

04-34/17-7(50450)

02.03.2017

ЩЕРБАТІЙ Н.

Київська обл.

foi+request-17824-75324409@dostup.pravda.com.ua

Шановна пані Наталя!

У Комітеті Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення розглянуто Ваш запит в порядку статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 24 лютого 2017 року щодо надання матеріалів семінару на тему «Осучаснення прожиткового мінімуму як механізм підвищення рівня життя громадян», що проводився Комітетом 30 березня 2016 року.

На Ваше прохання надаємо копії рекомендацій учасників вказаного семінару та рішення Комітету від 20 квітня 2016 року про схвалення цих рекомендацій.

Додаток: на 10 арк. в 1 прим.

З повагою

**завідувач секретаріату Комітету
Верховної Ради України з питань
соціальної політики, зайнятості та
пенсійного забезпечення**



Л.В.Левшун



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення

Р І Ш Е Н Н Я

Протокол № 44

20 квітня 2016 року

**Про схвалення рекомендації учасників семінару на тему:
«Осучаснення прожиткового мінімуму як механізм
підвищення рівня життя громадян»**

Відповідно до статті 49 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» розглянувши та обговоривши рекомендації учасників семінару на тему: «Осучаснення прожиткового мінімуму як механізм підвищення рівня життя громадян», який відбувся 30 березня 2016 року, Комітет **в и р і ш и в**:

1. Схвалити рекомендації учасників семінару на тему: «Осучаснення прожиткового мінімуму як механізм підвищення рівня життя громадян» (додаються).
2. Кабінету Міністрів України надати Комітету інформацію про хід виконання зазначених рекомендацій до 1 вересня 2016 року.

Голова Комітету

Л.Л.Денісова

Схвалено рішенням Комітету
Верховної Ради України
з питань соціальної політики, зайнятості
та пенсійного забезпечення
від 20 квітня 2016 року
протокол № 44

РЕКОМЕНДАЦІЇ
учасників семінару на тему:
«Осучаснення прожиткового мінімуму як механізм
підвищення рівня життя громадян»

Учасники семінару – народні депутати України, представники Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, всеукраїнських об'єднань профспілок та організацій роботодавців, наукових установ, засобів масової інформації зазначають наступне.

У Загальній декларації прав людини передбачено, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї.

Ратифікувавши Європейську соціальну хартію (переглянуту) (частково), Конвенції Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики № 117, про мінімальні норми соціального забезпечення № 102, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити життєвий рівень свого населення відповідно до міжнародних норм і стандартів та гарантувала соціальне забезпечення кожному не нижче життєво важливого прожиткового мінімуму.

На сьогодні правова основа для встановлення, затвердження та застосування прожиткового мінімуму в Україні базується на положеннях законів України «Про прожитковий мінімум» і «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», згідно з якими прожитковий мінімум є вартісною величиною достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Тобто, з напрацьованих світовою практикою різних варіантів визначення прожиткового мінімуму вітчизняним законотворцем обрано саме нормативний метод, згідно з яким щороку Кабінет Міністрів України встановлює, а Верховна Рада України затверджує прожитковий мінімум у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення.

Так, зокрема, Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» встановлено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня – 1330 грн., з 1 травня – 1399 грн., з 1 грудня – 1496 грн., а для основних соціальних і демографічних груп населення:

дітей віком до 6 років: з 1 січня - 1167 грн., з 1 травня - 1228 грн., з 1 грудня - 1313 гривень;

дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня - 1455 грн., з 1 травня - 1531 грн., з 1 грудня - 1637 гривень;

працездатних осіб: з 1 січня 2016 року - 1378 грн., з 1 травня - 1450 грн., з 1 грудня - 1550 гривень;

осіб, які втратили працездатність: з 1 січня 2016 року - 1074 грн., з 1 травня - 1130 грн., з 1 грудня - 1208 гривень.

