

2. Федосєєва Т.Р. Актуальні проблеми правового регулювання забезпечення житлом соціально незахищених осіб // Правничий вісник університету «Крок». 2006. – Вип. 1. – С. 108-112.
3. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р., №1875-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – №47. – Ст. 514.
4. Слобожан О. Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – №3. – С. 177-184.

Шумна Л.П. Отдельные вопросы государственной политики в сфере жилищно-коммунальных услуг

В статье доказывається, что оптимальным правовым способом комплексного решения социальных проблем, в частности в сфере жилищно-коммунальных услуг, есть разработка и принятие Социального кодекса Украины как законодательного акта прямого действия

Ключевые слова: социальная защита, социальное обеспечение, жилищно-коммунальную услуги, малообеспеченные лица

Schumna L.P. Separate questions of public policy in the field of building services

In the article proved, that by the optimal legal method of complex decision of social problems, in particular in the field of building services, there are development and acceptance of the Social code of Ukraine as a legislative act of direct action

Key words: social defence, public welfare, communal services, of scanty means persons

УДК 349.3:368

В.В. Юровська,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

ФОНД ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ НА ВИПАДОК БЕЗРОБІТТЯ ЯК СУБ'ЄКТ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ

Обов'язковим суб'єктом системи соціального страхування на випадок безробіття є страховик – Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, на який покладено важливі функції щодо організації цього виду соціального страхування, зокрема, накопи-

чення фінансових ресурсів, а також надання матеріального забезпечення і соціальних послуг застрахованим та іншим особам, які мають на це право.

Фахівцями у галузі соціального забезпечення висловлюються різні думки щодо природи фондів соціального страхування, їх правового статусу та цільового призначення. Передусім, слід відзначити економіко-правовий зміст вказаної категорії. Так, наприклад, І.М. Сирота вказує на те, що система загальнообов'язкового державного соціального страхування базується на цільових страхових фондах, що складають її економічну основу. Під фондом соціального страхування учений розуміє певний обсяг коштів, спрямованих державою, підприємствами і організаціями на матеріальне забезпечення і обслуговування громадян. Але при цьому автор окреслює і організаційний аспект діяльності вказаних установ, оскільки вони є виконавчими органами, що здійснюють керівництво і управління окремими видами соціального страхування [1]. Звичайно, зведення характеристики Фонду до його фінансових можливостей не може адекватно відобразити всю повноту повноважень, які має цей орган.

С.М. Синчук і В.Я. Бурак фонди соціального страхування називають спеціальними уповноваженими органами, які здійснюють керівництво та управління окремими видами соціального забезпечення та фінансують їх надання і використовують для характеристики цих суб'єктів поняття соціальні фонди. Вказане обґрунтовується їх цільовим призначенням: ефективною реалізацією соціальних завдань [2].

По відношенню до фондів соціального страхування існує цікавий підхід з точки зору фінансового права. Ці фонди виступають одним із важливих чинників реалізації суспільного інтересу громадян в отриманні соціального захисту та соціального забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від громадян причин, а також у старості та інших випадках. Оскільки за Конституцією України цей суспільний інтерес не лише визнається, але й гарантується державою, "державна має взяти на себе організацію механізмів реалізації цього інтересу та визначити джерела його фінансування" [3]. Фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування є новим видом публічних фондів, які є ні державними, ні комунальними (муніципальними) публічними фондами. Витрати цих фондів є публічними витратами, які мають цільове призначення – задоволення суспільного інтересу в існуванні соціального страхування та соціального забезпечення в державі.

Як вірно вказує О. Басай, будь-яке страхування, як державне, так і недержавне, базується на принципі розподілу збитків, які виникають у застрахованої особи, між усіма суб'єктами страхування. З цією метою створюється страховий фонд за рахунок внесків зацікавлених сторін, з якого у подальшому при настанні страхового випадку виплачуються грошові кошти або фінансуються соціальні послуги застрахованим особам [4].

Таким чином, враховуючи законодавче визначення, наведене в Законі України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття", можемо вказати, що Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є публічним фондом, створеним державою для управління страхуванням на випадок безробіття, провадження збору та акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів, виплати забезпечення та надання соціальних послуг, здійснення інших функцій згідно із цим Законом і статутом Фонду.

