

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення
управління загальнообов'язковим державним соціальним
страхуванням на випадок безробіття та у сфері реалізації
державної політики зайнятості населення»
*(реєстр. № 8331 від 02.01.2023 р.)**

Метою законопроекту є підвищення соціальної та економічної ефективності системи соціального страхування, а також зміна організаційно-правових засад політики зайнятості шляхом удосконалення управління в цій сфері.

Положення законопроекту не суперечать Конституції України та міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Окремі положення проекту потребують доопрацювання та приведення їх у відповідність до законів України.

Незважаючи на заходи реформування, система загальнообов'язкового державного соціального страхування зазнає дефіциту коштів, необхідних для забезпечення соціальних виплат. Удосконалення механізмів управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування, навіть в умовах функціонування економіки в правовому режимі воєнного стану, не викликає заперечень.

1. Пропозиції та зауваження концептуального характеру.

Соціальне страхування – це самостійний вид страхування, здійснення якого обумовлює виникнення відносин із приводу формування й використання коштів соціальних страхових фондів, призначених для виплати відшкодування застрахованим особам у разі настання соціальних ризиків. У системі державного соціального страхування роль страховика виконує держава, яка бере на себе зобов'язання щодо акумулювання фінансів для забезпечення й гарантування виплат соціального характеру. Необхідно зауважити, що фінансовим відносинам притаманна така істотна ознака, як утворення та використання фондів. Законодавство не містить дефініції «фонд», незважаючи на застосування в нормативних положеннях таких понять, як спеціальний позабюджетний фонд, інвестиційний фонд, цільовий централізований страховий фонд, накопичувальний фонд, цільовий позабюджетний фонд тощо.

Сучасну систему загальнообов'язкового державного соціального страхування становлять страхові фонди – Пенсійний фонд України та Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Відповідно до законодавства правові статуси зазначених фондів відрізняються. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією, а Пенсійний фонд України – центральним органом виконавчої влади. Щоправда, визначення Пенсійного фонду як центрального органу виконавчої влади надається в Положенні про Пенсійний фонд України, яке затверджене постановою Кабінету

Міністрів України від 23 липня 2014 р. № 280. Відповідно до частини першої статті 58 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Пенсійний фонд України здійснює керівництво й управління солідарною пенсійною системою, а відповідно до пункту 7 частини першої статті 1 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» Пенсійний фонд України уповноважений вести реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування. Таким чином, статус Пенсійного фонду України має дуалістичну природу і його слід розглядати як суб'єкт (орган державної влади) та об'єкт (позабюджетний цільовий фонд сфери акумуляції і використання фінансів, спрямованих на страхове забезпечення, яке з 1 січня 2023 року здійснюється не тільки за пенсійним, а й за іншими видами страхування крім соціального страхування на випадок безробіття).

Пропонована законопроектом ідея щодо створення єдиного цільового страхового фонду, функції якого виконуватиме Пенсійний фонд України, потребує уточнення. Створення та діяльність цільових фондів в Україні визначається підзаконними нормативно-правовими актами. Відсутній єдиний комплексний законодавчий акт щодо діяльності цільових (позабюджетних) фондів в Україні, що ускладнює визначення особливостей їх статусу, оскільки вони водночас є органами державної виконавчої влади та самостійними юридичними особами – учасниками цивільних, господарських, фінансових правовідносин тощо. Законодавче регулювання фінансових відносин у цій сфері також потребує формування оптимальної моделі функціонування позабюджетних фондів, коштами яких забезпечується реалізація політики в конкретній галузі. Для системи загальнообов'язкового державного соціального страхування така ситуація ускладнена елементами змішаного (бюджетно-страхового) фінансування¹. Механізми фінансового забезпечення заходів запобігання страховим випадкам або надання соціального захисту незастрахованим особам за рахунок бюджетних коштів з використанням інституційних можливостей системи соціального страхування мають бути врегульовані на законодавчому рівні. Змішане фінансування властиве для систем соціального захисту на випадок безробіття та охорони здоров'я (соціального медичного страхування). З огляду на зазначене, положення законопроекту, якими пропонуються зміни до законів України «Про зайнятість населення» та «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» щодо розмежування джерел фінансування й видів соціального захисту у разі настання безробіття, є дискусійними. Як вбачається, метою законопроекту є розмежування повноважень Міністерства соціальної політики України та Міністерства економіки України, що може призвести до зниження рівня соціальних гарантій для безробітних осіб.