Розрахунок та затвердження прожиткового мінімуму передбачають високу відповідальність, оскільки цей державний соціальний стандарт задекларовано як базовий, і на його основі мають визначатися державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Врахування прожиткового мінімуму є обов'язковим при реалізації державної конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень. Так, у статті 46 Конституції України передбачено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Разом з тим, стан соціальної політики в Україні протягом тривалого періоду, а особливо за сучасних вкрай складних соціально-економічних умов, свідчить про вразливість і малу ефективність формування системи соціальних стандартів та гарантій на основі прожиткового мінімуму, причиною чого є існування низки проблем, які нівелюють функцію прожиткового мінімуму як основоположного інструменту соціальної політики та створюють загрозу соціальній безпеці країни.

Невідповідність розміру законодавчо встановленого прожиткового мінімуму реальним мінімальним потребам забезпечення особи призводить до штучно занижених розмірів всіх соціальних допомог, нарахування яких пов'язано з цим показником, і як наслідок, зводить нанівець ефективність існуючих механізмів соціального захисту громадян.

Серед основних недоліків варто відмітити **систематичне недотримання окремих вимог законодавчих актів та наявність ряду проблемних питань у методологічних підходах визначення прожиткового мінімуму.**

Основним важелем стримування закономірного росту прожиткового мінімуму є **незабезпечення регулярного затвердження Урядом переглянутих експертною комісією мінімальних наборів продуктів харчування,**

непродовольчих товарів та послуг, на основі яких розраховується прожитковий мінімум.

Законом України «Про прожитковий мінімум» визначено одним із головних принципів встановлення прожиткового мінімуму перегляд не рідше одного разу на п'ять років наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг. Проте, уже шістнадцятий рік поспіль в Україні основний державний соціальний стандарт встановлюється на базі мінімальних наборів, визначених постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» від 14 квітня 2000 року № 656.

При цьому ні численні рекомендації та звернення до Уряду від Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення за результатами розгляду даного питання в порядку реалізації контрольної функції, ні схвалення у 2005 і 2010 роках нових наборів експертною комісією за результатами проведення їх науково-громадської експертизи, ні активні дії в цьому напрямку всеукраїнських профспілкових об'єднань не призвели до затвердження Кабінетом Міністрів України оновлених наборів та встановлення на їх основі прожиткового мінімуму.

Також не виконано в повному обсязі і Постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 17 вересня 2015 року за № 826/6362/15, якою він, зокрема, визнав протиправною бездіяльність Кабінету Міністрів України в частині невжиття заходів для встановлення прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік в порядку та на підставі положень Закону України «Про прожитковий мінімум», а також зобов'язав Кабінет Міністрів України провести науково-громадську експертизу наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для встановлення прожиткового мінімуму, переглянути вміст цих наборів для основних соціально-демографічних груп населення та встановити розмір прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік в порядку та на підставі положень Закону України «Про прожитковий мінімум».

За повідомленням Міністерства соціальної політики України, експертною комісією у 2015 році прийнято рішення щодо схвалення оновлених наборів після проведення їх науково-громадської експертизи, і на початку 2016 року Міністерством економічного розвитку і торгівлі України підготовлено та подано на розгляд Кабінету Міністрів України відповідний проект постанови «Про затвердження наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення». Проте, відповідного рішення Урядом досі не прийнято.

Мінекономрозвитку відмічено, що відповідно до цих оновлених наборів розмір прожиткового мінімуму у цінах січня 2016 року у розрахунку на місяць на одну особу становив би 2409 грн. (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб – 2596 грн.), а для основних соціальних і демографічних груп населення:

для дітей віком до 6 років – 2333 грн.;

для дітей віком від 6 до 18 років – 2861 грн.;

для працездатних осіб – 2479 грн. (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб – 2802 грн.);

для осіб, які втратили працездатність – 2049 гривень.

Необхідно зазначити, що підвищення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб та відповідно мінімальної заробітної плати потребуватиме також підвищення посадового окладу працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки.

За розрахунками Міністерства фінансів України, загальна потреба у додаткових коштах для встановлення вказаних розмірів прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати на 2016 рік становить близько 354,4 млрд. грн., у тому числі:

на встановлення у 2016 році мінімальної заробітної плати та посадового окладу працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки з урахуванням збереження грошового розриву між цим показником та розміром мінімальної заробітної плати - 225,4 млрд. грн.;

на підвищення розмірів державної соціальної допомоги - 21,3 млрд. грн.;

на пенсійне забезпечення - 107,7 млрд. гривень.

