функція, обслуговуюча функція.

Постановка проблеми. Соціальна реформа, що набрала чинності 01 січня 2015 р., внесла корективи до соціального законодавства. Внаслідок цього Законом України №77-19 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» запроваджене реформування Пенсійного фонду і фондів соціального страхування [1]. Так, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності і Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань реорганізовано шляхом злиття і утворення нового Фонду соціального страхування. Отже, з 01.01.2015 р. в Україні функціонує новий Фонд соціального страхування, що діє на підставі Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 1105. У науковій літературі по-різному оцінюються наслідки проведення реформи. Позитивним вбачається зменшення витрат на обслуговування фондів страхування [2], а негативним – порушення принципу тристороннього паритетного управління і скорочення видів та обсягів матеріального забезпечення та соціальних послуг з метою зменшення матеріальних витрат [3]. Отже, постає питання про сучасні завдання і функції Фонду соціального страхування у фінансово-правовому механізмі забезпечення державного соціального страхування.

Спочатку доцільно та необхідно з'ясувати зміст функцій Фонду соціального страхування. У юридичній енциклопедії поняття «функція» розуміється як напрям чи вид впливу права на суспільні відносини. За допомогою функцій виражається роль та призначення права у суспільстві та державі, його соціальна цінність і найважливіші риси [4, с. 604]. Отже, значенню поняття «функція» властивий певний динамізм, активні дії, що притаманні певному суб'єкту чи системі та характеризують їх найважливіші риси та призначення.

На думку М.І. Боднарука, функції соціального страхування необхідно розуміти як сукупність напрямів діяльності системи соціально-економічних відносин у сфері забезпечення належних соціально-економічних умов для працівників унаслідок настання соціальних ризиків [5].

Отже, функції – це активні дії, спрямовані на реалізацію призначення суб'єкта, що здійснює відповідні дії. Призначення ж Фонду соціального страхування полягає в реалізації покла-

дених на нього завдань, зокрема тих, що перелічені Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Статутом Фонду соціального страхування України, у п. 2 якого визначаються такі завдання: реалізація державної політики у сферах соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності; медичне страхування; надання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг; профілактика нещасних випадків; здійснення перевірки обґрунтованості видачі та продовження листків непрацездатності застрахованим особам, зокрема і на підставі інформації з електронного реєстру листків непрацездатності; здійснення контролю за використанням роботодавцями та застрахованими особами коштів Фонду; аналіз та прогнозування надходження коштів від сплати єдиного внеску [6].

Вбачається, що функціями Фонду соціального страхування України можна вважати основні напрямки його діяльності, які зумовлені завданнями існування Фонду та спрямовані на реалізацію відповідних завдань держави у сфері соціального страхування.

Механізм реформування страхування та функції Фонду соціального страхування свідчать про нові підходи до формування системи соціального забезпечення населення, яка пов'язана з законодавчим забезпеченням ефективного та систематичного фінансування напрямів соціальної діяльності держави. Отже, створення надійного фінансово-правового механізму соціального забезпечення населення шляхом законодавчого встановлення напрямів діяльності уповноваженого державного суб'єкта на ринку соціальних послуг є вкрай актуальним завданням.

Мета статті – на підставі чинного законодавства та наукових досліджень встановити сучасні функції Фонду соціального страхування України як провідного державного суб'єкта на ринку соціальних послуг, діяльність якого спрямована на створення ефективного фінансово-правового механізму державного соціального страхування.

Виклад основного матеріалу. У літературі існує певна різноманітність підходів до розуміння поняття і сутності правового статусу та призначення Фонду соціального страхування. Оскільки діяльність Фонду соціального страхування України безпосередньо пов'язана зі здійсненням страхування, то перед аналізом завдань та функцій цього Фонду, що визначені чинним законодавством, доцільно було б розглянути основні функції соціального страхування. У літературі соціальне страхування визначають як найважливіший елемент державної соціальної політики у сфері управління ризиками відтворення населення, що виконує функції соціального захисту, забезпечення фінансування соціальної допомоги, регулювання доходів та рівня

життя різних груп населення, попередження та профілактики наслідків настання соціальних ризиків [7, с. 47].

