## Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**ЖАДАН СЕРГІЙ ВІКТОРОВИЧ**

|  |
| --- |
| УДК 369:342.9 |

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ СОЦІАЛЬНИМ СТРАХУВАННЯМ**

 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Київ – 2008

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі комерційного права Київського національного торговельно-економічного університету

|  |  |
| --- | --- |
| **Науковий керівник:** | кандидат юридичних наук, професор**Ніколаєва Людмила Вікторівна**,Київський національний торговельно-економічний університет, завідувач кафедри комерційного права |
| **Офіційні опоненти:** | доктор юридичних наук, професор**Калюжний Ростислав Андрійович**,Київський національний університет внутрішніх справ України, начальник кафедри теорії держави та права |
|  |  |
|  | кандидат юридичних наук, професор**Гіжевський Володимир Казимирович**,Вищий навчальний заклад "Університет економіки та права "КРОК", проректор-декан юридичного факультету |
|  |  |

Захист відбудеться "\_\_\_"\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2008 року о \_\_\_\_\_ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.01 в Інституті законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

Автореферат розіслано "\_\_\_"\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2008 року.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради О.М.Биков**

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми дослідження.** Конституція України закріпила право громадян на соціальний захист, визначивши однією з його форм систему загальнообов’язкового державного соціального страхування, засади упровадження та функціонування якої було визначено Основами законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування.

З точки зору адміністративного права у зазначених Основах звертають на себе увагу насамперед ті визначальні норми, які стосуються засад управління соціальним страхуванням, і в першу чергу, – створення автономних самоврядних організацій – цільових страхових фондів, на які покладаються функції страховиків з окремих видів соціального страхування і управління якими здійснюється за принципом паритетності держави, застрахованих осіб і роботодавців, що є цілком новим підходом для України.

Наукова проблема, на розв’язання якої спрямоване дослідження, полягає у системному науковому аналізі правового регулювання управління соціальним страхуванням, виявленні наявних вад правової регламентації управлінської діяльності у цій сфері, пошуку і науковому обґрунтуванні шляхів та способів удосконалення правового регулювання управління соціальним страхуванням.

Робота виконана на матеріалах аналізу офіційних, наукових та літературних джерел часів Російської імперії, Радянського Союзу, незалежної України з питань соціального страхування, адміністративного права, теорії управління.

Проблематика державного управління як центрального об’єкта загальних досліджень у галузі адміністративного права, питання правових актів управління і державного контролю, відповідальності у системі управління, а також теоретичні питання здійснення соціального страхування глибоко вивчалися такими дослідниками, як В.Авер’янов, О.Андрійко, В.Афанасьєв, С.Ашмаріна, І.Бачило, М.Боднарук, Р.Васильєв, М.Вігдорчик, Б.Данський, Л.Забєлін, Ю.Козлов, М.Краснов, Б.Лазарєв, О.Луньов, В.Марчук, Л.Ніколаєва, М.Ніколаєва, В.Новосьолов, М.Студенікіна, З.Таттенборн, Ю.Тихомиров, В.Цвєтков, багатьма іншими науковцями.

Серед нещодавніх наукових праць слід згадати роботу О.Зайчук на тему "Правовий статус централізованих позабюджетних цільових фондів", де основна увага приділена фінансово-правовим питанням функціонування цільових фондів (у тому числі фондів соціального страхування), а також дослідження І.Ярошенко "Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні", у якій автор зосереджується на проблемах здійснення соціального захисту як основній функції відповідних інститутів.

Проте у дослідженнях вчених-адміністративістів дуже мало уваги приділяється проблематиці правового регулювання управління у такій специфічній сфері, як соціальне страхування. Тому є усі підстави стверджувати, що теоретичні питання управлінської діяльності у сфері соціального страхування, проблеми управління соціальним страхуванням за принципом паритетності сторін соціального партнерства, питання здійснення нагляду у сфері соціального страхування, місця держави у системі управління соціальним страхуванням, а також правових актів управління у сфері соціального страхування і судового контролю у цій галузі залишаються недостатньо дослідженими і потребують більш докладного вивчення.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами**. Напрям дисертаційного дослідження безпосередньо пов’язаний з реформою системи соціального захисту в Україні, у тому числі з реформуванням і удосконаленням механізмів адміністративно-правового регулювання соціального захисту. Дисертаційне дослідження тісно пов’язане з темами, передбаченими планом наукових досліджень Київського національного торговельно-економічного університету, кафедри комерційного права і кафедри правознавства. Напрям дослідження відповідає Концепції соціального забезпечення населення України, що схвалена Постановою Верховної Ради України від 21.12.1993 р. № 3758-XII.

**Мета і завдання дослідження**. Метою дисертаційного дослідження є аналіз правових норм, які регулюють відносини з приводу здійснення управління соціальним страхуванням; виявлення адміністративно-правових механізмів регулювання зазначених відносин, вивчення ефективності їхнього правового регулювання, виявлення недоліків у правовому забезпеченні управління соціальним страхуванням, формулювання пропозицій щодо удосконалення правового регулювання управління соціальним страхуванням.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

* дослідити еволюцію інституту соціального страхування в Україні, зосереджуючи основну увагу на організаційно-правових засадах управління ним;
* дати характеристику поняття управління соціальним страхуванням як специфічної сфери соціального управління, з’ясувати природу і виявити основні властивості управління соціальним страхуванням;
* провести аналіз правового статусу органів, які здійснюють безпосереднє управління цільовими страховими фондами, адміністративно-правового регулювання порядку реалізації покладених на них повноважень;
* установити місце нагляду як специфічного механізму контролю у сфері соціального страхування; дослідити правовий статус органів нагляду і способи його здійснення;
* визначити поняття і виявити основні ознаки правових актів управління у сфері соціального страхування, дати характеристику цих актів, здійснити їхню класифікацію за основними критеріями;
* установити місце судового контролю у галузі управління соціальним страхуванням, приділивши основну увагу дослідженню предметної підсудності спорів, суб’єктів і об’єкта судового контролю у сфері управління соціальним страхуванням.