Фонд є правонаступником Державного фонду сприяння зайнятості населення [5], який було ліквідовано у зв'язку із впровадженням системи соціального страхування на випадок безробіття. Вже з 1 січня 2001 року кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, а також суми, одержані внаслідок погашення заборгованості із збору на соціальне страхування на випадок безробіття та інших боргів до державного фонду сприяння зайнятості населення, почали зараховуватися на рахунок Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Цільовий характер Фонду означає, що він не може провадити будь-яку діяльність, крім передбаченої Законом та статутом Фонду, тобто тієї задля виконання якої він створений, та використовувати кошти на цілі, не пов'язані з цією діяльністю.

Вказані положення Закону протягом усього періоду існування нових та реформованих Фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування повсякчас порушувалися. Так, проведені останнім часом перевірки діяльності Фондів засвідчили, що страхові кошти витрачалися не ефективно.

Слід відзначити, що правовий статус Фонду має деякі особливості, які вирізняють його з поміж інших утворених Фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Це новий для національної системи соціального страхування суб'єкт, структура якого поєднала соціально-страхові і державні засоби соціального забезпечення у разі настання безробіття. Фонд є цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією. Враховуючи цільовий характер, кошти Фонду не включаються до складу Державного бюджету України. Але держава за законом є гарантом забезпечення застрахованих осіб та надання їм відповідних соціальних послуг Фондом.

Як ми вже з'ясували, у науці відсутня єдність думок з приводу поняття і змісту правосуб'єктності. Аналізуючи правосуб'єктність Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, ми акцентуємо увагу на її змісті як можливості бути суб'єктом права соціального забезпечення, який має особливе цільове призначення. У цьому контексті правосуб'єктність визначають як нерозривно існуючу право-дієздатність [6]. Як відомо, правосуб'єктність конкретизується у відповідних галузях права, де визначається коло учасників правовідносин,

що складають предмет регулювання тієї чи іншої галузі. Галузева (в нашому випадку соціально-забезпечувальна) правосуб'єктність Фонду підлягає з'ясуванню саме через те, що вона "конкретизує галузь законодавства, що діє стосовно особи, і, відповідно, коло правовідносин, у яких воно може брати участь [7]". Але Фонд не можна розглядати як звичайного суб'єкта правовідносин у сфері соціального забезпечення та соціального страхування через те, що він, виступаючи стрижнем окремого виду соціального страхування, виконує основні функції у створенні й належному функціонуванні механізму соціального захисту населення від наслідків безробіття та незайнятості. Враховуючи це, необхідно виділяти спеціальну правосуб'єктність Фонду в межах галузевої соціально-забезпечувальної правосуб'єктності.

Діяльність Фонду регулюється Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, Законом України "Про зайнятість населення", Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" та статутом, який затверджується правлінням Фонду [8].

Стаття 9 Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" визначає, які питання мають бути визначені статутом Фонду (найменування та місцезнаходження; напрями діяльності; права, обов'язки і відповідальність; органи управління Фондом, порядок прийняття рішень правлінням; порядок обрання, повноваження і відповідальність голови правління, його заступників та членів правління, підстави та порядок позбавлення їх повноважень; функції виконавчої дирекції та її робочих органів; порядок здійснення правлінням контролю за діяльністю виконавчої дирекції; джерела формування і напрями використання коштів; порядок формування та використання резерву коштів; порядок фінансування витрат, пов'язаних з виконанням функцій виконавчої дирекції, тощо).

Фонд, як некомерційна громадська організація, що діє на підставі Статуту, набув загальної правосуб'єктності з моменту його реєстрації. З цього моменту він вважається юридичною особою. Але ця юридична особа, набувши цивільної правосуб'єктності, повинна мати здатність мати права й нести обов'язки у сфері соціального страхування на випадок безробіття. Саме тому, на наш погляд, під час розробки і прийняття Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" було вироблено концепцію щодо покладення основного обсягу роботи вже на існуючого суб'єкта, який має розгалужену систему, досвід управління процесами зайнятості, здійснював управління Державним фондом зайнятості населення, тобто на державну службу зайнятості [9], яка є державним органом зі спеціальним статусом (див. п. 1 ст. 18 Закону України "Про зайнятість населення"). Поєднання у діяльності Фонду принципів соціального страхування із засадами соціального захисту як напрямку державної соціальної політики, що проводить державна служба зайнятості,

мають на меті забезпечити ефективність політики зайнятості населення в Україні. Останнім, на нашу думку, зумовлений також і соціально-партнерський характер управління Фондом. Воно здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців, які безпосередньо приймають участь у формуванні його активів. Цим самим забезпечується самоврядність системи соціального страхування на випадок безробіття як один з основних принципів організації соціального страхування, сутність якого, вважають фахівці, полягає у виведенні Фонду з безпосереднього державного управління [10].