Як вважає Л.Т. Тюпля, до функцій страхування належать такі: 1) ризикова (це основна функція, адже страховий ризик як імовірність настання збитку безпосередньо має зв'язок із головним призначенням і сутністю страхування – наданням грошової допомоги усім потерпілим); 2) попереджувальна (спрямована на фінансування коштом частини грошових активів страхового фонду заходів, метою яких є зменшення страхового ризику); 3) контрольна [8, с. 279-281]. Названі функції переважно відповідають основним напрямкам страхування як певного напрямку господарської діяльності, проте окремі їх елементи характерні й для державного соціального страхування. Такими елементами є страховий ризик, попередження виникнення страхових випадків, контроль за обґрунтованістю нарахування страхових виплат тощо.

Н.М. Внукова до функцій соціального страхування відносить такі: 1) формування грошових фондів, зі складу яких покриваються витрати, що мають зв'язок із сутністю непрацездатних та осіб, які, зважаючи на обставини, не беруть участі у трудовому процесі; 2) забезпечення кількості та структури трудових ресурсів; 3) зменшення розриву серед рівнів матеріального забезпечення громадян, які працюють та не працюють; 4) абсолютне сприяння вирівнюванню життєвого рівня різних соціальних груп населення, що не залучені до трудового процесу; 5) захисна функція, яка полягає у підтримці сформованого матеріального рівня застрахованого у разі, коли звичайне джерело доходу стає для нього недоступним; 6) компенсаційна функція, що полягає у відшкодуванні збитку із втрати працездатності та здоров'я за допомогою матеріального відшкодування втрати заробітку, а також оплати послуг, пов'язаних із лікуванням та реабілітацією; 7) відтворювальна функція, яка ґрунтується на тому, що соціальне страхування покликане забезпечувати застрахованим (а також членам їхніх родин) покриття всіх витрат, достатніх для нормального протікання відтворювального циклу; 8) перерозподільна функція, яка визначається тим, що соціальне страхування значно впливає на суспільний розподіл та перерозподіл; 9) стабілізуюча функція, що спрямована на узгодження інтересів соціальних суб'єктів із низки принципів для життєдіяльності найманих робітників питань [9, с. 12-13]. Отже, більшість вказаних функцій спрямована на фінансове забезпечення страхових послуг, яке у державному соціальному страхуванні повинно покладатися на використання публічних фінансових ресурсів. Як зазначає В.В. Юровська, зведення характеристики Фонду до його фінансових можливостей не може адекватно відобразити всю повноту повноважень, які має цей орган [10, с. 135].

Підсумовуючи наведені погляди, можна зазначити, що до функцій соціального страхування більшість авторів відносить такі:

- захисну, що проявляється у захисті матеріальних потреб застрахованих суб'єктів у разі настання страхових випадків;
- компенсаційну, що полягає у компенсації матеріальних витрат, зумовлених настанням страхового випадку, однак повна компенсація їх не є можливою, тому у сфері соціального страхування доречніше говорити про функцію матеріальної підтримки застрахованих суб'єктів;
- відтворювальну, що трактується зовсім по-різному у наведених вище дослідженнях, а на нашу думку, вона частково пов'язана з компенсаційною функцією та полягає у частковому відтворенні коштів, витрачених на відновлення здоров'я застра-

хованих осіб. Вона спрямована на збереження трудового потенціалу країни;

- перерозподільну, що пов'язана з перерозподілом коштів у напрямку матеріальної підтримки непрацюючої частини застрахованих суб'єктів за рахунок працюючої частини відповідних суб'єктів;

- стабілізуючу, що тісно пов'язана з перерозподільною, оскільки спрямована на стабілізацію матеріального стану соціуму.

Перелічені функції мають дещо ідеалістичну концепцію механізму соціального страхування держави та можуть і повинні визначати основні напрями державної політики у сфері соціального страхування. Вбачається, що функції соціального страхування у певним чином впливають на завдання, які стоять перед Фондом соціального страхування України.

Стаття 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» визначає такі основні завдання Фонду соціального страхування та його робочих органів, які визначають функції Фонду:

- реалізація державної політики у сферах соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, а також у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичним страхуванням;
- надання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг відповідно до закону;
- профілактика нещасних випадків;
- здійснення перевірки обґрунтованості видачі та продовження листків непрацездатності застрахованим особам, зокрема і на підставі інформації з електронного реєстру листків непрацездатності;
- здійснення контролю за використанням роботодавцями та застрахованими особами коштів Фонду;
- аналіз та прогнозування надходження коштів від сплати єдиного внеску [11].

Перелічені положення повністю дублюються Статутом Фонду соціального страхування України.

На підставі аналізу зазначених функцій слід погодитися з думкою О.В. Соловійова про те, що Фонду соціального страхування притаманні такі властивості, як цільовий характер діяльності, позабюджетність, некомерційність, самоврядність. У діяльності Фонду О.В. Соловійов виділяє економічний, соціальний та превентивний аспекти, які відображаються у відповідних компетенціях [12, с. 182].