Водночас, за зауваженням Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні, проведена у 2015 році актуалізація наборів не повністю відповідає вимогам міжнародного та національного законодавства щодо соціальних стандартів.

Але при цьому слід змінювати і те, що на практиці **прожитковий мінімум перебуває у прямій залежності від можливостей бюджету**, через що періодично стримується його збільшення, якщо у бюджеті не вистачає ресурсів на його коригування. Тобто, не зважаючи на офіційне затвердження застосування нормативного методу розрахунку прожиткового мінімуму, фактично в Україні використовується так званий ресурсний метод, хоча Законом України «Про прожитковий мінімум» встановлено щорічне затвердження прожиткового мінімуму Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік, що передбачає зміну розміру базового стандарту в залежності від соціально-економічної ситуації в країні.

Про використання саме ресурсного методу свідчить і істотна **різниця між розмірами законодавчо встановленого та фактичного прожиткового мінімуму**, який розраховується Міністерством соціальної політики України. Так, співвідношення законодавчо затвердженого та фактичного прожиткового мінімуму у цінах лютого 2016 року становить на одну особу 49,6% (1330 грн. проти 2680 грн. відповідно), для дітей віком до 6 років – 47,3% (1167 грн. проти 2465 грн.), для дітей віком від 6 до 18 років – 48,6% (1455 грн. проти 2996 грн.), для працездатних осіб – 47,7% (1378 грн. проти 2887 грн.), для осіб, які втратили працездатність – 51,3% (1074 грн. проти 2095 грн.). Загалом же динаміка такого

співвідношення протягом останніх років показує високі темпи росту розриву між цими показниками, що в свою чергу свідчить про активне використання важелів стримування всупереч фактичним показникам інфляційних процесів у країні.

Також, на відміну від досвіду зарубіжних країн (Республіка Азербайджан, Російська Федерація, США – в розрахунках стандарту економічної самозабезпеченості, який застосовується до сімей, де дорослі є працюючими, тощо), в Україні до прожиткового мінімуму для працездатних осіб **не включається сума, яка стягується з особи у вигляді податків, а саме податок на доходи фізичних осіб та військовий збір.** Відповідно працююча особа, якій нараховується мінімальна заробітна плата, розмір якої наразі дорівнює прожитковому мінімуму для працездатних осіб, отримує кінцеву суму заробітку, нижчу за законодавчо гарантований мінімум доходу від трудової діяльності. Зазначене не відповідає рішенню Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008 стосовно збільшення прожиткового мінімуму, визначеного для осіб, які відповідно до законодавства підлягають обов'язковому державному соціальному страхуванню, на розмір ставки податку на доходи фізичних осіб.

Більше того, враховуючи необхідність використання прожиткового мінімуму як базового показника для визначення розміру гарантій і нормативів у соціальній сфері, навіть незначне підвищення прожиткового мінімуму призводить до значного зростання бюджетних видатків. Відтак, неможливість державного бюджету забезпечити повний обсяг витрат на соціальний захист населення зумовила появу в законодавстві такого **показника як «рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум)»**, який використовується, зокрема, в законах про Державний бюджет України для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та для визначення права на звільнення від плати за харчування дитини у державних і комунальних дитячих дошкільних закладах відповідно до Закону України «Про дошкільну освіту». Існування такого показника суперечить законодавству і протиправно обмежує розмір соціальної допомоги та звужує коло осіб, які потребують соціального захисту.

Таким чином порушується конституційне право громадян на рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом, та нівелюється функція прожиткового мінімуму як основного інструменту соціальної політики, що в свою чергу призводить до необґрунтованих співвідношень виплат для різних категорій населення, які потребують соціального захисту, зниження їх економічної активності, викривлення реального стану бідності та порушення принципів соціальної справедливості.

Про зазначене свідчить інформація Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в якій вказується, що у переважній більшості звернень громадяни висловлюють загальне невдоволення низькими розмірами пенсій і

державних допомог, соціальною несправедливістю при їх призначенні та неефективним захистом від бідності.

