



Адріан ЛУПУ,

аспірант Національної академії прокуратури України

ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ З ТИМЧАСОВОЇ ВТРАТИ ПРАЦЕЗДАТНОСТІ ТА НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У ЦІЙ СФЕРІ

Ключові слова: *Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; нагляд прокуратури; акти прокурорського реагування.*

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку нашої держави актуальним питанням є створення ефективної системи соціального захисту населення, яка повинна бути розрахована не лише на категорії громадян, які безпосередньо потребують захисту, а й на максимальний розвиток економіки та стимулювання трудових зусиль кожного працездатного члена суспільства [1, 44].

За таких умов важливого значення набуває діяльність фондів соціального страхування, що виступають гарантами забезпечення соціальних стандартів життя населення на основі перерозподілу національного доходу на користь непрацездатних, малозабезпечених чи безробітних громадян на принципах соціальної солідарності. Крім того, враховуючи, що діяльність зазначених фондів мінімально контролюється органами державної влади, особливої актуальності набувають питання щодо значення наглядової діяльності органів прокуратури, що здійснюють нагляд в окресленій сфері правовідносин.

Окремі аспекти наглядової діяльності органів прокуратури у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування досліджували фахівці із різних галузей права, серед яких необхідно виокремити О.М. Бандурку, Є.В. Додіна, О.І. Барановського, П.С. Пацурківського, В.М. Поповича, А.О. Селіванова, С.Г. Стеценка, М.П. Стрельбицького, В.К. Шкарупу, Н.Я. Якимчук та інших. Проте, не применшуючи наукового значення досліджуваних праць і враховуючи значні зміни, що вносяться до законодавства як у сфері соціального страхування, так і в правоохоронній, актуальними стають проблеми правових основ діяльності саме Фонду соціального стра-

хування з тимчасової втрати працездатності та значення прокуратури на цьому напрямі діяльності. Це і визначає мету статті.

Для досягнення поставленої мети в статті необхідно розглянути такі завдання: по-перше, дослідити законодавство, що регулює діяльність Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; по-друге, визначити порушення, які допускаються під час діяльності зазначеного Фонду; по-третє, проаналізувати наглядову діяльність прокуратури в досліджуваній сфері.

Переходячи безпосередньо до розгляду предмета нашого дослідження, варто зауважити, що на сьогодні система загальнообов'язкового державного соціального страхування є дуже складною щодо адміністрування страхових внесків, обтяжливою для підприємств і неефективною з огляду на адміністративні витрати для забезпечення функціонування чотирьох фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [2, 124]. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» залежно від страхового випадку існують такі види загальнообов'язкового державного соціального страхування: пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття; інші види страхування, передбачені законами України [3]. При цьому в межах наявних ресурсів повинна забезпечуватися обов'язковість фінан-

сування страховими фондами витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення та соціальних послуг у обсягах, передбачених законом з окремих видів страхування та цільове використання грошових коштів. А держава надає гарантії застрахованим особам в отриманні соціальних виплат або послуг [4, 128]. Однак, як свідчить практика, система пенсійного забезпечення перебуває в стані активної трансформації (перехід від солідарної системи до накопичувальної в поєднанні із побудовою системи недержавного пенсійного забезпечення). В свою чергу, система медичного страхування знаходиться на етапі розробки.

Таким чином, в Україні діє чотири фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування: Пенсійний фонд України; цільові позабюджетні страхові фонди: Фонд соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, правові основи діяльності якого нас цікавлять насамперед.

Так, нормативно-правовою основою діяльності Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності є:

I. Закони України: «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 року №16/98-ВР; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» від 18 січня 2001 року №2240-III; «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 8 липня 2010 року №2464-VI; «Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 22 лютого 2001 року №2272-III; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань загальнообов'язкового державного соціального страхування» від 12 грудня 2006 року №435-V тощо.

II. Кодекс законів про працю України №322-VIII.

III. Постанови Кабінету Міністрів України: «Про заходи щодо запровадження загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою праце-

здатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» від 16 травня 2001 року №498; «Про зміни складу осіб, уповноважених представляти інтереси держави у правліннях та наглядових радах фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 11 січня 2012 року №19-р; «Про затвердження Порядку розслідування та обліку нещасних випадків невиробничого характеру» від 22 березня 2001 року №270.