Але, оскільки держава є гарантом прав застрахованих, вона повинна мати певні важелі впливу на діяльність системи соціального страхування на випадок безробіття. Цими важелями і є участь державної служби зайнятості у діяльності відповідної системи.

Варто відзначити, що світове співтовариство постійно шукає оптимальних варіантів організації взаємодії служб зайнятості і страхових фондів на випадок безробіття.

У нашій країні поєднання служби зайнятості і страхового фонду на випадок безробіття відбувалося за іншою моделлю. Було взято до уваги, що страхування на випадок безробіття є лише одним із видів соціального страхування і всю роботу щодо організації страхування (реєстрація платників, збирання внесків, облік коштів і їхня виплата за настанням страхових випадків тощо) в інших страхових фондах виконували виконавчі дирекції цих фондів. Отже, система, за якої обов'язки виконавчої дирекції страхового фонду на випадок безробіття покладено на державну службу зайнятості, є для нашої країни оптимальною. Зникає потреба створювати ще один апарат – виконавчу дирекцію страхового фонду на випадок безробіття [11]. І не випадково, що вітчизняна система соціального захисту від безробіття визнана однією з найефективніших у Європі [12].

Багато в чому вітчизняна система соціального захисту від безробіття наслідує принципи, закладені Міжнародною організацією праці. Так, відповідно до ст. 1 Конвенції МОП 1948 року № 88 "Про організацію служб зайнятості" кожний член Міжнародної організації праці, для якого ця Конвенція є чинною, утримує чи забезпечує утримання безплатної державної служби зайнятості. Основним обов'язком служби зайнятості є забезпечення, якщо треба, у співробітництві з іншими заінтересованими громадськими та приватними установами, найкращої можливої організації ринку зайнятості як невід'ємної частини національної програми досягнення й підтримки повної зайнятості, розвитку і використання продуктивних сил [13].

В Україні управління Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття здійснюють правління, виконавча дирекція Фонду та її робочі органи. Функції виконавчої дирекції покладаються на Державний центр зайнятості, а її робочих органів – на центр зайнятості Автономної Республіки Крим, обласні, Київський і Сева-

стопольський міські, районні, міськрайонні, міські та районні в містах центри зайнятості [14].

До складу правління Фонду входять по 15 представників від держави, застрахованих осіб та роботодавців, які виконують свої обов'язки на громадських засадах. Представниками держави є представники від центральних органів виконавчої влади, які призначаються Кабінетом Міністрів України.

Представники застрахованих осіб та роботодавців делегуються профспілками, їх об'єднаннями та об'єднаннями роботодавців. Порядок делегування цих представників визначається сторонами самостійно.

Не може представляти сторону особа, яка не є громадянином України або має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку, а також особа, яка звільнена з останнього місця роботи з підстав, передбачених статтею 37, пунктами 3, 4, 7, 8 статті 40, статтями 41 і 45 Кодексу законів про працю України.

Строк повноважень членів правління Фонду становить шість років і закінчується в день першого засідання нового складу правління Фонду.

Правління Фонду очолює голова, який обирається з членів правління Фонду строком на два роки по чергово від представників кожної сторони. Голова правління Фонду має двох заступників, які разом з головою представляють сторони. Правління Фонду проводить свої засідання відповідно до затвердженого плану, але не рідше ніж один раз на квартал. Засідання правління Фонду є правомочним, якщо на ньому присутні від кожної сторони не менше ніж дві третини її представників. Рішення правління Фонду вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загальної чисельності членів правління.

Аналіз повноважень Правління Фонду (спрямовує та контролює діяльність виконавчої дирекції та її робочих органів, визначає перспективні та поточні завдання; затверджує документи, що регламентують внутрішню діяльність, у тому числі виконавчої дирекції; розглядає кандидатури на посади керівника виконавчої дирекції та його заступників та дає згоду на їх призначення в установленому порядку; дає згоду на звільнення в установленому порядку керівника виконавчої дирекції та його заступників, а в разі порушення ними законодавства чи статуту – вносить обов'язкове для врахування обґрунтоване подання про звільнення; затверджує бюджет Фонду на поточний рік після встановлення Верховною Радою України розміру страхових внесків та звіт про його виконання; затверджує структуру органів, граничну чисельність працівників, видатки на адміністративно-господарські витрати; затверджує порядок використання коштів з окремих видатків бюджету та ін.) дає підстави стверджувати, що в регламентації функцій керівних органів Фонду реалізовано принцип розподілу владних повноважень. Правління, яке формується на паритетній основі за участю представників застрахованих, відіграє провідну роль у вирішенні головних

питань діяльності Фонду та здійснює контроль за діяльністю виконавчої дирекції.