¹ Тулянцева В. А. Фінансово-правове регулювання діяльності позабюджетних цільових фондів: дис. канд. юрид. наук. З., 2019. 294 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2019/Tuliantseva.pdf

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон) Пенсійний фонд України не є центральним органом виконавчої влади, що має об'єктивні підстави. Пенсійний фонд України є органом, що не лише здійснює керівництво та управління солідарною системою пенсійного страхування, а й бере участь у забезпеченні функціонування накопичувальної пенсійної системи. Відповідно до статті 1 Закону Накопичувальний пенсійний фонд є цільовим позабюджетним фондом, акумулює страхові внески застрахованих осіб, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках та інвестуються з метою отримання інвестиційного доходу на користь застрахованих осіб. Адміністративне управління Накопичувальним фондом здійснює виконавча дирекція Пенсійного фонду України (стаття 78 Закону). Пенсійний фонд України як центральний орган виконавчої влади не має права на створення позабюджетних фондів. Така заборона встановлена відповідно до частини дев'ятої статті 13 Бюджетного кодексу України. Слід врахувати й те, що кошти накопичувальної системи пенсійного страхування є власністю учасників накопичувального страхування в сумі, що обліковується на їхніх накопичувальних пенсійних рахунках.

2. Зауваження до змісту законопроекту.

2.1. Пропозиції законопроекту щодо внесення змін до частини п'ятої статті 6 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – Основи законодавства) потребують доопрацювання та приведення у відповідність до інших норм законодавства щодо забезпечення організаційних засад здійснення соціального медичного страхування (статей 4, 21, 25 Основ законодавства; статті 1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»; статей 58, 64, 72, 73 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

Для логічного викладення норм статті 6 Основ законодавства пропонуємо в її першій частині (у редакції законопроекту) слово «страховики» замінити словом «страховик».

2.2. Пропонована законопроектом нова редакція статті 14 Основ законодавства підлягає редакційному корегуванню та приведенню її змісту у відповідність до інших норм законодавства.

Страховий фонд є юридичною особою публічного права (організацією, наділеною публічно-владними повноваженнями). Метою діяльності Страхового фонду є задоволення прав та інтересів застрахованих осіб у разі настання страхового (соціального) ризику. Наведений підхід цілком корелюється з європейськими концепціями діяльності юридичних осіб публічного права в цій сфері. Тому пропонуємо положення частини першої статті 14 Основ законодавства сформулювати таким чином: «Страховий фонд є юридичною особою публічного права, що здійснює керівництво та управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування з метою задоволення прав та інтересів застрахованих осіб у разі настання страхового (соціального) ризику...». У зв'язку з цим, у частині третій статті 14 Основ законодавства сполучення слів «є юридичною особою публічного права і...» виключити.

Також пропонуємо статтю 14 Основ законодавства доповнити частиною п'ятою такого змісту: «Кошти страхового фонду не включаються до складу Державного бюджету України». Зазначена пропозиція узгоджується із частиною третьою статті 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», згідно з якою кошти, що надходять від сплати єдиного внеску, не можуть зараховуватися до Державного бюджету України, бюджетів інших рівнів та використовуватися на цілі, не передбачені законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

3. Види ризиків ухвалення законопроекту.

Врахування зауважень і пропозицій дозволить уникнути таких ризиків:

- невідповідності принципу правової визначеності (щодо правового статусу страховика);
- соціального ризику щодо гарантування прав незастрахованих осіб (у зв'язку із пропонованими змінами до законів України «Про зайнятість населення», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»);
- неузгодженості положень законопроекту із законодавчими актами, а також внутрішньої неузгодженості окремих положень законопроекту (щодо нових редакцій статей 6, 14 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування);
- відсутності належного обґрунтування необхідності законодавчих змін, що може викликати негативний суспільний резонанс (щодо механізмів фінансування заходів соціального захисту безробітних, які не підлягали загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню).

