ВИСНОВОК

**на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження допомоги для економічної   
реінтеграції трудових мігрантів»**

Метою поданого проекту є «запровадження програми сприяння інвестуванню зароблених громадянами України за кордоном коштів у розвиток малого та середнього підприємництва в Україні, зокрема через надання допомоги для економічної реінтеграції; сприяння збереженню робочої сили в Україні» (п. 1 пояснювальної записки). Для досягнення зазначеної вище мети у проекті пропонується внести відповідні зміни до законів України   
«Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та «Про зайнятість населення». Зокрема, пропонується перелік видів соціальних послуг доповнити новим видом, а саме, наданням «допомоги для економічної реінтеграції трудових мігрантів відповідно до статті 271 Закону України «Про зайнятість населення»» (зміни до ч. 2 ст. 7 Закону України   
«Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»). Зазначимо, що надання такої допомоги передбачено у ст. 14 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію». Крім цього, Закон України «Про зайнятість населення» (далі – Закон) доповнюється новою ст. 271, в якій передбачено запровадження для громадян, які працювали за кордоном та повернулися в Україну, стимулюючих заходів, в тому числі спрямованих на започаткування підприємницької діяльності. Зокрема, таким громадянам може надаватися допомога для економічної реінтеграції трудових мігрантів (далі – допомога) з урахуванням наявного у них страхового стажу: за рахунок коштів Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – Фонд) одноразово на *безповоротній* основі – для громадян України, які мають страховий стаж понад 10 років; за рахунок коштів Державного бюджету України на *поворотній* основі – для громадян України, які мають страховий стаж менше 10 років. При цьому, граничний розмір такої допомоги затверджується Кабінетом Міністрів України, а розмір власних інвестицій її отримувача повинен бути пропорційним або перевищувати розмір допомоги для економічної реінтеграції.

Проект на момент підготовки висновку не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX. Проект також не був включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16.06.2020   
№ 689-IX.

Головне управління, розглянувши проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

**1.** Насамперед, слід звернути увагу, що назва проекту, у якій йдеться про запровадження допомоги, не узгоджується з його змістом. Справа в тому, що у проекті, крім вказаного питання передбачаються й інші заходи забезпечення реінтеграції трудових мігрантів. Зокрема, згідно з ч. 1 нової ст. 271 Закону «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, його територіальні органи сприяють реінтеграції трудових мігрантів, які виявили намір повернутися або повернулися в Україну, шляхом надання інформації про: 1) перелік послуг, що надаються територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції; 2) можливості та умови працевлаштування в Україні;   
3) загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття; 4) можливості підтвердження професійної кваліфікації, здобутої шляхом неформального/інформального професійного навчання, в тому числі отриманого за кордоном». У зв’язку з цим назва проекту вимагає відповідного уточнення.

**2.** Слід також вказати, що пропозиція щодо надання допомоги за рахунок коштів Фонду соціального страхування України на випадок безробіття   
(далі – Фонд) не узгоджується із сутністю загальнообов’язкового державного соціального страхування, згідно з яким об'єктом загальнообов'язкового державного соціального страхування є *страховий випадок*, із настанням якого у застрахованої особи (члена її сім'ї, іншої особи) виникає право на отримання матеріального забезпечення та соціальних послуг, передбачених законом (ч. 7   
ст. 6 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування). При цьому, у ст. 1 Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» під страховим випадком розуміється «подія, через яку: застраховані особи втратили заробітну плату (грошове забезпечення) або інші передбачені законодавством України доходи внаслідок втрати роботи з незалежних від них обставин та зареєстровані в установленому порядку як безробітні, готові та здатні приступити до підходящої роботи і дійсно шукають роботу; застраховані особи опинилися в стані часткового безробіття». Зазначена пропозиція також не узгоджується з одним із принципів такого страхування, який полягає у цільовому використанні коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування (ст. 5 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування). Отже, право на матеріальне забезпечення на випадок безробіття та соціальні послуги за рахунок коштів Фонду, мають виключно *застраховані особи*, які втратили заробітну плату (грошове забезпечення) або інші передбачені законодавством України доходи внаслідок втрати роботи з незалежних від них обставин та зареєстровані в установленому порядку як безробітні, готові та здатні приступити до підходящої роботи і дійсно шукають роботу, а також ті, які опинилися в стані часткового безробіття (ч. 1 ст. 6 та   
абз. 2 п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»).

При вирішенні питання щодо запровадження виплати допомоги за рахунок коштів Фонду слід також зважити на ситуацію з *одночасним різким збільшенням зареєстрованих безробітних і зменшенням надходжень від сплати єдиного внеску роботодавцями,* що виникла під час карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Це негативно вплинуло на фінансове становище як Фонду, так івсієї системи загальнообов’язкового державного соціального страхування, що в подальшому може позначитись на рівні соціального забезпечення застрахованих осіб у разі настання страхового випадку.

**3.** У проекті пропонується надати Кабінету Міністрів України право затверджувати порядок надання, умови та порядок повернення допомоги, її *граничний розмір*, підтвердження факту провадження трудовим мігрантом оплачуваної діяльності в державі перебування, отримання коштів від такої діяльності (ч. 12 нової ст. 271 Закону). Не заперечуючи можливості визначення на підзаконному рівні частини питань, що стосуються надання допомоги, зазначимо, що за змістом відповідних положень Конституції України вирішення питань, які стосуються права на відповідні соціальні виплати *та їх розмірів*, на нашу думку, належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади. Такий підхід випливає зі змісту п. п. 1 та 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України, за якою виключно законами України визначаються: «права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов’язки громадянина; *основи соціального захисту*, форми і види пенсійного забезпечення …».

**4.** Вважаємо, що допомога є не соціальною послугою, а видом забезпечення за загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття. У зв’язку з цим цю допомогу юридично коректніше запроваджувати шляхом внесення відповідних змін до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (де перераховуються види забезпечення), а не до її ч. 2 (де перераховуються соціальні послуги), як це пропонується у проекті.

**5.** Проект потребує також надання належним чином оформленого фінансово-економічного обґрунтування, як того вимагають положення Регламенту Верховної Ради України та Бюджетного кодексу України. Враховуючи те, що запропоновану допомогу пропонується виплачувати за рахунок коштів Фонду та Державного бюджету України, запровадження законодавчої ініціативи зумовить необхідність пошуку додаткових коштів з цих джерел. Це підтверджується і в пояснювальній записці до законопроекту (п. 4), в якій зазначено, що «за орієнтовними розрахунками, реалізація проекту акта потребуватиме додаткових видатків у 2022 році з Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття в обсязі 58,0 млн грн та з державного бюджету – 50,0 млн гривень». Однак у поданому до законопроекту фінансово-економічному обґрунтуванні надано тільки розрахунки витрат для реалізації цього проекту, проте *відсутня* інформація про джерела покриття цих витрат, яка має бути надана відповідно до вимог ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якими у разі, якщо внесення проекту, призведе до зміни показників бюджету, які передбачають збільшення витрат бюджету, до нього мають подаватися пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

**Вик.: С. Бортнік**