**Об’єктом дослідження** є суспільні правові відносини, що виникають з приводу здійснення управління загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням.

**Предметом дисертаційного дослідження** є правові норми, що регулюють відносини у сфері здійснення управління системою загальнообов’язкового державного соціального страхування у цілому та його окремими видами, управління страховиками з кожного з видів соціального страхування, порядок реалізації управлінських повноважень у цій сфері, здійснення контролю за додержанням законності під час провадження управлінської діяльності у галузі соціального страхування, практика реалізації зазначених норм.

**Методи дослідження.** Дисертаційна робота ґрунтується на використанні загальнонаукових і спеціальних методів юридичної науки, зокрема, на вимогах об’єктивного і всебічного аналізу суспільних явищ адміністративно-правового характеру. Первинні дані для проведення дисертаційного дослідження накопичуються із застосуванням, зокрема, методу спостереження. Процес дисертаційного дослідження супроводжується діалектичним методом пізнання, що дає можливість розглянути напрями розвитку відносин з приводу управління соціальним страхуванням. Методи системного аналізу і синтезу використано для дослідження кожного з елементів правовідносин з управління соціальним страхуванням. Розвиток правового інституту управління соціальним страхуванням досліджується за допомогою історичного підходу через взаємозв’язок з конкретно-історичним станом економіки та законодавчої бази. Метод наукової абстракції застосовується для систематизації теоретичних уявлень про елементи правовідносин з управління соціальним страхуванням. Для вивчення окремих проблемних аспектів, що є предметом дослідження, застосовуються методи гіпотези та припущення. В роботі використано також інші методи, зокрема, порівняльно-правовий (при порівнянні законодавства України про соціальне страхування із законодавством інших держав та міжнародними правовими актами), формально-юридичний (при аналізі змісту актів законодавства та практики їх застосування) тощо. Теоретичною та методологічною основою дисертаційного дослідження стало вивчення і творче переосмислення основних досягнень вітчизняної та зарубіжної науки у галузі правового регулювання управління соціальним страхуванням.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Основні результати дослідження, що становлять наукову новизну і особистий внесок автора, полягають у системному теоретико-прикладному дослідженні особливостей правового регулювання управління соціальним страхуванням, проблематики здійснення управління у цій сфері.

Найсуттєвіші результати, що мають наукову новизну, можна визначити таким чином.

*Уперше:*

1. дано визначення поняття управління соціальним страхуванням і сформульовано мету управління у цій сфері; проведено розмежування управлінської діяльності у межах цільового страхового фонду (внутрішньої управлінської діяльності) і виконавчо-розпорядчої (зовнішньої) управлінської діяльності у сфері соціального страхування; одночасно обґрунтовано висновок про органічний взаємозв’язок і взаємну обумовленість цих двох видів управлінської діяльності;
2. сформульовано наукову тезу про державний характер управління у сфері соціального страхування, незважаючи на те, що органи, які здійснюють управлінські повноваження у цій галузі, не мають статусу державних; наведено обґрунтування на користь розгляду повноважень органів управління у сфері соціального страхування як таких, що делеговані цим органам державою;
3. обґрунтовано необхідність здійснення нагляду у сфері соціального страхування; за результатами системного аналізу повноважень органів нагляду у сфері соціального страхування запропоновано розглядати наглядові органи як один з рівнів управління соціальним страхування у широкому розумінні цього терміна;
4. здійснено класифікацію інституту нагляду у сфері соціального страхування як виду (форми) контролю за основними критеріями, виявлено функції, притаманні нагляду у сфері соціального страхування як виду (формі) контролю;
5. у межах соціального страхування як спеціальної сфери управлінської діяльності досліджено суб’єктний склад правовідносин з приводу здійснення судового контролю за законністю правових актів управління і об’єкт судового контролю у цій сфері.

*Дістало подальшого розвитку* поняття правових актів управління за рахунок виокремлення особливого їх виду – правових актів управління у сфері соціального страхування, досліджено основні ознаки правових актів управління у сфері соціального страхування, виявлено основні відмінності цих актів від правових актів управління в інших сферах; здійснено класифікацію цих актів за основними критеріями.

Практичне значення одержаних результатів. **За результатами проведеного дослідження одержано теоретичні висновки, які можуть бути базою для подальших правових досліджень у сфері соціального страхування і управління ним.**

Результати проведеного дослідження мають на меті подальшу систематизацію наукових знань у сфері управління соціальним страхуванням, виявлення можливих напрямів розвитку та удосконалення системи управління соціальним страхуванням. Конкретні пропозиції з нормативно-правового врегулювання порушених проблемних питань, як вбачається, сприятимуть підвищенню якісного рівня управління у сфері соціального страхування.

**Пропозиції та рекомендації дисертанта можуть бути використанні у правотворчій та правозастосовчій діяльності при розробленні проектів нормативно-правових актів та формуванні судової практики.**

Апробація результатів дослідження. **Основні теоретичні положення і практичні рекомендації дисертаційного дослідження доповідалися автором на Міжвузівській науковій конференції "Конституція України і правове забезпечення розбудови ринкової економіки" (23 березня 2006 року), що проводилася в Університеті економіки та права "Крок".**

Публікації. **Теоретичні та практичні результати дослідження, висновки і пропозиції автора відображено у чотирьох публікаціях у наукових фахових виданнях, усі одноосібні.**

**Структура дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які поділяються на підрозділи, висновків, списку використаних джерел. Роботу викладено на 182 сторінках друкованого тексту, у тому числі 12 сторінок списку використаних джерел із 154 найменувань.

# ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми, аналізується стан і ступінь її наукової розробки, визначається предмет і об’єкт, мета і завдання дослідження, висвітлюється методологічна основа дисертації, її наукова новизна, розкривається практичне значення одержаних результатів.

**Перший розділ дисертації "Становлення і розвиток системи державного соціального страхування в Україні"** складається з двох підрозділів, які присвячені дослідженню змісту поняття управління соціальним страхуванням і основних засад правового регулювання управлінської діяльності у сфері соціального страхування.

*У підрозділі 1.1* **"Передумови становлення і загальна характеристика системи соціального страхування в Україні"** відзначається, що потреба в упровадженні сучасної системи соціального страхування в Україні була обумовлена докорінними змінами економічного ладу в країні, які перетворили попередню систему соціального захисту на недієздатну.

В роботі відзначається, що зміст поняття "соціальне страхування" дещо змінювався на різних історичних етапах, але в сучасному його розумінні це поняття майже ідентичне визначенню, сформульованому у період становлення соціального страхування. Установлено, що ключовою складовою змісту цього поняття є страховий характер формування коштів соціального страхування.

Під час дослідження класифікації видів соціального страхування зроблено висновок про те, що незалежно від історичного періоду в основу цієї класифікації було покладено насамперед соціальні ризики, на подолання яких спрямована система соціального страхування. Коло цих ризиків завжди було досить сталим і включало ті соціальні обставини, які і сьогодні обумовлюють поділ соціального страхування на пенсійне страхування, страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності, медичне страхування (яке в Україні ще не запроваджене), страхування від нещасного випадку і страхування на випадок безробіття.

В рамках характеристики сучасної системи соціального страхування в Україні виділено такі її риси, як організаційна і фінансова автономність кожного з видів соціального страхування, некомерційний характер діяльності і самоврядність цільових страхових фондів, подібність їх внутрішньої організаційної структури. Відзначено наявність у межах соціального страхування спеціалізованої системи органів нагляду – наглядових рад і органів державного нагляду, що дало підставу для висновку про трирівневу систему управління соціальним страхуванням, яка включає органи безпосереднього управління цільовими страховими фондами (правління і виконавчі дирекції), наглядові ради і органи державного нагляду.

*Підрозділ 1.2* **"Поняття, правові засади і принципи управління соціальним страхуванням"** присвячений дослідженню змісту поняття управління соціальним страхуванням і *принципу соціального партнерства* в управлінні соціальним страхуванням як адміністративно-правової категорії.

За результатами аналізу поглядів науковців на зміст понять "управління", "соціальне управління", "державне управління" запропоновано власне бачення сутності управління соціальним страхуванням як свідомої компетентної діяльності, що справляє упорядковувальний вплив на людське суспільство і спрямована на виконання завдань соціального страхування. Зроблено висновок про належність управління соціальним страхуванням до категорії соціального управління.

Дослідження суб’єкта і об’єкта управління соціальним страхуванням спонукає до розмежування внутрішньої і зовнішньої управлінської діяльності у цій сфері.

Серед загальновідомих принципів управління (науковість, законність, плановість та ін.) основну увагу в роботі зосереджено на такому визначальному і специфічному з принципів управління соціальним страхуванням, як принцип соціального партнерства, зміст якого у контексті соціального страхування полягає у паритетній участі в управлінні відносинами з приводу здійснення соціального страхування усіх заінтересованих сторін – держави, роботодавців і громадян.

Зроблено висновок про те, що ефективному застосуванню принципу соціального партнерства в умовах України загрожує відсутність необхідних правових і організаційних умов. Так, відсутність сталої організаційної структури сторін застрахованих осіб і роботодавців, законодавча невизначеність кола організацій, які можуть представляти ці сторони у складі правлінь цільових страхових фондів і наглядових рад, а також невизначеність критеріїв розподілу "квот представництва" між цими організаціями можуть мати наслідком неправомочність рішень страховиків. Як спосіб подолання цієї проблеми запропоновано у законодавчому порядку упровадити *принцип репрезентативності*, що гарантував би участь в управлінні соціальним страхуванням саме тих організацій, які найбільш повно представляють сторони застрахованих осіб і роботодавців.

Участь застрахованих осіб і роботодавців у безпосередньому управлінні цільовими страховими фондами ставить питання про належність управлінської діяльності у цій сфері до категорії державного управління. Обстоюється теза про те, що управлінські повноваження у сфері соціального страхування слід розглядати як делеговані державою недержавним структурам і незалежно від правового статусу суб’єкта, якому делеговані ці повноваження, вони зберігають свій державно-владний характер.

**Другий розділ дисертації "Організаційно-структурне забезпечення управління соціальним страхуванням"** складається з двох підрозділів, у яких проводиться дослідження структури і правового статусу органів, які здійснюють безпосереднє управління соціальним страхуванням, і органів нагляду у цій сфері.

*У підрозділі 2.1* **"Адміністративно-правовий статус органів, які здійснюють безпосереднє управління соціальним страхуванням в Україні"** досліджується структура, правовий статус, повноваження і порядок роботи правлінь і виконавчих дирекцій цільових страхових фондів.