***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.*

**Додаток до пропозицій до законопроекту
(реєстр. № 8331 від 02.01.2023 р.)**

№	Редакція, подана суб'єктом права законодавчої ініціативи	Пропонована редакція з урахуванням зауважень і пропозицій, викладених в описовій частині Пропозицій до законопроекту	Лаконічне обґрунтування пропонованих змін
1.	Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування		
	<p>Стаття 6. Суб'єкти та об'єкти загальнообов'язкового державного соціального страхування</p> <p>Суб'єктами загальнообов'язкового державного соціального страхування є застраховані громадяни, а в окремих випадках – члени їх сімей та інші особи, страхувальники і страховики.</p> <p>Застрахованою є фізична особа, на користь якої здійснюється загальнообов'язкове державне соціальне страхування.</p> <p>Коло осіб, які можуть бути застрахованими за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, визначається цими Основами та іншими законами, прийнятими відповідно до них.</p> <p>Страховальниками за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням є роботодавці та застраховані особи, якщо інше не передбачено законами України.</p> <p>Страховиком є цільовий страховий фонд з: пенсійного страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності; страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; страхування на випадок безробіття.</p>	<p>Стаття 6. Суб'єкти та об'єкти загальнообов'язкового державного соціального страхування</p> <p>Суб'єктами загальнообов'язкового державного соціального страхування є застраховані громадяни, а в окремих випадках – члени їх сімей та інші особи, страхувальники і страховик.</p> <p>Застрахованою є фізична особа, на користь якої здійснюється загальнообов'язкове державне соціальне страхування.</p> <p>Коло осіб, які можуть бути застрахованими за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, визначається цими Основами та іншими законами, прийнятими відповідно до них.</p> <p>Страховальниками за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням є роботодавці та застраховані особи, якщо інше не передбачено законами України.</p> <p>Страховиком є цільовий страховий фонд з: пенсійного страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності; страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; медичного страхування страхування на випадок безробіття</p>	<p>Пропозиція сформульована у спосіб, який дозволяє забезпечити внутрішню логіку статті законопроекту щодо єдиного страховика.</p> <p>Положення частини п'ятої приведені у відповідність до інших норм законодавства щодо забезпечення організаційних засад здійснення соціального медичного страхування, що передбачено статтями 4, 21, 25 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, статтею 1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», статтями 58, 64, 72, 73 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».</p>

<p>Розділ II УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВИМ ДЕРЖАВНИМ СОЦІАЛЬНИМ СТРАХУВАННЯМ</p> <p>Стаття 14. Страховий фонд</p> <p>1. Страховий фонд є центральним органом виконавчої влади у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, який здійснює керівництво та управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування, забезпечує реалізацію державної політики у цій сфері, ведення Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, у тому числі персоніфікованого обліку відомостей про застрахованих осіб, контроль за використанням коштів, призначає матеріальне забезпечення та надає соціальні послуги за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням, загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, допомоги по безробіттю, вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління Накопичувальним пенсійним фондом та інші функції, передбачені законами про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.</p>	<p>Розділ II УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВИМ ДЕРЖАВНИМ СОЦІАЛЬНИМ СТРАХУВАННЯМ</p> <p>Стаття 14. Страховий фонд</p> <p>1. Страховий фонд є юридичною особою публічного права, що здійснює керівництво та управління системою загальнообов'язкового державного соціального страхування з метою задоволення прав та інтересів застрахованих осіб у разі настання страхового (соціального) ризику, веде Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування, у тому числі персоніфікованого обліку відомостей про застрахованих осіб, контроль за використанням коштів, призначає матеріальне забезпечення та надає соціальні послуги за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням, загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, допомоги по безробіттю, вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління Накопичувальним пенсійним фондом та інші функції, передбачені законами про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.</p> <p>2. Усі застраховані особи є членами страхового фонду залежно від виду соціального страхування.</p>	<p>Страховий фонд є юридичною особою публічного права (організацією, наділеною публічно-владними повноваженнями), це відрізняє її від приватних юридичних осіб. Наведений підхід цілком корелює із європейськими концепціями діяльності юридичних осіб публічного права у цій сфері.</p>
--	---	--

	<p>2. Усі застраховані особи є членами страхового фонду залежно від виду соціального страхування.</p> <p>3. Страховий фонд є юридичною особою публічного права і має відокремлене майно, що є державною власністю. Фонд має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України та уповноважених банках.</p> <p>4. Страховий фонд здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи.</p> <p>Пропозиція відсутні</p>	<p>3. Страховий фонд має відокремлене майно, що є державною власністю. Фонд має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України та уповноважених банках.</p> <p>4. Страховий фонд здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи.</p> <p>5. Кошти страхового фонду не включаються до складу Державного бюджету України.</p>	<p>Виключення із частини третьої сполучення слів «є юридичною особою публічного права і...» для уникнення дублювання положень.</p> <p>З метою приведення у відповідність до частини третьої статті 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».</p>
--	---	---	---