IV. Накази органів виконавчої влади: накази Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження зразка, технічного опису листка непрацездатності та Інструкції про порядок заповнення листка непрацездатності» від 3 листопада 2004 року №532; «Про затвердження Інструкції про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян» від 13 листопада 2001 року №455.

V. Накази Виконавчої дирекції Фонду, постанови правління Фонду, постанови наглядової ради Фонду та інші нормативно-правові акти.

Основним нормативно-правовим актом, Положення якого регулює діяльність Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» від 18 січня 2001 року №2240-III (Закон №2240). Відповідно до ст. 9 зазначеного Закону Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності є органом, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, зумовленими похованням, провадить акумуляцію страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення, соціальних послуг (допомога по тимчасовій непрацездатності, допомога по вагітності та пологах, допомога на поховання, забезпечення оздоровчих заходів), водночас забезпечує їх надання, здійснює контроль за використанням цих коштів. Діяльність Фонду регулюється цим Законом, іншими законодавчими актами і статутом Фонду, який затверджується його правлінням (п. 2 ч. 4) [5].

З урахуванням зазначеного вище основними напрямками діяльності Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності є:

- нарахування та сплата страхових внесків;
- забезпечення сплати страхових внесків;
- забезпечення надходжень й акумуляція збору на обов'язкове соціальне страхування та інших коштів, призначених для фінансування видатків на виплату допомоги з тимчасової непрацездатності, інших видів допомоги, встановлених законодавством;
- надання застрахованим особам матеріального забезпечення та інших послуг при настанні страхових випадків;
- контроль за цільовим використанням виділених Фондом коштів.

Проте в діяльності Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, як і в діяльності будь-якого іншого органу, мають місце порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, а саме:

- 1) низький рівень допомог при несвоєчасній їх виплаті;
- 2) майже повне нехтування принципом солідарності;
- 3) високий рівень страхових внесків, що не сплачуються працівниками, які знаходяться в тій самій сфері;
- 4) в чинному законодавстві не визначено меж коштів, які можуть бути спрямовані з бюджету Фонду на забезпечення здійснення управлінських функцій органами Фонду;
- 5) видатки бюджету Фонду не відповідають певним видам допомоги, визначеним чинним законодавством;
- 6) значна кількість зловживань, пов'язаних з використанням коштів Фонду соціального страхування, тощо.

Саме на усунення зазначених недоліків, а також на захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів (п. 1) [6] спрямована діяльність органів прокуратури.

Крім того, варто зазначити, що прокурорські перевірки в сфері соціального страхування проводяться за зверненнями та повідомленнями про порушення законів, зокрема у ЗМІ, що вказують на неналежне виконання своїх обов'язків посадовими особами Фонду, за матеріалами цих органів, а також з власної ініціативи.

Перевірки з власної ініціативи з питань додержання законів у сфері соціального страхування згідно з п. 3.2 Наказу №3гн від 12 квітня 2011 року проводяться за планом роботи від-

повідної прокуратури, який з урахуванням стану законності в регіоні складається на півріччя, включає поточні та перспективні заходи, які можуть корегуватися щоквартально. Такі перевірки проводяться на підставі поглибленого аналізу законності в сфері соціального страхування. Підставами проведення позапланових перевірок є рішення колегій органів прокуратури, координаційних і міжвідомчих нарад, доручення керівництва Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня. Міські, районні, міжрайонні і прирівняні до них прокурори про проведення з власної ініціативи позапланових заходів у п'ятиденний строк інформують прокурорів вищого рівня.

У ході організації та проведення перевірок основна увага звертається на захист (п. 4 Наказу №3гн від 12 квітня 2011 року):

- прав і свобод громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права і свободи, а також осіб, які потребують державної підтримки та допомоги;
- соціальних груп населення (трудових колективів, територіальних громад), права яких порушуються;
- економічних інтересів держави (чи сплачені були страхові внески; чи зареєстровані усі роботодавці як страхувальники; чи нараховані і сплачені належно фінансові санкції за допущені страхувальниками порушення; чи належно було розмежовано кошти, що надходять від єдиного внеску між фондами; чи належно було затверджено кошториси фондів) [6].