Установлено принципову відмінність засад утворення і діяльності правління і виконавчої дирекції цільового страхового фонду. Якщо правління діє на колегіальних засадах, то виконавча дирекція – на засадах єдиноначальності. Запропоновано у законодавчому порядку визначити, що постійно діючим виконавчим органом правління є не виконавча дирекція у цілому, а директор (керівник) виконавчої дирекції; натомість виконавчу дирекцію слід визначити як апарат, що забезпечує діяльність директора (керівника).

Узагальнення сукупності повноважень правління цільового страхового фонду дало можливість здійснити їх класифікацію на повноваження у сфері:

а) визначення завдань і напрямів діяльності страховика;

б) нормотворчості і регламентації внутрішньої діяльності страховика;

в) бюджетної та фінансової політики;

г) кадрової політики;

ґ) спрямування і контролю за діяльністю виконавчої дирекції.

Дослідження дало підставу для висновку про практичну неможливість притягнення члена правління до юридичної відповідальності, оскільки члени правління реалізують свої повноваження не лише за принципом колегіальності, але і на громадських засадах. Способом подолання цього недоліку запропоновано вважати упровадження засобів контролю з боку представницьких організацій сторін соціального партнерства за роботою осіб, делегованих ними до складу правлінь. Пропонується доповнити законодавчо визначений перелік принципів здійснення соціального страхування принципом відповідальності представницьких сторін і делегованих ними представників за виконання своїх обов’язків з управління страховиком.

Крім того, розглядаючи позбавлення повноважень як форму відповідальності в управлінні, в роботі запропоновано законодавчо закріпити право органу державного нагляду порушувати перед представницькою стороною соціального партнерства питання про позбавлення члена правління його повноважень у разі неналежного виконання ним своїх обов’язків.

Дисертант зупиняється на широко обговорюваному на сьогодні питанні об’єднання окремих функцій страховиків і їх покладення на один орган, а також на питанні упровадження єдиного соціального внеску. Відзначаючи необхідність удосконалення наявної системи соціального страхування, висловлено думку, що основні аргументи, висловлювані на користь запропонованої нині реформи (скорочення адміністративних витрат, зменшення навантаження на фонд оплати праці, збільшення сум страхових виплат), не є достатньо переконливими. Натомість у разі реалізації цієї реформи одним із її негативних наслідків стане втрата взаємозв’язку між правами (можливістю впливати на рівень збору страхових внесків) і відповідальністю (обов’язком проводити страхові виплати і фінансувати профілактичні заходи у необхідних розмірах) кожного страховика.

*У підрозділі 2.2* **"Організаційне забезпечення здійснення нагляду у сфері соціального страхування"** проаналізовано організаційні і правові умови здійснення нагляду у сфері соціального страхування.

Висловлено думку, що основною перевагою системи нагляду у сфері соціального страхування є поєднання спеціалізованого характеру діяльності органів нагляду і наявності у них можливості оперативно реагувати на виявлені порушення.

Система органів нагляду у сфері соціального страхування включає дві складові – наглядові ради, що здійснюють нагляд за діяльністю кожного зі страховиків, і органи державного нагляду у сфері соціального страхування.

Оскільки усі основні функції наглядових рад одночасно здійснюють і органи державного нагляду, а також з огляду на відсутність законодавчого регулювання правового статусу як власне наглядової ради, так і ухвалюваних нею рішень, відсутність захисту цих рішень засобами державного примусу, неможливість притягнення членів наглядової ради до юридичної відповідальності у разі порушення ними своїх обов’язків, зроблено висновок про те, що існування наглядових рад не є доцільним та ефективним. Водночас, оскільки такий перехідний етап структурної реорганізації, як ліквідація наглядових рад, потребує певного часу, у подальшому в роботі наглядові ради залишаються об’єктом дослідження.

Метою державного нагляду, здійснюваного центральними органами виконавчої влади, визначено контроль за додержанням законодавства про соціальне страхування. Запропоновано гармонізувати закони про соціальне страхування, визначивши предметом державного нагляду стосовно страховиків і страхувальників порушення законодавства про соціальне страхування.

Аналіз засобів здійснення державного нагляду дав підставу для висновку про доцільність внесення змін до законодавства з метою замінити повноваження органу державного нагляду скасовувати рішення страховика чи страхувальника на повноваження звертатися до суду із заявою про визнання рішення, дії, бездіяльності страховика протиправними. При цьому запропоновано наділити органи державного нагляду правом одночасно зупиняти дію оскаржуваного рішення до розгляду судом поданої заяви. Це дало б можливість органу державного нагляду диференційовано підходити до попередження наслідків спірних рішень страховиків і страхувальників, а піднаглядні суб’єкти могли б очікувати на більш об’єктивний та всебічний розгляд питання про законність спірного рішення.

Серед засобів державного нагляду виокремлено такі, що свідчать про прагнення законодавця розвинути систему державного нагляду, поклавши на державу функції забезпечення не лише законності, але й ефективності діяльності органів управління страховика. Ідеться про право органу державного нагляду вимагати скликання або самостійно скликати засідання правління цільового страхового фонду, а також про право позбавляти повноважень члена правління.

Особливу увагу приділено проблемі суміщення державою функцій безпосереднього управління страховиком (шляхом делегування своїх представників до складу правління), нагляду за його діяльністю (через представників держави у наглядовій раді) та державного нагляду у сфері соціального страхування. Висловлено думку, що це створює загрозу упередженого ставлення органів державного нагляду під час з’ясування питання про відповідність рішення страховика вимогам законодавства і цим значно зменшується позитивний ефект організаційного відокремлення органів державного нагляду від органів безпосереднього управління страховиком.