Виконавча дирекція Фонду є виконавчим органом правління Фонду, який забезпечує виконання рішень правління. Покладення функції виконавчої дирекції Фонду на органи державної служби зайнятості видається досить вдалим кроком у запровадженні системи загальнообов'язкового державного соціального страхування від безробіття. Крім того, що така діяльність притаманна цій структурі, в органах зайнятості зосередженні технічні, організаційні та інші можливості для ефективного впровадження цього виду страхування. В органах зайнятості працюють досвідчені фахівці, а використання інфраструктури дозволило уникнути зайвих витрат на створення апарату.

Виконавча дирекція Фонду організовує виконання рішень правління Фонду та забезпечує дотримання законодавства України про страхування на випадок безробіття, діє від імені Фонду та підзвітна йому в межах та порядку, передбачених статутом Фонду.

Функції робочих органів виконавчої дирекції Фонду покладаються на центр зайнятості Автономної Республіки Крим, обласні, Київський і Севастопольський міські, районні, міськрайонні, міські та районні у містах центри зайнятості.

Виконавча дирекція Фонду та її робочі органи ведуть реєстр платників страхових внесків; провадять збір страхових внесків; здійснюють оперативне розпорядження фінансовими ресурсами Фонду в межах затвердженого бюджету; виплачують забезпечення та надають соціальні послуги, передбачені Законом; контролюють правильність нарахування, своєчасність сплати страхових внесків, а також витрат за страхуванням на випадок безробіття; представляють інтереси Фонду в судових та інших органах; представляють Фонд у взаємовідносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян з питань соціального захисту, а також органами соціального страхування на випадок безробіття зарубіжних країн, міжнародними організаціями, діяльність яких пов'язана із захистом соціальних прав людини.

Звичайно, діяльність такої складної та вагомої у житті суспільства структури, як Фонд, не можна обійтися без нагляду. Нагляд за діяльністю Фонду здійснює наглядова рада, яка контролює виконання Фондом статутних завдань та цільове використання ним коштів. Наглядова рада складається з 15 осіб; до неї входять у рівній кількості представники держави, застрахованих осіб і роботодавців.

Представниками держави є представники від центральних органів виконавчої влади, які призначаються Кабінетом Міністрів України. Представники застрахованих осіб та роботодавців делегуються профспілками, їх об'єднаннями та об'єднаннями роботодавців. До складу наглядової ради не може бути призначено або делеговано особу за наявності підстав, передба-

чених ч. 3 ст. 10 Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття".

Наглядова рада діє на громадських засадах, до її складу не можуть входити члени правління Фонду та працівники виконавчої дирекції Фонду. Наглядову раду очолює голова, який обирається строком на два роки із складу членів наглядової ради по чергово від представників кожної сторони і не може представляти ту сторону, від якої обрано голову правління Фонду.

Що ж стосується державного нагляду, то його у сфері страхування на випадок безробіття здійснює Міністерство соціальної політики України [15]. Одним з основних завдань Міністерства є участь у формуванні державної політики у сфері соціального страхування, а також керівництво діяльністю державної служби зайнятості. Безпосередньо функції державного нагляду покладено на Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю, який здійснює контроль додержання законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині забезпечення реалізації прав і гарантій працівників шляхом проведення перевірок роботодавців та робочих органів виконавчих дирекцій фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Якщо в результаті дій з боку страхувальника або страховика сталося порушення законодавства, орган державного нагляду у сфері страхування на випадок безробіття вказує на допущені порушення, встановлює строк для їх усунення. Він може вимагати скликання позачергового засідання правління Фонду, а також наділений правом розпуску наглядової ради у разі допущення порушень, передбачених положенням про наглядову раду.

