



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. № 3663 від 15.06.2020
Народний депутат України
М. Папієв

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (нова редакція) та інших законодавчих актів України)»

Метою поданого проекту є «зміцнення фінансової стійкості та покращання надання страхових виплат в системі державного соціального страхування за рахунок: покращення адміністрування в системі загальнообов'язкового соціального страхування працюючих громадян внаслідок зменшення адміністративних структур управління; запровадження єдиної системи управління коштами та єдиної інформаційної системи; посилення державного контролю за використанням коштів соціального страхування» (п. 2 пояснювальної записки).

Для цього у проекті пропонується викласти Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (далі – Закон) у новій редакції, а також внести відповідні зміни до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». У цих змінах передбачається, зокрема, об'єднати з 01.01.2021 адміністративні структури Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) та Фонду соціального страхування України (далі – Фонд). «Приведення у відповідність операційних процесів фондів до консолідованої системи адміністрування пропонується здійснити на базі Пенсійного фонду як найбільш розвинутої мережі територіальних органів управління в системі соціального страхування» (п. 3 пояснювальної записки до проекту). При цьому, скасовується застосування принципів самоврядності, соціального партнерства щодо управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та страхування від нещасного випадку.

Розглянувши проект, Головне управління не підтримує вирішення порушеного у проекті питання у запропонованій спосіб з огляду на таке.

1. Варто зазначити, що запропонована у проекті модель управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, яка полягає, зокрема, у передачі відповідних функцій від Фонду до ПФУ не відповідає Основам законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – Основи), положення яких відповідно до Конституції України визначають принципи та загальні правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні, а також Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», внесення змін до яких не передбачено, що, зокрема, може призвести до ускладнень при практичній реалізації відповідних положень.

Зазначимо, що на даний час страховиками за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням є *цільові страхові фонди* з пенсійного страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, медичного страхування; страхування на випадок безробіття (ст. 6 Основ), які є органами, що здійснюють керівництво та управління за визначеними законом видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, проводять акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечують фінансування виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та здійснюють інші функції згідно із затвердженими статутами (ст. 14 Основ). Так, органом, який сьогодні здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням, провадить акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та здійснює інші функції згідно із затвердженим статутом є Фонд соціального страхування України (ч. 1 ст. 4 Закону). ПФУ, у свою чергу, є органом, який здійснює керівництво та управління солідарною системою, провадить збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та підготовлює документи для її виплати, забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій, допомоги на поховання, здійснює контроль за цільовим використанням коштів ПФУ, вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління Накопичувальним фондом та інші функції, передбачені цим Законом і статутом ПФУ (ч. 1 ст. 58 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування») та який не може провадити будь-яку іншу діяльність, крім зазначеної у ч. 1 ст. 58 (ч. 3 ст. 58 зазначеного Закону).

Враховуючи зазначене вище, на думку Головного управління, одним із ймовірних шляхів вирішення питання реформування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, особливо враховуючи функціонування в Україні єдиної системи такого страхування, до якої входять пенсійне страхування, страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням,

медичне страхування (не запроваджено), страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, страхування на випадок безробіття, а також запровадження з 01.01.2011 єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, могло б стати проведення системного реформування всіх органів соціального страхування та уніфікації законодавства у цій сфері, в тому числі і з утворенням (у разі необхідності) єдиного органу у цій сфері.

2. Головне управління не підтримує викладення Закону у новій редакції. Річ у тому, що аналіз тексту пропонованої нової редакції Закону дозволяє зробити висновок про те, що значна частина її положень повторює відповідні положення чинної редакції Закону. Зокрема, йдеться про те, що ст. 2 «Законодавство України про соціальне страхування» проекту нової редакції Закону збігається зі змістом ст. 2 «Законодавство України про соціальне страхування»; п. п. 1-3, 5-9 ч. 1 ст. 3 «Принципи соціального страхування» проекту нової редакції Закону – з відповідними положеннями ст. 3 Закону; п. п. 2-9 ч. 1 ст. 12 «Права, обов'язки та відповідальність застрахованих осіб» проекту нової редакції Закону – з відповідними положеннями ст. 16 Закону; ст. 14 «Особи, які підлягають страхуванню у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю» проекту нової редакції Закону – з відповідними положеннями ст. 18 Закону; п. п. 1-4 ч. 1 ст. 20 «Розмір допомоги по тимчасовій непрацездатності» проекту нової редакції Закону – з відповідними положеннями ст. 24 Закону тощо.