Як вихід із цієї ситуації запропоновано перейти до двостороннього управління цільовими страховими фондами за участю застрахованих осіб і роботодавців з одночасним збереженням і навіть посиленням функцій державного нагляду.

**Третій розділ дисертації "Правові акти управління у сфері соціального страхування"** складається з двох підрозділів і присвячений дослідженню правових актів управління у сфері соціального страхування як основного засобу реалізації управлінських повноважень у цій галузі, а також проблематиці здійснення судового контролю за законністю актів управління у сфері соціального страхування.

*У підрозділі 3.1* **"Поняття і ознаки правових актів управління у сфері соціального страхування"** досліджується поняття правових актів управління у сфері соціального страхування, які є різновидом правових актів управління як загального інституту адміністративного права.

Сформульовано власне бачення сутності поняття "правовий акт управління у сфері соціального страхування", яке пропонується розуміти як форму діяльності у сфері управління соціальним страхуванням, що полягає у вчиненні в односторонньому і установленому порядку владних дій, які передбачені законом або спрямовані на його виконання, мають на меті реалізацію завдань та функцій управління у сфері соціального страхування, набувають певної форми і тягнуть за собою певні юридичні наслідки.

Установлено, що правовим актам управління у сфері соціального страхування властиві усі основні ознаки правових актів управління як загального інституту адміністративного права, такі як підзаконність, офіційність, загальнообов’язковість (авторитарність), компетентність, односторонність волевиявлення, визначеність місця в ієрархії правових актів управління. Здійснено класифікацію цих актів за суб’єктом його вчинення, юридичною природою, юридичною формою, сферою дії, порядком ухвалення акта.

На реалізацію принципу законності в управлінні соціальним страхуванням запропоновано внести до чинних законів про соціальне страхування нову норму такого змісту:

"Цільові страхові фонди, їх органи, посадові особи, наглядові ради, що здійснюють нагляд за діяльністю цільових страхових фондів, і їх члени, органи державного нагляду у сфері соціального страхування і їх посадові особи діють на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

Виявлено закладені у законодавстві механізми договірного регулювання питань компетенції між страховиками, що є проявом децентралізації державного управління. Як приклад наведено норму, якою цільові страхові фонди уповноважені співпрацювати між собою у проведенні заходів, пов’язаних із наданням страхових виплат і соціальних послуг, і спільно у кожному випадку приймати рішення щодо того, хто з них братиме участь у фінансуванні цих заходів.

Як будь-які нормативно-правові акти, що зачіпають права та інтереси громадян, в основному нормативні правові акти управління у сфері соціального страхування підлягають державній реєстрації. Єдиним винятком є акти Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, оскільки чинний закон з цього виду соціального страхування не передбачає такої державної реєстрації. Цю прогалину у законодавстві запропоновано усунути.

*Підрозділ 3.2* **"Судовий контроль за законністю правових актів управління у сфері соціального страхування"** присвячений дослідженню судового контролю як способу забезпечення законності правових актів управління у сфері соціального страхування.

Установлено, що судовий контроль за законністю правових актів управління у сфері соціального страхування являє собою зовнішній, надвідомчий контроль. За своєю формою він є загальним контролем, і його предметом може стати акт управління, вчинений за будь-яким напрямом управлінської діяльності у сфері соціального страхування. Судовий контроль у сфері соціального страхування може виступати як вид поточного (оперативного) і наступного контролю.

З’ясування предметної підсудності спорів у сфері управління соціальним страхуванням дало підставу для висновку про належність цих спорів до компетенції адміністративних судів. При цьому не має значення той факт, що страховики не є органами державної влади, оскільки вони виступають суб’єктом владних повноважень в силу делегованого державно-владного характеру їхніх управлінських функцій.

У зв’язку з цим запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, прямо передбачивши віднесення публічно-правових спорів за участю цільових страхових фондів до компетенції адміністративних судів.

# ВИСНОВКИ

У межах виконаної роботи проведено теоретичне дослідження організаційно-правових засад управління державним соціальним страхуванням в Україні. Основними результатами дослідження є такі.

* 1. Новітнє законодавство України про соціальне страхування створило умови для ґрунтовного перегляду інституту соціального страхування як ключової складової системи соціального захисту громадян в Україні. Передбачивши утворення автономних цільових страхових фондів, на які покладаються функції страховиків з окремих видів соціального страхування, законодавець залучив до управління на паритетних засадах цими цільовими страховими фондами, крім держави, також застрахованих осіб і роботодавців. Участь цих двох сторін соціального партнерства в управлінні цільовими страховими фондами обумовлена покладанням на них обов’язку з формування основної частини коштів соціального страхування шляхом сплати страхових внесків.

Проте застосування цього нового для України принципу в управлінні однією з найважливіших складових системи соціального захисту громадян потребує належного правового унормування, що гарантувало б ефективність управління соціальним страхуванням на засадах соціального партнерства.

* 1. Управління соціальним страхуванням визначене як різновид соціального управління, і установлено, що його зміст полягає у свідомій компетентній діяльності, яка справляє упорядковувальний вплив на людське суспільство і спрямована на виконання завдань соціального страхування.