Як зазначає І.М. Кречотень, основною метою реформи соціального страхування в Україні є підвищення рівня ефективності функціонування системи соціального страхування, що потребує тривалих та складних інституційних перетворень [2].

З огляду на законодавчі положення та думки науковців, вважаємо за можливе виділити основну та обслуговуючі функції Фонду соціального страхування, що спрямовані на реалізацію основної.

Основну функцію, що визначає спрямованість діяльності Фонду соціального страхування, можна визначити як організоване державою суспільне забезпечення економічної допомоги громадянам, що її потребують внаслідок певних, зазначених законом обставин (внаслідок нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, хворобою, а також вагітністю та пологами). Зміст основної функції Фонду соціального страхування розкривається через низку функцій, що спрямовані на

обслуговування основної, які можна поділити на декілька груп (організаційно-виконавчі функції, фінансові функції, контролюючі, управлінсько-розпорядчі, превентивно-профілактичні, аналітично-прогностичні тощо).

Безумовно, завдання та функції Фонду соціального страхування України розкривають зміст основних напрямків діяльності Фонду та мають вбирати у себе ті права та обов'язки, що були властиві Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, оскільки Фонд соціального страхування є правонаступником цих Фондів.

Однак автори «Аналізу стану реформування фондів соціального страхування в Україні» зазначають про те, що унікальні функції, які виконувалися Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України (зокрема, завдання з акумуляції страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг; часткового фінансування санаторіїв-профілакторіїв підприємств, установ та організацій; надання соціальних послуг у позашкільній роботі з дітьми в порядку, визначеному правлінням Фонду) та Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (щодо сприяння створенню умов для відновлення здоров'я та працездатності потерпілих на виробництві від нещасних випадків; відшкодування шкоди, пов'язаної з втратою працездатності), не зазначені серед повноважень новоствореного Фонду. Тому виникає питання щодо суб'єкта виконання зазначених функцій після остаточного реформування фондів з огляду на їх відсутність у статуті новоствореного Фонду соціального страхування. Окрім того, варто зазначити, що більшість функцій Фонду соціального страхування пов'язана з аналізом, розслідуванням і перевіркою відповідності та легітимності наданих соціальних відшкодувань, але у документах не зазначаються такі ключові функції, як заходи з відновлення працездатності, фінансування санаторних інституцій, забезпечення створення відповідних умов праці, до того ж відсутня диференціація страхових випадків, які стосуються тимчасової втрати працездатності, вагітності та пологів, смерті застрахованої особи тощо. Також у вищезазначеній роботі поставлені питання щодо доцільності і напрямів реалізації деяких функцій Фонду соціального страхування України, а саме:

- забезпечення функціонування інформаційно-аналітичних систем (узагалі незрозуміло, які саме системи мають у увазі, окрім того, офіційна веб-сторінка Фонду існує тільки в соціальній мережі Facebook);

- вивчення міжнародного досвіду з метою запровадження інноваційних форм соціального страхування (узагалі незрозуміло, як саме проводиться вивчення міжнародного досвіду, про які критерії відбору релевантних інноваційних форм соціального страхування з метою їх запровадження говориться і що взагалі мається на увазі під інноваційними формами соціального страхування) [13, с. 11].

Стосовно фінансування санаторно-курортного лікування застрахованих осіб в літературі була висловлена й протилежна думка. І.М. Кречотень вважає відмову від фінансування санаторно-курортного лікування та оздоровлення застрахованих осіб першим з кроків до зменшення витрат, які безпосередньо

не пов'язані зі страхуванням, адже на його думку, саме у цій сфері традиційно відбувалися найбільші зловживання [2].

Вбачається, що зменшення обсягу соціального забезпечення громадян України не можна однозначно трактувати як цілковито позитивне явище, однак умови економічної кризи безпосередньо пов'язані з необхідністю скорочення соціальних витрат у державі. Проте фінансування заходів відновлення здоров'я застрахованих осіб повинно мати адресний характер стосовно такої допомоги, що потребує подальшої нормативно-правової розробки.

