

**Пропозиції**  
**до проекту Закону України**  
**«Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов’язкове**  
**державне соціальне страхування на випадок безробіття»**  
**щодо розміру допомоги по безробіттю»**  
*(реєстр. № 8278 від 12.12.2022 р.)\**

Проект закону розроблено з метою підвищення рівня соціального захисту громадян у період безробіття. Положення проекту не суперечать Конституції України, законам та міжнародним договорам, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Питання удосконалення правового регулювання відносин загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, зокрема в частині визначення розміру та тривалості виплати допомоги по безробіттю, належить до пріоритетних у соціально-трудовій сфері. Розглянувши законопроект, вважаємо слушним зазначити таке.

**1. Зауваження концептуального характеру**

Аналіз організаційно-правових засад функціонування системи соціального страхування на випадок безробіття в європейських державах доводить існування різних механізмів щодо встановлення розмірів страхової допомоги і визначення тривалості її виплати. Універсальними є умови, що включаються до порядку визначення розміру та тривалості соціальних страхових виплат, а саме: відповідність принципам соціального страхування (забезпечує зв’язок між попередньою участю особи у страхуванні та правом на матеріальне забезпечення); актуарне оцінювання вразливості системи соціального страхування на випадок безробіття у разі запровадження змін; здійснення актуарних розрахунків, необхідних для встановлення розміру допомоги та тривалості її виплати; додаткові умови (максимально враховують інтереси всіх суб’єктів соціального страхування й заохочують їх до легальної зайнятості). У цілому, загальною умовою функціонування системи соціального страхування на випадок безробіття (далі – система) є стан її фінансової збалансованості, а способом забезпечення такої збалансованості – актуарні розрахунки. Такі розрахунки побудовані на основі економіко-математичних і статистичних (демографічних) методів, що дозволяє оцінити в короткочасному та довготривалому часовому періоді ситуацію з доходами й витратами системи, достатність розмірів страхових тарифів для формування бюджету і здатність забезпечити виконання зобов’язань системи, зокрема у разі внесення до них змін.

Підтримуючи ідею законопроекту щодо необхідності посилення рівня соціального захисту безробітних, зауважимо таке. Положення законопроекту, якими пропонуються зміни до частини другої статті 22, частини першої статті 23 Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (далі – Закон) щодо збільшення розмірів допомоги по

безробіттю та тривалості їх виплати, не підкріплені актуарними розрахунками. З огляду на зазначене, не уявляється можливим визначити обґрунтованість законодавчих пропозицій та встановити відповідність новел принципам соціального страхування, зокрема в частині співвідношення розмірів допомоги по безробіттю і строків її виплати з тривалістю страхового стажу та розмірами страхових внесків.

Не можуть бути підтримані положення законопроекту щодо виключення абзацу п'ятого пункту 3<sup>3</sup> Прикінцевих положень. Так, у період дії правового режиму воєнного стану питання фінансування в повному обсязі соціальних зобов'язань належить до найбільш проблематичних. Для вирішення зазначеного питання необхідно враховувати правову позицію Конституційного Суду України (далі – КСУ) щодо визнання пріоритетності соціальних прав осіб. Водночас, відповідно до правової позиції КСУ «у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації, виникнення умов воєнного або надзвичайного стану, необхідності забезпечення національної безпеки України, модернізації системи соціального захисту тощо держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків із метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства» (абзац п'ятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 22 травня 2018 року № 5-р/2018)<sup>1</sup>. Наявні ресурси держави та її соціальні зобов'язання є взаємозалежними, про що також зазначено в актах міжнародного права з питань захисту прав і свобод людини і громадянина: Загальній декларації прав людини (стаття 22), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (стаття 9), Переглянутій Європейській соціальній хартії (статті 11–14).

Водночас, заслуговує на підтримку пропозиція щодо поновлення попереднього строку тривалості безпосереднього страхового стажу – шість місяців (частина перша статті 22 Закону). Необхідно зазначити, що вимога про наявність безпосереднього страхового стажу в особи, на рівні із умовою про звільнення за власним бажанням, є критерієм для диференціації розміру соціального забезпечення на випадок безробіття. Зміст нормативних положень, що встановлюють розмір соціальних виплат у разі безробіття, треба поділити на два види: страхові положення (визначають умови про наявність страхового стажу, його тривалість; сплату страхових внесків та їх розмір); соціально-забезпечувальні положення (встановлюють мінімальний розмір виплат і не передбачають залежності їх від попередньої участі у страхуванні). Збільшення тривалості безпосереднього страхового стажу, як те передбачено законодавством, підвищує ризик невиконання умови про необхідний його строк через об'єктивні причини, зокрема призупинення трудових відносин у період дії правового режиму воєнного

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 07.11.2018 р. № 9-р/2018 Справа № 1-3/2018(2717/14). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18#Text> (дата звернення: 23.12.2022)

стану, надання тривалих відпусток без збереження заробітної плати тощо. Як наслідок, особа отримує соціально-забезпечувальну, а не страхову виплату, незважаючи на те, що може мати страховий стаж 10, 15, 20 і більше років. Отже, в умовах дії правового режиму воєнного стану збільшення тривалості безпосереднього страхового стажу слід вважати звуженням змісту та обсягу права на соціальний захист на випадок безробіття.

## **2. Зауваження техніко-юридичного характеру**

Положення абзацу першого пункту другого розділу другого законопроекту підлягають редакційному корегуванню для забезпечення коректного формулювання щодо заходів протидії приховування доходів та ухилення від оподаткування.

## **3. Види ризиків ухвалення законопроекту**

Врахування зауважень дозволить уникнути фінансово-економічних ризиків, зокрема пов'язаних зі змінами показників Державного бюджету України.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*