При цьому проведено розмежування між внутрішньоорганізаційною діяльністю (внутрішньою управлінською діяльністю) у межах цільових страхових фондів з окремих видів соціального страхування, що має на меті організаційну роботу, спрямовану на забезпечення виконання цільовим страховим фондом покладених на нього завдань, і виконавчо-розпорядчою діяльністю (зовнішньою управлінською діяльністю) цих цільових страхових фондів, яка зводиться до практичної реалізації норм законів та інших нормативно-правових актів з відповідного виду соціального страхування. У межах внутрішньої управлінської діяльності допускається множинність суб’єкта управління (ним може бути правління цільового страхового фонду, голова правління, виконавча дирекція цільового страхового фонду або її керівник та інші посадові особи), а об’єктом управлінського впливу виступає власне цільовий страховий фонд або окремі його органи чи посадові особи. Натомість у відносинах з приводу зовнішньої управлінської діяльності у сфері соціального страхування суб’єктом управлінського впливу виступає цільовий страховий фонд, а об’єктом управління є страхувальники та застраховані особи.

Установлено органічний зв’язок і взаємну обумовленість між внутрішньою та зовнішньою управлінською діяльністю.

Визначено, що метою управління соціальним страхуванням є забезпечення належної реалізації прав і гарантій та належного виконання своїх обов’язків суб’єктами соціального страхування – страховиками, застрахованими особами і страхувальниками.

* 1. За результатами ретельного аналізу сутності такого принципу управління соціальним страхуванням, як соціальне партнерство, з’ясовано, що його зміст у контексті управлінської діяльності у сфері соціального страхування полягає у паритетній участі в управлінні соціальним страхуванням усіх найбільш заінтересованих сторін – держави, роботодавців і застрахованих осіб.

При цьому інститут соціального партнерства виступав предметом цього дослідження не як категорія трудового права або права соціального забезпечення (у цьому контексті соціальне партнерство зазвичай розглядається у новітній науковій літературі), а саме як ключовий, центральний принцип управління соціальним страхуванням, принцип, що визначає специфічні риси управлінської діяльності у цій сфері.

Основною причиною, що спонукала до запровадження принципу соціального партнерства в управлінні соціальним страхуванням, є безпосередня участь сторін соціального партнерства (насамперед застрахованих осіб і роботодавців) у формуванні коштів соціального страхування шляхом сплати страхових внесків. При цьому кожна зі сторін, які беруть участь в управлінні соціальним страхуванням, має власні інтереси у цій сфері, а їхній спільний інтерес полягає у необхідності забезпечення цільового використання коштів соціального страхування.

* 1. Ефективному застосуванню принципу соціального партнерства в управлінні соціальним страхуванням загрожує відсутність сталої організаційної структури представницьких сторін застрахованих осіб і роботодавців. Засобом подолання цього негативного фактора є впровадження вимоги щодо репрезентативності представницьких організацій як вирішальної ознаки для підтвердження права цих організацій на участь в управлінні соціальним страхуванням. Проблематика критеріїв репрезентативності у специфічних умовах України потребує подальших досліджень.
	2. Відсутність у органів, які здійснюють безпосереднє управління цільовими страховими фондами (правлінь та виконавчих дирекцій), а також власне у цільових страхових фондів статусу державних органів не позбавляє управлінську діяльність у сфері соціального страхування характеру державного управління. Повноваження з управління цільовими страховими фондами і соціальним страхування у цілому слід розглядати як такі, що делеговані державою недержавним структурам.
	3. Незважаючи на покладені на правління цільового страхового фонду повноваження вищого органу управління, правовий статус членів правлінь як осіб, які виконують свої обов’язки на громадських засадах, обумовлює відсутність реальної можливості притягнення їх до будь-якого виду юридичної відповідальності. Тому у якості відповідальності в управлінні законодавство повинно передбачати можливість позбавлення члена правління його повноважень шляхом виведення його зі складу правління у разі невиконання ним своїх обов’язків. Застосування цього важеля впливу повинно здійснюватися стороною, яка делегувала особу до складу правління, самостійно або за результатами розгляду відповідного подання органу державного нагляду у сфері соціального страхування.
	4. Постійно діючим виконавчим органом правління цільового страхового фонду слід визнати керівника (директора) виконавчої дирекції цільового страхового фонду, оскільки саме одноосібний характер здійснення ним своїх повноважень створює передумови для його особистої відповідальності, як позитивної, так і ретроспективної, за належне виконання покладених на виконавчий орган завдань. Виконавчу ж дирекцію як групу посадових осіб (колектив працівників) цільового страхового фонду слід вважати апаратом, покликаним забезпечувати роботу керівника (директора) виконавчої дирекції.
	5. Потреба у нагляді у сфері соціального страхування як способі оперативного контролю за виконанням законодавства про соціальне страхування об’єктивно обумовлена соціальною значущістю власне інституту соціального страхування як основної складової системи соціального захисту громадян і відсутністю інших вузькоспеціалізованих засобів негайного припинення порушень у цій сфері і відновлення порушених прав.
	6. Проведене дослідження виявило спільні і відмінні риси суб’єкта, об’єкта і предмета, мети і засобів нагляду за діяльністю цільових страхових фондів, здійснюваного наглядовими радами, і державного нагляду у сфері соціального страхування, здійснюваного уповноваженими центральними органами виконавчої влади.
	7. Основні засади формування і функціонування наглядових рад принципово не відрізняються від умов діяльності правлінь цільових страхових фондів, за тим винятком, що наглядові ради не є органами цільових страхових фондів і не можуть діяти від імені страховиків. Оскільки відповідно до чинного законодавства усі основні функції наглядових рад одночасно виконуються і органами державного нагляду у сфері соціального страхування, сформульовано висновок про недоцільність подальшого існування наглядових рад.
	8. Недосконале законодавче визначення предмета державного нагляду у сфері соціального страхування не дає підстав застосовувати засоби державного нагляду у всіх випадках виникнення потреби у їхньому застосуванні. Необхідно на законодавчому рівні єдиним чином визначити предметом державного нагляду порушення страховиком або страхувальниками законодавства про соціальне страхування. При цьому слід позбавити органи державного нагляду повноваження самостійно скасовувати рішення страховиків та страхувальників, наділивши їх правом зупиняти дію цього рішення з одночасним зверненням до суду для визнання такого рішення недійсним.
	9. Узагальнення відомостей про природу повноважень органів нагляду у сфері соціального страхування і наслідків їхнього практичного застосування у поєднанні з вузькоспеціалізованим характером нагляду у цій сфері дає підстави розглядати інститут нагляду у сфері соціального страхування як один з рівнів управління соціальним страхуванням у широкому розумінні цього терміна.
	10. Органи нагляду у сфері соціального страхування організаційно відокремлені від цільових страхових фондів і не здійснюють безпосереднього управління ними, що створює передумови для неупередженості органів нагляду під час вирішення ними питання про застосування засобів нагляду. Проте така неупередженість нівелюється участю представників держави у безпосередньому управлінні цільовими страховими фондами у складі правлінь, а також у роботі наглядових рад, які здійснюють нагляд за діяльністю страховиків. Крім того, ця ситуація дозволяє говорити про істотне порушення принципу паритетності сторін соціального партнерства в управлінні соціальним страхуванням, оскільки держава завідомо наділена більш широкими повноваженнями для впливу на діяльність цільових страхових фондів.