При цьому, за офіційними даними Державної служби статистики України, із загальної кількості домогосподарств в Україні (близько 14,5 млн.) у 2014 році взяли участь в обстеженні умов їх життя 8,8 тисяч домогосподарств, з яких 70,7% відносять себе за рівнем матеріального добробуту до бідних, при рівнях відносної бідності 23,4% та абсолютної 17,6% (за витратами). За розрахунками Держстату, рівень абсолютної бідності за доходами, обчислений з використанням показника фактичного прожиткового мінімуму, за 9 місяців 2015 року становив 52,9% (за 9 місяців 2014 року – 16,8%).

З огляду на зазначене, особливо гостро і нагально постає питання щодо необхідності перегляду розмірів державних соціальних стандартів і гарантій, визначених в Державному бюджеті України на 2016 рік.

Відсутність регулярного перегляду наборів та пряма залежність розміру прожиткового мінімуму від можливостей видаткової частини бюджету породжує іншу проблему – **заниженість кількісних та якісних стандартів мінімального набору споживчого кошику.**

У цьому контексті відмічено, що нормативний метод встановлення прожиткового мінімуму характеризується певним нав'язуванням системи цінностей стосовно вибору між окремими продуктами, товарами та послугами. Визначення нормативу так званих фундаментальних потреб людини відображає більше позицію урядовців або уявлення науковців, ніж реальні споживчі потреби людини на достатньому рівні.

Так, до чинних наборів продуктів харчування, товарів та послуг не закладені життєво необхідні витрати, детерміновані сучасністю. Особливо на це впливає **застарілий перелік непродовольчих товарів та послуг**, які не відображають реальних потреб та споживання сучасної людини, зокрема таких, як будівництво, купівля чи оренда житла, видатки на освіту, оздоровлення, оплату медичних та телекомунікаційних послуг.

Проте, відповідно до статті 5 ратифікованої Україною Конвенції МОП №117 про основні цілі та норми соціальної політики зазначені основні потреби сімей працівників мають братися до уваги при встановленні прожиткового мінімуму.

Деталізація списку товарів та послуг, що входять до складу діючого прожиткового мінімуму, базувалася на системі нормативів споживання, які розраховувалися, виходячи з пропозиції товарів народного споживання та платних послуг в умовах планової економіки. Перехід до ринкових засад кардинально змінив ситуацію на споживчому ринку - пропозиція товарів та послуг сьогодні включає широкий асортимент зі значним діапазоном цін і якісних характеристик для однакових за призначенням одиниць товарів і послуг.

Крім того, на переконання окремих науковців, норми продуктів харчування, що визначають наповнення та структуру продовольчого кошика, також є нижчі за фізіологічні і не враховують вимоги до раціонального та якісного харчування.

То ж із впевненістю можна сказати, що прожитковий мінімум не відповідає вимогам сучасної людини та об'єктивно не здатний задовольнити її основні потреби в усіх соціально-демографічних групах на фізіологічному та соціальному рівнях. А значить він не виконує своїх конституційних функцій як базовий орієнтир визначення рівня життя населення та основа для реалізації соціальної політики в Україні.

Таким чином, постає нагальна необхідність перегляду основних принципів визначення прожиткового мінімуму та розробки нових законодавчих механізмів, які відповідали б соціально-економічним та суспільно-політичним реаліям.

Однією з найбільш обговорюваних як у наукових колах, так і серед фахівців в галузі соціальної політики та народних депутатів України, є пропозиція перейти до використання нормативно-структурного підходу, який базується на нормативному визначенні складу продовольчого кошику та структурному методі розрахунку вартості непродовольчих товарів і послуг як відсотку до вартості продовольчого кошику. Додатковим аргументом на користь саме такої методики розрахунку прожиткового мінімуму в Україні є можливість уникнути спекуляцій, постійним приводом для яких є набори товарів та послуг. До того ж важливо спростити механізм розрахунку прожиткового мінімуму та зробити його більш прозорим, доступним і зрозумілим.

