



До № 2275 від 16.10.2019 р.
Г.М. Третьякова та інші

АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

№ 16/3-648/2275(207859)

"06" 11 2019 р.

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України
щодо стабілізації функціонування системи загальнообов'язкового
державного соціального страхування»
(№ 2275 від 16.10.2019 р.)

Метою поданого законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є «приведення видатків Фонду соціального страхування України у відповідність до його фінансових можливостей, забезпечення економного та раціонального використання коштів цього Фонду, посилення відповідальності членів його правління та посадових осіб виконавчої дирекції Фонду, удосконалення окремих положень законодавства».

Для цього у законопроекті пропонується внести зміни до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – Основи) та Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (далі – Закон), якими вносяться зміни до системи управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Пропонується також поширити дію Закону України «Про запобігання корупції» на членів правлінь фондів загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, керівників та працівників виконавчих дирекцій цих фондів, робочих органів виконавчих дирекцій та їх відокремлених підрозділів, зобов'язавши їх подавати декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Ще однією новелою проекту є доповнення термінологічного апарату Закону визначенням змісту терміну «медичний висновок» та того, що електронний реєстр листків непрацездатності створюється як складова частина реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Прийняття проекту, на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, сприятиме «фінансовій стабілізації системи соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, оптимізації використання коштів Фонду, що як наслідок, сприятиме підвищенню рівня соціального захисту застрахованих осіб».

Головне науково-експертне управління, розглянувши поданий законопроект, вважає за доцільне зазначити про таке.

1. Значна частина положень проекту стосуються змін в управлінні загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Зокрема, йдеться:

- про передачу повноважень щодо призначення (звільнення) директора виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України (далі – Фонду) від правління Фонду до Кабінету Міністрів України (зміни до статей 7 та 8 Закону);

- заміну принципу паритетності представників усіх суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального страхування в управлінні загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на принцип їх участі у такому управлінні (зміни до статті 5 Основ, статей 5, 7, 17 Закону);

- зміну порядку формування правління Фонду, до складу якого замість включення до нього 7 представників держави, застрахованих осіб та роботодавців, входитимуть 10 представників держави та по 4 представники від застрахованих осіб і від роботодавців;

- зміну органу, з яким погоджується призначення керівників управлінь виконавчої дирекції Фонду, з правління Фонду на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

З цього приводу важливо нагадати, що після запровадження в Україні системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, яка базується на вимогах Європейського кодексу соціального забезпечення та рекомендаціях Міжнародної Організації Праці щодо забезпечення доходу № 67 (1944 р.), у Фонді на тресторонній основі були утворені правління, наглядова рада та інші органи. Така модель управління Фондом надає можливість сторонам соціального партнерства приймати виважені рішення та вирішувати спільні завдання з урахуванням інтересів кожної сторони (держави, роботодавців та застрахованих осіб).

Досвід зарубіжних країн засвідчує, що утворення на законодавчому рівні представницьких органів від усіх учасників соціального партнерства на паритетних засадах, встановлення чітких правил їх взаємовідносин надає можливість якісного ведення діалогу між трьома сторонами (уряд, профспілки, роботодавці) з метою узгодження інтересів широкого кола працівників і роботодавців, забезпечення суспільного добробуту. Вважаємо, що соціальне партнерство важливо розглядати як головну умову розвитку різних сфер суспільного життя, в тому числі у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, для подальшої інтеграції України до Європейського Союзу, що закріплено, зокрема, в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (стаття 421 Розділу 21).

Натомість варто зазначити, що реалізація запропонованих вище нововведень знівелює, на наш погляд, сутність соціального партнерства, унеможливить здійснення повноцінного соціального діалогу у сфері

загальнообов'язкового державного соціального страхування, оскільки фактично відсторонить представників застрахованих осіб і роботодавців від реальної участі в управлінні та подальшому реформуванні та удосконаленні системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні.

2. Звертаємо увагу, що положення законопроекту, відповідно до якого директор виконавчої дирекції Фонду призначається та звільняється Кабінетом Міністрів України не узгоджується з відповідними положеннями Конституції України та Закону України «Про Кабінет міністрів України». Адже згідно із частиною 2 статті 19 Конституції України органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до статті 116 Основного закону та пункту 1 частини 7 статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено призначення на посади керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, і не віднесено призначення керівників некомерційних самоврядних організацій, якою згідно із статтею 4 Закону є Фонд.

3. У визначенні змісту терміну «медичний висновок» (новий пункт 15, яким доповнюється стаття 1 Закону), він розглядається, як створений у електронній формі документ, що є єдиною підставою для створення листка непрацездатності. Проте в сучасних умовах, коли не у всіх медичних закладах є необхідне обладнання, а у лікарів – електронний цифровий підпис, запровадження цього положення з 1 січня 2020 року може викликати певні проблеми з отриманням застрахованими особами допомоги по тимчасовій непрацездатності. У зв'язку з цим пропонуємо відтермінувати введення в дію цього припису до моменту реальної готовності системи охорони здоров'я до його використання, враховуючи, зокрема, те, що у пояснювальній записці до проекту відповідної інформації не надано.

4. Головне управління не заперечує проти поширення дії Закону України «Про запобігання корупції» на осіб, які входять до складу правління фондів загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, керівників виконавчих дирекцій цих фондів, робочих органів виконавчих дирекцій та їх відокремлених підрозділів. Водночас вважаємо, що немає необхідності поширювати його дію на тих працівників вказаних органів, які не виконують організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, як це передбачено у новому пункті 6, яким доповнюється частина 1 статті 6 названого Закону.

5. Насамкінець варто зазначити, що оскільки за змістом відповідних положень Конституції України (стаття 116) проведення державної політики у сфері соціального захисту забезпечує Кабінет Міністрів України, було б логічним для прийняття вищезазначеного рішення щодо внесеного законопроекту отримати відповідний експертний висновок Уряду.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути на доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень та пропозицій.

Керівник Головного управління



С.А. Тихонюк

Вик.: С.В. Бортнік