Засобом подолання такого дисбалансу управлінських повноважень є перехід до двостороннього управління цільовими страховими фондами за участю представників застрахованих осіб і роботодавців з одночасним збереженням і навіть певним посиленням інституту державного нагляду у сфері соціального страхування.

* 1. Нагляд у сфері соціального страхування є видом (формою) контролю у цій галузі і виконує функції регулювання, соціальної превенції (профілактики), правоохоронну та інформаційну функції.
	2. Основним засобом здійснення управлінських функцій у сфері соціального страхування є правові акти управління. Належність управління у сфері соціального страхування до загальної категорії соціального управління обумовлює наявність у правових актів управління у сфері соціального страхування усіх основних ознак, що зазвичай притаманні правовим актам управління. Водночас особливості управління соціальним страхуванням мають наслідком певну специфіку правових актів управління у сфері соціального страхування порівняно з правовими актами управління як загальним інститутом адміністративного права.
	3. За результатами дослідження сформульовано визначення правових актів управління у сфері соціального страхування, під якими пропонується розуміти форму діяльності у сфері управління соціальним страхуванням, що полягає у вчиненні в односторонньому і установленому порядку владних дій, які передбачені законом або спрямовані на його виконання, мають на меті реалізацію завдань та функцій управління у сфері соціального страхування, набувають певної форми і тягнуть за собою певні юридичні наслідки.

Проведене дослідження дало можливість виявити і охарактеризувати основні ознаки правових актів управління у сфері соціального страхування – підзаконність, офіційність, загальнообов’язковість (авторитарність), компетентність, односторонність волевиявлення, визначеність місця акта в ієрархії правових актів управління. Здійснено класифікацію правових актів управління у сфері соціального страхування за суб’єктом, що вчиняє такі акти, юридичною природою, юридичною формою, сферою дії, порядком ухвалення.

За результатами дослідження запропоновано удосконалити правове регулювання видання правових актів управління у сфері страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, передбачивши обов’язковість державної реєстрації нормативно-правових актів, що видаються цільовим страховим фондом з цього виду соціального страхування, оскільки ці акти зачіпають інтереси широкого кола суб’єктів. Крім того, запропоновано узгодити спеціальні акти законодавства з питань державної реєстрації нормативно-правових актів із законами з окремих видів соціального страхування, прямо зазначивши страховиків з окремих видів соціального страхування у переліку органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації. Внесено пропозицію про законодавче закріплення принципу, згідно з яким:

"Цільові страхові фонди, їхні органи управління, посадові особи, наглядові ради і їхні члени, органи державного нагляду і їхні посадові особи зобов’язані діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України".

* 1. Вивчення правового регулювання питання здійснення судового контролю за законністю правових актів управління у сфері соціального страхування дало можливість внести пропозицію про уточнення норми адміністративно-процесуального законодавства у частині визначення підсудності спорів з приводу законності правових актів управління у сфері соціального страхування з метою віднесення таких спорів до компетенції адміністративних судів.

# СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Жадан С. В. Соціальне партнерство – новий принцип в управлінні загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням / С. В. Жадан // Адвокат. – 2005. – № 4. – С. 15–17.
2. Жадан С.В. Проблеми суміщення державою функцій управління цільовими страховими фондами та державного нагляду у сфері загальнообов’язкового державного соціального страхування / С. В. Жадан // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 4. – С. 181–186.
3. Жадан С. В. Правові акти управління у сфері соціального страхування / С. В. Жадан // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 3. – С. 206–215.
4. Жадан С. В. До питання про підсудність адміністративним судам спорів за участю цільових страхових фондів // Конституція України і правове забезпечення розбудови ринкової економіки : Матеріали Міжвузівської наукової конференції (23 березня 2006 р.). – К., 2006. – С. 90–93.
5. Жадан С. В. Суб’єктний склад відносин і об’єкт судового контролю у сфері управління соціальним страхуванням / С. В. Жадан // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 6. – С. 227–230.

**АНОТАЦІЯ**

**Жадан С.В. Організаційно-правові засади управління державним соціальним страхуванням.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2008.

У дисертації досліджено систему управління загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням в Україні, організаційно-правові засади її побудови і функціонування.