Важливою складовою організації правозахисної діяльності є інформаційне забезпечення.

Першим етапом підготовки до прокурорських перевірок у сфері соціального страхування є ознайомлення із нормативною базою, яка регулює діяльність кожного Фонду в зазначеній сфері, вивчення статутних документів, у яких визначено структуру Фонду, наказів, посадових інструкцій тощо. Саме належна теоретична підготовка є одним із джерел впровадження нових методик до проведення перевірок і їх практичного втілення, оскільки надає можливість більш чітко визначитися з предметом подальшої перевірки. На цьому етапі організації роботи необхідно обрати пріоритетні або актуальні напрями перевірки та спеціалістів яких органів доцільно залучити до перевірки.

Після належної теоретичної підготовки необхідно перейти до наступного етапу – збору аналітичної та статистичної інформації. З цією метою потрібно у територіальних відділеннях Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності витребувати такі матеріали [7, 27]:

- кварталні плани-графіки перевірок суб'єктів господарювання та інформацію щодо їх виконання (за попередній звітний період);
- звіти про виконання бюджету органами Фонду;
- постатейні відомості про доходну та витратну частини бюджету Фонду;
- перелік боржників зі страхових внесків із зазначенням по кожному періоду утворення боргу та вжитих Фондом заходів щодо його погашення (проведені перевірки, їх результати, кількість направлених подань до органів податкової служби, результати їх розгляду, заявлених позовів до суду та на яку суму, кількість винесених рішень суду, які перебувають на виконанні у державно-виконавчій службі, яку суму з них реально стягнуто з боржника тощо);
- перелік господарюючих суб'єктів, які мають заборгованість, пов'язану із невиплатою заробітної плати;
- перелік жінок, яким протягом поточного року надавалась допомога по вагітності і пологах та заробітна плата яких становила від 3 тис. грн;
- перевірок діяльності Фонду, які проводились протягом поточного року органами Державної фінансової інспекції України та Територіальної державної інспекції праці.

Окрім матеріалів територіальних органів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності слід обов'язково витребувати в органах податкової служби, пенсійного Фонду, управлінні статистики, інших фондах відомості про сплату страхувальником податків, інших обов'язкових платежів і внесків, тобто про реальне здійснення суб'єктом господарювання (страхувальником) фінансово-господарської діяльності.

Це необхідно передусім тому, що досить поширеною є практика привласнення коштів та матеріальних цінностей Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності з використанням суб'єктів господарювання – страхувальників, які мають ознаки фіктивності, тобто які не здійснюють реальної фінансово-господар-

ської діяльності і, відповідно, не використовують найману працю осіб, які мають право на отримання коштів Фонду у зв'язку з настанням страхового випадку.

Така видимість, як правило, створюється лише перед Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності шляхом підроблення та подання до його територіальних органів завідомо недостовірних документів (заявки на отримання коштів Фонду та довідки-розрахунки до них, заявки на отримання путівок на санаторно-курортне лікування та святкових подарунків, звіти форми №4 ФСС з ТВП і форми №16 ФСС з ТВП тощо).

Досить часто такі дії вчиняються за допомогою службових та відповідальних осіб територіальних органів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Зазвичай засновниками та (або) керівниками вказаних вище псевдодіючих страхувальників є родичі, знайомі або будь-які інші близькі люди посадових осіб Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Зважаючи на ці та інші обставини, контролюючі органи (Державна фінансова інспекція України, Управління праці та соціального захисту населення, підрозділи Міністерства економіки України тощо) не мають достатніх важелів впливу та не отримують інформації для своєчасного й ефективного реагування на порушення закону у сфері соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, оскільки лише комплексний підхід дає змогу з'ясувати ситуацію в цілому.

Саме такий підхід до проведення перевірки може дати позитивний результат при встановленні всіх обставин, які підлягають з'ясуванню під час її проведення, оскільки при дослідженні одних тільки документів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, як правило, поверхово ситуація має такий вигляд, що відповідає всім вимогам чинного законодавства.

