



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

До реєстр. № 2743 від 15.01.2020
Народні депутати України
Г. Третякова та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ефективності використання коштів соціального страхування»

Метою поданого законопроекту, як це зазначено у пояснювальній записці до нього, є, зокрема, забезпечення належного фінансового аудиту та аудиту ефективності використання коштів Пенсійного фонду України і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування Рахунковою палатою.

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується внести відповідні зміни до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – Основи) та законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та «Про Рахункову палату». У вказаних змінах пропонується: 1) передбачити, що кошти Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування *включаються* до складу Державного бюджету України (сьогодні кошти Пенсійного фонду України і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідно до ст. 14 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та відповідних положень законів про окремі види такого страхування *не включаються* до складу Державного бюджету України); 2) наділити Рахункову палату України повноваженням щодо здійснення фінансового аудиту та аудиту ефективності використання коштів Пенсійного фонду України і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Головне науково-експертне управління, розглянувши проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступне.

1. Пропозиція про включення до Державного бюджету України коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування не

узгоджується із сутністю загальнообов'язкового державного соціального страхування. Річ у тім, що при запровадженні загальнообов'язкового державного соціального страхування стався перехід від його фінансування через систему податків до системи страхових внесків. Такий перехід мав принципове значення, оскільки поняття «податки» та «страхові внески» (з 01.01.2011 запроваджено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування) різняться як за соціально-економічною природою, так і за функцією і призначенням у соціальному захисті.

Згідно зі ст. 20 Основ основними джерелами коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування відповідно до цих Основ є внески роботодавців і застрахованих осіб. За своєю природою «страхові внески» є формою резервування заробітної плати та\або інших доходів застрахованих осіб, яка забезпечує матеріальні виплати та надання соціальних послуг застрахованим особам в разі настання страхового випадку.

Натомість, згідно зі ст. 6 Податкового кодексу України податком визнається «обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно до цього Кодексу», а збором (платою, внеском) – «обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, у тому числі внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значимих дій». Таким чином, сплата податків за своєю природою є примусовим вилученням з юридичних і фізичних осіб частини створеної вартості і формування фонду фінансових ресурсів держави, іншими словами – це безповоротні платежі (повернення податку можливе тільки в разі його переплати або тоді, коли передбачені пільги щодо цього податку), які не мають цільового призначення та можуть бути сплачені лише до бюджету, а не до іншого грошового централізованого або децентралізованого фонду. При цьому кошти Державного бюджету України фактично є державною власністю.

Слід також вказати, що страховиками за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у ст. 6 Основ визначені відповідні страхові фонди, які беруть на себе зобов'язання щодо надання застрахованим особам матеріального забезпечення і соціальних послуг при настанні страхових випадків, а не Державний бюджет України.

Крім цього, включення коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування до Державного бюджету України фактично унеможливить реалізацію такого принципу загальнообов'язкового державного соціального страхування як паритетність представників усіх суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального страхування в управлінні загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням (ст. 5 Основ).

Таким чином, включення коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування до Державного бюджету України фактично означає

відмову від страхового характеру виплат, передбачених відповідними видами такого страхування, що вимагає кардинальних змін як законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, так і бюджетного законодавства.

2. Щодо запровадження фінансового аудиту та аудиту ефективності використання коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування Рахунковою палатою варто вказати, що на сьогодні Рахункова палата вже здійснює такий аудит щодо використання коштів державного бюджету, наданих таким фондам (абз. 3 п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»), що відповідає ст. 98 Конституції України, згідно з якою Рахункова палата здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

У зв'язку з тим, що Головне управління не підтримує включення коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування до Державного бюджету, то управління не підтримує і надання відповідних повноважень Рахунковій палаті, оскільки це не узгоджується з вказаним вище положенням ст. 98 Конституції України.

Водночас запровадження фінансового аудиту Рахункової палати за використанням всіх коштів фондів соціального страхування не узгоджується з чинною на даний час системою державного контролю у цій сфері, згідно з якою державний нагляд у зазначеній вище сфері здійснюють уповноважені Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади. Так, наприклад, державне регулювання та нагляд щодо цільового використання коштів Пенсійного фонду України здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, та Рахункова палата (згідно з абз. 3 ч. 2 ст. 103 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»).

Державний фінансовий контроль за ефективним використанням *всіх коштів* і майна у фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснює центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»).

Крім цього, на сьогодні здійснення державного фінансового контролю за використанням коштів фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування набуває особливої актуальності на тлі тотального браку коштів у цих фондах, а особливо коштів Пенсійного фонду України. Саме тому, запроваджено проведення державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування Державною аудиторською службою України (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1025 «Про утворення Офісу фінансового контролю» Державна аудиторська служба перетворена в Офіс фінансового контролю) та її органами, механізм проведення якого визначено у Порядку проведення Державною аудиторською

службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1147.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно відхилити.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: С. Бортнік



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01

Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/6304 від 19.02.2020



31268