Визначено поняття управління соціальним страхуванням. Досліджено правову природу управлінської діяльності у галузі соціального страхування. Детально проаналізовано зміст і значення принципу соціального партнерства в управлінні соціальним страхуванням, структуру, правовий статус, компетенцію органів управління цільовими страховими фондами і органів нагляду у сфері соціального страхування.

Досліджено зміст поняття правових актів управління у сфері соціального страхування, їх основні ознаки, здійснено класифікацію цих актів. Розглянуто питання судового контролю за законністю правових актів управління у сфері соціального страхування.

На основании теоретических выводов и анализа действующих актов законодательства разработаны и внесены конкретные предложения по комплексному усовершенствованию правового регулирования управленческой деятельности в области социального страхования.

За підсумками виконаного дослідження, на підставі сформульованих теоретичних висновків розроблені і внесені конкретні пропозиції з удосконалення правового регулювання управлінської діяльності у сфері соціального страхування.

**Ключові слова**: соціальне страхування, управління соціальним страхуванням, державне управління, органи управління, державний нагляд, відповідальність в управлінні, соціальне партнерство, правові акти управління, судовий контроль.

**АННОТАЦИЯ**

**Жадан С.В. Организационно-правовые основы управления государственным социальным страхованием.** – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Институт законодательства Верховной Рады Украины. – К., 2008.

В диссертации проведено исследование системы управления общегосударственным социальным страхованием на Украине, организационно-правовых основ ее построения и функционирования.

Определено понятие управления социальным страхованием, исследована правовая природа управленческой деятельности в области социального страхования. Сформулирован вывод о принадлежности управленческой деятельности в области социального страхования к сфере государственного управления, а полномочия негосударственных органов управления в сфере социального страхования предложено рассматривать как делегированные государством негосударственным структурам.

В работе подробно проанализированы содержание и значение принципа социального партнерства как ключевого принципа управленческой деятельности в области социального страхования. Подчеркивается, что применение данного принципа обусловливает специфику как правового регулирования управления в области социального страхования, так и практической реализации управленческих полномочий в этой сфере. Вместе с тем, в работе сформулирован ряд факторов, которые, по мнению автора, могут негативно повлиять на эффективность применения принципа паритетности сторон социального партнерства в управлении социальным страхованием, и предложены меры, позволяющие предупредить эти негативные последствия.

В структуре системы органов управления социальным страхованием разграничены органы, осуществляющие непосредственное управление целевыми страховыми фондами (правления и исполнительные дирекции), наблюдательные советы, осуществляющие надзор за целевыми страховыми фондами, и органы государственного надзора в сфере социального страхования.

В работе констатируется, что функционирование специализированной системы надзора в сфере социального страхования дает возможность оперативно реагировать на нарушения законодательства о социальном страховании со стороны как целевых страховых фондов, так и страхователей. Сформулированы предложения по усовершенствованию правового регулирования надзорной деятельности в сфере социального страхования, оптимизации структуры органов надзора, уточнению предмета и средств государственного надзора в этой сфере.

Кроме того, сделан вывод о том, что совмещение государством функций по непосредственному управлению целевыми страховыми органами, надзору за их деятельностью со стороны наблюдательных советов, а также государственному надзору в сфере социального страхования значительно снижает позитивный эффект от внедрения специализированной системы надзора. В этой связи предложено перейти к принципу двустороннего управления целевыми страховыми фондами при участии застрахованных лиц и работодателей с одновременным сохранением и усилением функций государственного надзора в данной сфере.

Особое внимание уделено правовым актам управления в сфере социального страхования как основному средству реализации управленческих полномочий в этой области. Проведен анализ признаков правовых актов управления в сфере социального страхования и осуществлена классификация данных актов по ряду критериев. В законодательстве выявлены механизмы договорно-правового регулирования вопросов компетенция между страховщиками по разным видам социального страхования.

Исследованы объект и субъектный состав правоотношений, связанных с реализацией функций судебного контроля законности правовых актов управления в сфере социального страхования. Проанализированы вопросы компетенции органов судебной власти в данной категории споров, что дало основания для вывода о принадлежности этих споров к категории публично-правовых и распространении на них компетенции административных судов.

По итогам проведенного исследования, на основании сформулированных теоретических выводов разработаны и внесены конкретные предложения по усовершенствованию правового регулирования управленческой деятельности в области социального страхования.

**Ключевые слова**: социальное страхование, управление социальным страхованием, государственное управление, органы управления, государственный надзор, ответственность в управлении, социальное партнерство, правовые акты управления, судебный контроль.

***SUMMARY***

**Zhadan S.V. Organisational and Legal Basics of Administration of State Social Insurance.** – Manuscript.

Thesis for seeking scientific degree of Candidate of Law in the discipline 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Institute of Legislation of Verkhovna Rada of Ukraine. – Kyiv, 2008.

The research is targeted at the system of administration of compulsory state social insurance in Ukraine, organisational and legal basics of the structure and functioning of that system.

The term "administration of social insurance" has been defined. The legal nature of administrative activity in the field of social insurance has been researched. Detailed analysis has been made of the content and role of the principle of social partnership in the administration of social insurance, the structure, legal status, competence of governing bodies of special purpose insurance funds and the supervisory bodies in the field of social insurance.

The research of the content of the term "legal administrative acts in the field of social insurance", their major features has been performed, the classification of these acts has been made. The issues of judicial control over legality of legal administrative acts in the field of social insurance have been researched.

Based on the theoretical conclusions and the analysis of effective legislation, specific proposals have been prepared and made to comprehensively improve the legal governing of administrative activity in the field of social insurance.

**Key words**: social insurance, administration of social insurance, state administration, administration bodies, state oversight, responsibility in administration, social partnership, legal administrative acts, judicial control.

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>