Разом з тим, значна частина важливих питань у цій сфері залишилася неврегульованою або недостатньо врегульованою. Наприклад, при визначенні загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та страхування від нещасного випадку запроваджуються поняття «спеціальний бюджет загальнообов'язкового державного соціального страхування» та «спеціальні бюджети загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю та від нещасного випадку» (п. 3 ч. 1 ст. 1 проекту нової редакції Закону). Це стосується і повноважень уповноваженого органу управління та його територіальних органів, до яких віднесено управління та оперативне розпорядження фінансовими ресурсами в межах *спеціальних бюджетів* загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку, затверджених Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 6 проекту нової редакції Закону) та інших положень проекту. Разом з тим, визначення змісту цього терміну у проекті відсутнє, що ускладнить реалізацію відповідних положень. Крім цього, звертаємо увагу на необхідність врегулювання у проекті питань складання, розгляду та виконання цих бюджетів.

У проекті не регулюються питання щодо виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності внаслідок перебування у закладах охорони здоров'я, на самоізоляції під медичним наглядом у зв'язку з проведенням заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) (п. 5¹ ч. 1 ст. 22 Закону).

Це ж стосується питань виплати застрахованій особі сум матеріального забезпечення, не одержаних нею з вини органу, що його призначає, за минулий час з дотриманням вимог законодавства про індексацію грошових доходів населення (ч. 4 ст. 32 Закону).

3. Звертаємо увагу, що деякі положення нової редакції Закону викликають сумніви щодо відповідності конституційним приписам, згідно з якими при прийнятті нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22 Конституції України). Так, при визначенні розмірів допомоги по тимчасовій непрацездатності у п. 5 ч. 1 ст. 20 проекту нової редакції Закону скасовується положення щодо її виплати в розмірі *100 відсотків* середньої заробітної плати (доходу) постраждалим учасникам Революції гідності та особам, реабілітованим відповідно до Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», із числа тих, яких було піддано репресіям у формі (формах) позбавлення волі (ув'язнення) або обмеження волі чи примусового безпідставного поміщення здорової людини до психіатричного закладу за рішенням позасудового або іншого репресивного органу (п. 5 ч. 1 ст. 20 Закону), а при визначенні умов надання допомоги по тимчасовій непрацездатності у ст. 18 проекту нової редакції Закону скасовується положення щодо надання застрахованій особі допомоги по тимчасовій непрацездатності для санаторно-курортного лікування (ч. 10 ст. 22 Закону).

Пропонується також значно скоротити (у порівнянні з діючими) строки звернення за призначенням матеріального забезпечення, передбачені у проекті новій редакції Закону (ч. 5 ст. 28). Так, пропонується виплачувати матеріальне забезпечення, якщо звернення за його призначенням надійшло не пізніше одного календарного місяця (сьогодні цей строк становить дванадцять календарних місяців) з дня відновлення працездатності або встановлення інвалідності, та шести календарних місяців (сьогодні цей строк також становить дванадцять календарних місяців) з дня закінчення відпустки у зв'язку вагітністю та пологами, з дня смерті застрахованої особи або члена сім'ї, який перебував на її утриманні, що може знизити рівень соціального захисту відповідних категорій застрахованих осіб.

4. У проекті пропонується скасування принципів самоврядності та соціального партнерства щодо управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та страхування від нещасного випадку.

Зазначимо, що на даний час управління Фондом здійснюється його правлінням, яке формується на тристоронній основі з рівної кількості представників від держави, застрахованих осіб та роботодавців (ст. ст. 4, 5, 6 тощо чинної редакції Закону). Вважаємо, що 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).

Міжнародний досвід (який базується, зокрема, на вимогах Європейського кодексу соціального забезпечення), 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 (ст. 421 Розділу 21 вказаної Угоди).

Натомість, варто зазначити, що реалізація запропонованих у проекті нововведень щодо управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням знівелює, на наш погляд, сутність соціального партнерства, унеможливить здійснення повноцінного соціального діалогу у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та страхування від нещасного випадку на виробництві, оскільки фактично відстороняє від участі в управлінні цим видом страхування як представників роботодавців, так і представників застрахованих осіб (які обираються (делегуються) репрезентативними на національному рівні всеукраїнськими об'єднаннями профспілок).

