

Інформаційна довідка
щодо законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України
щодо удосконалення управління загальнообов'язковим державним
соціальним страхуванням на випадок безробіття»
*(реєстр. № 13167 від 11.04.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу пропозицій, передбачених законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття» (реєстр. № 13167 від 11.04.2025).*

***Ключові слова:** загальнообов'язкове державне соціальне страхування, зайнятість, Державна служба зайнятості, безробіття, Пенсійний фонд України.*

Вступ.

За роки функціонування система соціального страхування України зазнала чимало реформ. Наразі законодавство про загальнообов'язкове державне соціальне страхування знову перебуває у фокусі змін, оскільки наявний потенціал вітчизняної системи соціального страхування не відповідає сучасним реаліям. У цьому контексті актуалізується питання про підвищення ефективності організації загальнообов'язкового державного соціального страхування, зокрема одного з його видів – страхування на випадок безробіття.

Основна частина.

Адаптивність до мінливих умов соціально-економічного розвитку дозволяє соціальному страхуванню залишатися основним способом гарантування права особи на соціальний захист у разі настання соціального ризику. У зв'язку з цим, оновлення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування доцільно здійснювати відповідно до структурних адміністративних реформ з метою оптимізації витрат страхових коштів, підвищення ефективності складових елементів системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також забезпечення дотримання базових принципів соціального страхування.

Із метою подальшого удосконалення організаційно-правових засад соціального страхування на випадок безробіття та гарантування кожній застрахованій особі ефективного страхового захисту розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття» (реєстр. № 13167 від 11.04.2025).

Законопроектом пропонується внесення змін до законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», якими визнати Пенсійний фонд України «органом державного управління страхуванням та коштами загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття»; врегулювати функції та визначити компетенцію Пенсійного фонду України щодо обліку надходжень до Фонду

загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі – Фонд) та контролю за виплатами допомоги по безробіттю, фінансуванням соціальних послуг, що надаються за рахунок Фонду. Окрім того, передбачається внесення змін до Закону України «Про зайнятість населення», якими пропонується виключити з переліку завдань та функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, його територіальних органів повноваження щодо управління коштами загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Розглянувши законопроект, вважаємо за доцільне висловити таке.

Підтримуючи ідею оптимізації витрат нестрахового характеру, вважаємо, що в *концептуальному аспекті* положення законопроекту лише частково розв'язують проблему нецільового використання страхових коштів. Із прийняттям у 2010 році Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»¹, питання про ухвалення єдиного закону/кодексу, положення якого регулюватимуть всі види загальнообов'язкового державного соціального страхування, стало питанням часу прийняття таких законодавчих змін. Зазначимо, що йдеться не про «рамковий» закон – Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування². Проведені реформи системи соціального страхування та змістовно оновлене законодавство про загальнообов'язкове державне соціальне страхування є цьому підтвердженням. До того ж, положеннями єдиного закону доцільно врегулювати діяльність Пенсійного фонду України як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

З урахуванням зазначеного, пропозиції законопроекту, якими вносяться зміни до статті 8 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (далі – Закон) у частині здійснення державного управління соціальним страхуванням на випадок безробіття Пенсійним фондом України, підтримуються. Пропозиція щодо управління «коштами Фонду» є дискусійною через необхідність з'ясувати доцільність існування окремого Фонду без повноважень розпоряджатися страховими коштами.

У випадку підтримання такого статусу Фонду, положення нової частини сьомої статті 8 Закону не корелюватимуться з чинними нормами частин першої – п'ятої статті 10 Закону, якими визначається спосіб управління Фондом. Незрозумілими також є функції та повноваження Голови Пенсійного фонду України у складі правління Фонду, що передбачено положеннями законопроекту, якими вносяться зміни до частини шостої статті 10 Закону. Зазначимо, що управління загальнообов'язковим державним соціальним

¹ Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2464-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text>

² Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80#Text>

страхуванням на випадок безробіття відповідно до мети та інших пропозицій законопроекту переходить до Пенсійного фонду України.

Не відповідають концепції цільового використання страхових коштів положення законопроекту, якими вносяться зміни до пункту 4 частини третьої статті 16 Закону, оскільки збільшуються витрати коштів соціального страхування на утримання та забезпечення діяльності Пенсійного фонду України, його територіальних органів у частині забезпечення державного управління страхуванням на випадок безробіття, водночас залишаються незмінними положення щодо фінансування витрат «на утримання та забезпечення діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, матеріальне та соціально-побутове забезпечення його працівників».

Більш того, збільшується обсяг обов'язків страхувальників за цим видом соціального страхування. Положення законопроекту, якими вносяться зміни до пункту 2 частини другої статті 35 Закону, передбачають обов'язок роботодавців подавати відомості, передбачені цим Законом, не тільки до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, а й до Пенсійного фонду України.

Змістовні та техніко-юридичні пропозиції до положень законопроекту.

Пропозиції, передбачені пп. 1) пункту 1 законопроекту, потребують уточнення для забезпечення відповідності їх змісту принципу правової визначеності. Наразі загальнообов'язкове державне соціальне страхування функціонує на засадах солідарності. Це означає, що кошти, які надходять до фондів соціального страхування, не акумулюються (тобто не накопичуються, не відбувається заощадження тимчасово вільних коштів), а одразу направляються на фінансування поточних витрат. У зв'язку з цим, потребує обґрунтування розмежування поняття «управління страхуванням на випадок безробіття» від «управління коштами Фонду». Доцільно надати його змістовне наповнення, як це має місце стосовно поняття «управління коштами Фонду». Окрім того, пропозиція потребує редакційного корегування. У словосполучі «державне управління» підлягає виключенню слово «державне».

Неврегульованими є повноваження Голови Пенсійного фонду України у складі правління Фонду. Відповідно до частини п'ятої статті 10 Закону рішення правління Фонду вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від загальної чисельності членів правління. Постає питання, яким чином має відбуватися прийняття рішень правління Фонду в разі незгоди з таким рішенням Голови Пенсійного фонду України.

Із метою дотримання внутрішньої логіки норми, пропозиції законопроекту, якими вносяться зміни до частини третьої статті 58 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», підлягають корегуванню, а саме: у сполученні слів «... а також Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття» виключити слова «а також Фонду».

Висновки.

Законодавство про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття потребує подальшого реформування з метою оптимізації нестрахових витрат і забезпечення можливостей для надання достатнього рівня соціального захисту.

Урахування зазначених зауважень у разі прийняття законопроекту дозволить уникнути ризиків правової невизначеності (щодо поняття «управління соціальним страхуванням на випадок безробіття»; щодо повноважень Голови Пенсійного фонду України у складі правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття тощо).

*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.*