Окрема думка в літературі зазначена стосовно здійснення та особливо фінансування профілактичних заходів. Як відзначає О.П. Коваль, профілактика нещасних випадків повинна бути предметом турботи, фінансування та відповідальності винятково роботодавця. Фонд може в цьому питанні надавати роботодавцям посильну допомогу по усіх вищенаведених пунктах, але лише нематеріального характеру. Фінансування вищенаведених заходів коштом Фонду слід розцінювати як порушення принципу цільового використання коштів [14, с. 13]. Можна лише частково погодитися з наведеною думкою, вважаємо за доцільне мінімізувати витрати коштів фонду на проведення профілактичних заходів (семинарів, випуску агітаційного матеріалу) шляхом покладення основного тягаря витрат на роботодавців, проте повністю уникнути будь-яких витрат, пов'язаних з профілактичною діяльністю, уявляється неможливим.

Висновки. Отже, Фонд соціального страхування є створеним за ініціативи держави органом та юридичною особою, що підпорядкована та підзвітна державі, діє від свого імені, але в інтересах впровадження державної політики загальнообов'язкового соціального страхування, несе відповідальність за свою діяльність перед застрахованими особами. Незважаючи на те, що Фонд соціального страхування України є правонаступником Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, його функції та повноваження стосовно обсягу та видів матеріального забезпечення застрахованих осіб є значно вужчими, ніж в його попередників.

З огляду на завдання діяльності Фонду на ринку соціальної послуг доцільно відокремити основну функцію – економічне забезпечення державних соціальних потреб громадян як першочергових у випадках, встановлених законом, і обслуговуючі функції, які сприяють реалізації основної функції.

Подальше удосконалення фінансово-правового механізму державного соціального страхування пов'язане з законодавчим встановленням повноважень Фонду соціального страхування з виконання основної функції як визначального суб'єкта на ринку соціальних послуг, діяльність якого націлена на проведення сучасної та дієвої державної політики соціального захисту громадян.

Література:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці: Закон України від 28 грудня 2014р. №77-19 / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 11. Ст. 75.
2. Кречотень І.М. Проблеми розвитку системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні. Вісник Хмельницького національного університету. Серія «Економічні науки». 2015. № 4 (1). С. 80-84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2015_4\(1\)_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2015_4(1)_16) (дата звернення: 31.03.2018).

3. Коваль О.П. Модернізація системи соціального страхування в Україні: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2014. 38 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/socstrah_Ukr-0b6f2.pdf (дата звернення: 1.04.2018).
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2004. Т. 6. 768 с.
5. Боднарук М.І. Функції соціального страхування в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 24. Т. 2. С. 161–164. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/7187/1/%D0%A4%D1%83%D0%BD%D0%BA> (дата звернення: 2.04.2018).
6. Статут Фонду соціального страхування України: постановва правління Фонду соціального страхування України від 08 лютого 2017 р. № 12. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 26.03.2018).
7. Прилипко С.М. Право на пенсійне забезпечення та його реалізація в умовах ринкової економіки. Право України. 2003. № 2. С. 45–48.
8. Тюптя Л.Т., Іванова І.Б.. Соціальна робота: теорія і практика: навч. посібник. Київ: Знання, 2008. 574 с.
9. Внукова Н.М., Кузьминчук Н.В. Соціальне страхування: конспект лекцій. Харків: ХДЕУ, 2004. 216 с.
10. Юровська В.В. Правове регулювання відносин в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2005. 218 с.
11. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23 вересня 1999р. № 1105-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 46-47. Ст. 403.
12. Соловійов О.В. Фонд соціального страхування України як суб'єкт загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Право та інновації. 2016. № 1 (13). С. 179–184. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Soloviov13.pdf> (дата звернення: 20.03.2018).
13. Аналіз стану реформування фондів соціального страхування в Україні. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. 2017. 20 с. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/2017-09-11_%D0%A4%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D0%B8-.pdf (дата звернення: 2.03.2018).
14. Коваль О.П. Модернізація системи соціального страхування в Україні: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2014. 38 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/socstrah_Ukr-0b6f2.pdf (дата звернення: 20.03.2018).

Старосельцева А. В. Функції Фонда соціального страхування України в фінансово-правовому механізмі державного соціального страхування

Анотація. Стаття посвячена функціям Фонда соціального страхування України в сучасних умовах реформування системи державного соціального страхування.

Ключевые слова: Фонд соціального страхування, функція, функція соціального страхування, основная функція, обслуговуюча функція.

Staroseltseva A. Functions of the Social Insurance Fund of Ukraine in the financial and legal mechanism of state social insurance

Summary. The article is devoted to the functions of the Social Insurance Fund of Ukraine in the current conditions of reforming the system of state social insurance.

Key words: Social Insurance Fund, function, social insurance function, main function, service function.