Слід також вказати, що запропоновані зміни суперечать відповідним положенням Основ, зокрема, їх ст. 5, згідно з якою загальнообов'язкове державне соціальне страхування громадян України здійснюється за принципом паритетності представників усіх суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального страхування в управлінні загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, а також ч. 1 ст. 15, згідно з якою управління страховими фондами здійснюється на паритетній основі державою та представниками суб'єктів соціального страхування.

5. У ч. 1 ст. 24 проекту нової редакції Закону пропонується надати Кабінету Міністрів України повноваження щодо встановлення розміру допомоги на поховання застрахованій особі або особі, яка перебувала на її утриманні (за чинною редакцією ч. 1 ст. 28 Закону розмір зазначеної вище допомоги встановлюється правлінням Фонду). Проте надання Кабінету Міністрів України вказаних повноважень в обставинах скорочення бюджетних асигнувань містить ризики порушення прав зазначених вище осіб на належну підтримку у тяжкий для них час, особливо в умовах підвищення цін і тарифів. Це ж стосується і положення ч. 4 ст. 39 проекту щодо встановлення Кабінетом Міністрів України вартості компенсації за путівки, придбані застрахованими особами самостійно.

6. Звертаємо також увагу на те, що деякі положення проекту не узгоджуються між собою. Зокрема:

6.1. У п. 1 ч. 1 ст. 1 проекту нової редакції Закону медичне страхування не включено до переліку видів соціального страхування, тоді як до основних завдань уповноваженого органу управління та його територіальних органів віднесена «реалізація державної політики у сферах соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, *медичного страхування*» (п. 1 ч. 1 ст. 6 проекту нової редакції Закону).

6.2. Одним із принципів соціального страхування визначено «відповідальність роботодавців та *страхувальника* за реалізацію права застрахованої особи на матеріальне забезпечення та соціальні послуги за цим Законом» (п. 10 ч. 1 ст. 3 проекту нової редакції Закону). Проте варто зазначити, що згідно зі ст. 6 Основ *страхувальниками є роботодавці* та застраховані особи, а *страховиками* є цільові страхові фонди з окремих видів соціального страхування. У зв'язку з цим, вважаємо, що у зазначеному вище приписі слово «страхувальника» слід замінити на слово «страховика».

6.3. Уповноваженим органом управління в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та страхування від нещасного випадку пропонується визначити ПФУ та його *територіальні* органи (ч. 1 ст. 4 проекту нової редакції Закону). У даному контексті звертаємо увагу на те, що в одних положеннях використовується поняття «*територіальні* органи уповноваженого органу управління» (наприклад, абз. 1, 3 ч. 1 ст. 30 проекту нової редакції Закону), тоді як в інших – «*робочі* органи уповноваженого органу управління» (наприклад, п. 3 ч. 1 ст. 9, абз. 2 ч. 1 ст. 30 проекту нової редакції Закону) та «Фонд» у відповідних відмінках (ч. 4 та 6 ст. 49 проекту нової редакції Закону).

6.4. У п. 1 ч. 1 ст. 19 та п. 3 ч. 1 ст. 42 проекту нової редакції Закону використовується поняття «злочин». Проте звертаємо увагу, що у чинній редакції ст. ст. 11, 12 Кримінального кодексу України використовується саме поняття «кримінальні правопорушення», як передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення, які, у свою чергу, поділяються на злочини та кримінальні проступки.

6.5. У новій редакції ч. 1 ст. 18 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» йдеться про «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику», а у новій редакції ч. 1 ст. 21 названого Закону – про «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику».

7. У п. 4 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» проекту передбачається припинення виконавчої дирекції Фонду шляхом приєднання до ПФУ з 01.01.2021.

Проте, при цьому, не враховується, що виконавча дирекція Фонду є постійно діючим виконавчим органом правління цього Фонду, підзвітною правлінню, яка провадить діяльність від імені Фонду в межах та порядку, визначених статутом Фонду та положенням про виконавчу дирекцію Фонду, що затверджується його правлінням, організовує та забезпечує виконання рішень правління Фонду (ч. 1 ст. 8 Закону) і не є юридичною особою, а тому не може бути приєднана до іншої юридичної особи.

8. Виходячи з того, що за змістом відповідних положень Конституції України (ст. 116) проведення державної політики у сфері соціального захисту забезпечує Кабінет Міністрів України, то було б логічним для прийняття виваженого рішення щодо внесеного законопроекту отримати відповідний експертний висновок Уряду.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: С. Бортнік



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/244444 від 17.12.2020



297784