Створення системи соціального страхування від безробіття, побудованої на принципах автономності і самоврядності, не означає, що держава самоусунулася від проблеми безробіття і не нестиме відповідальності за діяльність Фонду. Її роль змінюється і полягає у створенні правової основи для подальшого розвитку системи соціального страхування, забезпеченні державних гарантій реалізації застрахованими своїх прав, участі в управлінні Фондом на паритетних засадах із соціальними партнерами та державному нагляді у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Література:

1. Сирота І.М. Все о пенсиях, пособиях, социальной защите граждан Украины: Научно-практический комментарий и сборник нормативных актов. Изд. пятое, перераб. и доп. – Х.: Одиссей, 2004. – С. 12.
2. Синчук С.М., Бурак В.Я. Право соціального забезпечення України: Навч. посіб. / За ред. С.М. Синчук. – К.: Т-во "Знання", КОО, 2003. – С. 36.
3. Нечай А. Публічні фонди та публічні видатки як категорія фінансового права // Право України. – 2004. – № 4. – С. 62.

4. Басай О.В. Правові питання соціального захисту безробітних // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Вип. 4. – Івано-Франківськ: Плай, 2000. – С. 75.
5. Положення про державний фонд сприяння зайнятості населення: затв., Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 24.06.1991 р. № 47 // ЗП УРСР. – 1991. – № 6. – ст. 50
6. Загальна теорія держави і права: Навч. посібник / Колодій А.М., Копейчиков В.В. та ін. – К.: Юрінком, 1997. – С. 192. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Изд-во МГУ, 1987. – С. 356.
7. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит., 1966. – С. 145.
8. Про Статут Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Регламент засідань правління Фонду: Постанова Правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття від 06.07.2000 р. № 2 // www.nau.kiev.ua.
9. Про створення державної служби зайнятості в Українській РСР: Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 21.12.1990 р. № 381 // www.nau.kiev.ua.
10. Чемерис А.Т. Організація діяльності служби зайнятості: Конспект лекцій. – К.: МАУП, 2003. – С.110.
11. Маршавін Ю.М. Державна служба зайнятості: роки пошуків і здобутків // Праця і зарплата. – 2004. – № 48. – С. 6.
12. Галицький В. Служба зайнятості: український досвід зацікавив Європу // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 224. – С. 13.
13. Про організацію служби зайнятості: Конвенція № 88, ухвалена Генеральною конференцією МОП 17.06.1948 р. // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною Організацією Праці (1965-1999). – Т. 1. – Женева: Міжнародне Бюро Праці, 1999 – С. 439 – 444.
14. Дед В. Новий фонд для безробітних // Праця і зарплата. – 2000. – № 48. – С. 10.
15. Положення про Міністерство праці і соціальної політики України: затв. Указом Президента України від 30.08.2000 р. № 1035/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – ст. 1482.

Юровська В.В. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття як суб'єкт системи соціального страхування.

У статті розглянуто специфіку правового статусу Фонду, який має деякі особливості, які вирізняють його з поміж інших утворених Фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Це новий для національної системи соціального страхування суб'єкт, структура якого

поєднала соціально-страхові і державні засоби регулювання соціального забезпечення у разі настання безробіття.

Зроблено висновки, що для збільшення виплат на користь безробітним слід вивчити можливість об'єднання різних Фондів соціального страхування в єдиний Фонд, що призведе до зменшення адміністративних витрат, пов'язаних з функціонуванням системи соціального страхування.

Ключові слова: Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, застрахована особа, соціально-забезпечувальна правосуб'єктність, безробіття.

Юровская В.В. Фонд общеобязательного государственного социального страхования на случай безработицы как субъект системы социального страхования.

В статье рассмотрена специфика правового статуса Фонда, имеющего особенности, которые выделяют его из перечня других образованных Фондов общеобязательного государственного социального страхования. Это новый для национальной системы социального страхования субъект, структура которого объединила социально-страховые и государственные способы регулирования социального обеспечения на случай безработицы.

Сформулированы выводы о необходимости изучения возможности объединения Фондов социального страхования, для увеличения выплат в пользу безработных, что приведет к уменьшению административных затрат, связанных с функционированием системы социального страхования.

Ключевые слова: Фонд общеобязательного государственного социального страхования на случай безработицы, застрахованное лицо, социально-обеспечивающая правосубъектность, безработица.

Urovska V.V. Fund of Compulsory State Social Unemployment Insurance as a subject of social insurance in case of unemployment.

This article deals with the specific of the legal status of the Fund, which has some features that distinguish it from the list of other educated Funds of compulsory state social insurance. This is a new national system of social insurance entity whose structure combines social-insurance and public ways of control of social security in case of unemployment.

The conclusions of the need to explore the possibility of combining the various social insurance funds, the introduction of the single social payment to increase payments to the unemployed, thus reducing administrative costs associated with the functioning of the social insurance system.

Keywords: Fund of Compulsory State Social Unemployment Insurance, the insured, providing social and personality, unemployment.