Слід відмітити, що на даний час у Верховній Раді України зареєстровано законопроекти з пропозиціями зміни методологічного підходу до формування прожиткового мінімуму, а саме: про внесення змін до Закону України «Про прожитковий мінімум» щодо удосконалення порядку формування розміру прожиткового мінімуму (реєстр. № 2238) народного депутата України Капліна С.М. та про внесення змін до Закону України «Про прожитковий мінімум» щодо удосконалення процедури формування споживчого кошика і визначення прожиткового мінімуму (реєстр. № 2238-1) народних депутатів України Королевської Н.Ю. та інших.

Крім того, сторонами соціального діалогу вже давно ведуться переговори про необхідність переходу до нормативно-структурного методу розрахунку прожиткового мінімуму, зокрема в рамках створеної у 2013 році при Міністерстві соціальної політики України Міжвідомчої робочої групи щодо вдосконалення методології визначення прожиткового мінімуму. На жаль, протягом майже двох років цією робочою групою так і не напрацьовано узгодженого варіанту відповідних законодавчих змін, оскільки соціальними партнерами не досягнуто домовленостей стосовно низки важливих позицій, зокрема щодо структури прожиткового мінімуму та сфери його застосування.

Зважаючи на вищевикладене та враховуючи висловлені зауваження і пропозиції під час обговорення питання щодо актуальності осучаснення прожиткового мінімуму, учасники семінару **вирішили рекомендувати:**

I. Верховній Раді України прискорити розгляд законопроектів:

- про перегляд Кабінетом Міністрів України набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення (щодо перегляду вмісту споживчого кошика) (реєстр. № 2438 від 19.03.2015 р.), внесеного народними депутатами України Т.Кремінем, І.Бриченком та іншими;

- про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» щодо приведення його норм до вимог Конституції України (реєстр. № 3785 від 20.01.2016 р.), внесеного народним депутатом України Писаренком В.В.;

- про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (щодо змін макроекономічних показників у 2016 році, усунення недоліків при формуванні видатків державного бюджету та підвищення соціальних стандартів) (реєстр. № 3793 від 21.01.2016 р.), внесеного народними депутатами України Бойком Ю.А. та іншими;

- про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (реєстр. № 4316 від 29.03.2016 р.), внесеного народними депутатами України Тимошенко Ю.В., Крулько І.І. та іншими.

II. Кабінету Міністрів України:

1. Прискорити прийняття проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення».

2. Забезпечити:

- при підготовці проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» встановлення розміру прожиткового мінімуму на підставі оновлених наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг;

- вивчення питання щодо зміни умов визначення розмірів основних державних соціальних гарантій, зокрема мінімальної заробітної плати, з урахуванням міжнародних стандартів та європейської практики, підготовку відповідного проекту законодавчого акту та внесення його на розгляд Верховної Ради України.

3. Активізувати роботу створеної при Міністерстві соціальної політики України Міжвідомчої робочої групи щодо вдосконалення методології визначення прожиткового мінімуму з метою прискорення підготовки узгодженого із сторонами соціального діалогу законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про прожитковий мінімум» (щодо запровадження нових підходів до формування прожиткового мінімуму) та внесення його на розгляд Верховної Ради України.

III. Міністерству фінансів України спільно з Міністерством соціальної політики України та за участі соціальних партнерів підготувати пропозиції щодо поетапної відміни показника «рівень забезпечення прожиткового мінімуму (гарантований мінімум)» при визначенні права на надання і розмірів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, а також права на звільнення від

плати за харчування дитини у дошкільних закладах, та внести відповідний законопроект на розгляд Кабінету Міністрів України.

IV. Міністерству фінансів України при підготовці законопроектів про Державний бюджет України на відповідний рік передбачати підвищення розмірів прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії з урахуванням фактичного розміру прожиткового мінімуму, розрахованого Міністерством соціальної політики України.

V. Міністерству юстиції України вжити заходів для забезпечення виконання Постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 17 вересня 2015 року у справі за № 826/6362/15.

VI. Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення надіслати рекомендації семінару Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Рахунковій палаті України, зацікавленим центральним органам виконавчої влади, Спільному представницькому органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні, Спільному представницькому органу сторони роботодавців на національному рівні, науковим установам для відповідного реагування та врахування в роботі.

VII. Кабінету Міністрів України інформувати Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення про хід виконання даних рекомендацій до 1 вересня 2016 року.