Не зайвим (навіть досить ефективним) є проведення взаємозвірок між зазначеними вище фондами, податковою службою, управлінням статистики та самими страхувальниками, санаторно-курортними закладами на предмет відповідності наявних статистичних даних, первинних документів страхувальника і розподілених на соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності коштів.

Отже, тільки здійснення дієвого прокурорського реагування є запорукою захисту прав і свобод та законних інтересів фізичних, юридичних осіб, інтересу держави в цілому.

При виявленні подібних фактів за результатами проведених прокуратурою перевірок вживаються заходи реагування, які передусім спря-

мовані на погашення боргів та поновлення порушених прав громадян, відшкодування спричинених Фонду втрат фінансових і матеріальних ресурсів, притягнення винних осіб як серед страховальників, так і посадовців Фонду до передбаченої законом відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Землячова О.А. Аналіз діяльності фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності в АР Крим / О.А. Землячова, Л.С. Савочка // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2010. – №4. – С. 44–49.
2. Бортник С.В. Шляхи удосконалення функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні / С.В. Бортник // Юридична наука. – 2011. – №1 (1). – С. 124–128.
3. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: закон України від 14 січня 1998 року №16/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – №23. – Ст. 121.
4. Шаварина М. Соціальне страхування в умовах ринкових перетворень: практика та шляхи удосконалення / М. Шаварина // Вісник ТАНГ. – 2004. – №6. – С. 126–132.
5. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: закон України від 18 січня 2001 року №2240-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №14. – Ст. 71.
6. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року №3гн: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP11026.html
7. Правозахисна діяльність прокуратури в сфері соціального страхування: методичні рекомендації / Н.Я. Якимчук, Л.С. Нецька, О.М. Лобач. – К.: Генеральна прокуратура України, Національна академія прокуратури України, 2011. – 57 с.

Адріан ЛУПУ

**ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ
З ТИМЧАСОВОЇ ВТРАТИ ПРАЦЕЗДАТНОСТІ ТА НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРОКУРАТУРИ У ЦЬЙ СФЕРІ**

Резюме

Досліджено актуальні питання практичного застосування законодавства, що регулює діяльність Фонду соціального страхування від тимчасової втрати працездатності, та здійснення прокурорського нагляду у вказаній сфері. Окреслено основні види порушень, які виявляються в ході наглядової діяльності прокуратури, звернувши увагу на особливості реалізації заходів реагування прокуратури, які спрямовані на погашення боргів перед фондом, захист застрахованих осіб, а також на притягнення до відповідальності винних.

Адріан ЛУПУ

**ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОТНОСИТЕЛЬНО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФОНДА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ
ПО ВРЕМЕННОЙ ПОТЕРЕ ТРУДОСПОСОБНОСТИ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРОКУРАТУРЫ В ЭТОЙ СФЕРЕ**

Резюме

Исследованы актуальные вопросы практического применения законодательства, регулирующего деятельность Фонда социального страхования от временной потери трудоспособности, и осуществления прокурорского надзора в указанной сфере. Определены основные виды нарушений в указанной сфере, которые выявляются в ходе надзорной деятельности прокуратуры, обращено внимание на особенности реализации мер реагирования прокуратуры, направленных на погашение долгов перед Фондом, защиту застрахованных лиц, а также на привлечение к ответственности виновных.

Adrian LUPU

**PRACTICE OF APPLICATION
OF LEGISLATION ON ACTIVITY OF SOCIAL INSURANCE FUND
OF TEMPORARY DISABILITY AS WELL AS PROSECUTORS SUPERVISION
IN THIS AREA**

Summary

The article deals with current issues of practical application of the law that regulates the activity of the Social Security Fund related to a temporal loss of capacity, and carrying out supervision in this field. The basic types of violations in this field during the supervisory activities of the prosecutor's office are identified, pointing out the peculiarities of response measures realization by the prosecutor's office directed to debt indemnity to the Fund, protection of insured persons and bringing of those responsible to justice.