

УПОВНОВАЖЕНИЙ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
З ПРАВ ЛЮДИНИ



UKRAINIAN
PARLIAMENT COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

вул. Інститутська, 21/8
01008, м. Київ, Україна

Tel.: (+380 44) 253 2203
Fax.: (+380 44) 226 3427
E-mail: hotline@ombudsman.gov.ua
[http:// www.ombudsman.gov.ua](http://www.ombudsman.gov.ua)

21/8, Instytutaska str.
Kyiv, 01008, Ukraine

№ 1-2429/17-87

«31» жовтня 2017 р.

Прем'єр-міністрові України
Гройсману В.Б.

ПОДАННЯ

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

*Про забезпечення об'єктивного визначення
розміру базового стандарту "прожитковий мінімум"*

Шановний Володимире Борисовичу!

За результатами парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина виявлено системні порушення права людей на достатній життєвий рівень, інші соціально-економічні права, закріплені Конституцією України, міжнародними договорами, зумовлені, в першу чергу, незабезпеченням державою об'єктивного визначення базового стандарту "прожитковий мінімум", який є одним із основних показників, що характеризує рівень життя населення, та від якого залежить визначення більшості складових соціального блоку Державного бюджету України.

При законодавчому встановленні розміру прожиткового мінімуму систематично не дотримуються вимоги законодавства щодо його формування. Водночас існує низка проблемних питань й у методологічних підходах до розроблення цього показника. Внаслідок чого у 2017 році, як і у попередніх роках, показник прожиткового мінімуму не виконує функцію базового соціального стандарту для визначення достатнього рівня життя громадян, а застосовується виключно як розрахунковий показник для збалансування Державного бюджету України.

Аналіз проекту Закону про Державний бюджет України на 2018 рік також засвідчує про порушення процедури визначення вказаного показника і на наступний рік.

У зв'язку з цим звертаю Вашу увагу на те, що безпідставне заниження розміру прожиткового мінімуму призводить до штучного зменшення всіх соціальних та пенсійних виплат, нарахування яких проводиться на підставі цього показника, а відтак – і до погіршення рівня життя громадян,

подальшого зубожіння населення та загострення соціальної напруги у суспільстві.

Більш детальні обґрунтування стосовно окресленої проблеми та пропозиції щодо її врегулювання наведені у додатку.

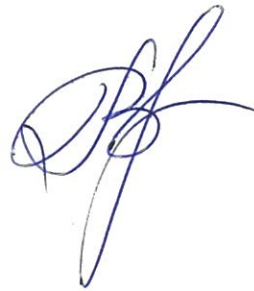
З огляду на викладене та ураховуючи соціальну значимість порушеного питання, керуючись статтями 13, 15, 22 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", прошу:

вжити в межах компетенції невідкладні заходи для забезпечення об'єктивного визначення базового стандарту "прожитковий мінімум" з урахуванням наведених у додатку пропозицій;

про прийнятті рішення та вжиті заходи поінформувати в установленій законодавством строк.

Додаток: на 5 арк.

З повагою



В.В. Лутковська

Обґрунтування необхідності врегулювання проблемних питань визначення базового стандарту "прожитковий мінімум"

Відповідно до статті 6 Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" прожитковий мінімум, встановлений законом, є базовим державним соціальним стандартом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Саме цей стандарт, як зазначено в Законі України "Про прожитковий мінімум", розроблений з метою забезпечення реалізації державою конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень.

Водночас протягом багатьох років цей показник не виконує функцію базового соціального стандарту для визначення достатнього рівня життя громадян, а застосовується виключно як розрахунковий показник для збалансування Державного бюджету України. Це порушує конституційні права мільйонів українських громадян на достатній життєвий рівень та належний соціальний захист.

Функцію прожиткового мінімуму як основоположного інструменту соціальної політики нівелює наявність низки проблем, які пов'язані як з систематичним недотриманням вимог законодавства щодо його формування, так і необхідністю перегляду методологічних підходів до визначення цього показника.

Так, відповідно до статті 1 Закону України "Про прожитковий мінімум" прожитковий мінімум – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Ці набори згідно зі статтею 3 вказаного Закону мають визначатися не рідше одного разу на п'ять років.

Водночас набори продуктів, товарів та послуг, які використовуються при його визначенні, не змінювалися протягом 15 років.

Лише у 2016 році Кабінетом Міністрів України було видано постанову від 11.10.2016 р. №780 "Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення". Однак більшість пунктів затвердженого споживчого кошика не враховують життєво необхідні витрати, детерміновані реаліями сучасності.

Зокрема в наборах непродовольчих товарів та послуг відсутня низка статей витрат на платні послуги в сферах освіти, житла, медицини, рекреації, комунікацій тощо. Натомість в наборах присутні витрати на товари і послуги, якими на сьогодні громадяни вже не користуються.

Слід зауважити, що наявний набір продовольчих продуктів споживчого кошика також не враховує актуальні фізіологічні потреби громадян та вимоги щодо раціонального та якісного харчування, а встановлені норми споживання, що визначають наповнення та структуру продовольчого кошика, є значно нижчими раціональних норм споживання, зокрема рекомендованих Українським НДІ гігієни харчування МОЗ.

При цьому використовується вуглеводна модель харчування на противагу білково-вітамінній, яка поширена серед економічно розвинутих країн.

Також слід звернути увагу і на той факт, що прожитковий мінімум для працездатних осіб необґрунтовано не враховує податок на доходи фізичних осіб.

Таким чином, постає нагальна необхідність перегляду основних принципів визначення прожиткового мінімуму та розроблення нових законодавчих механізмів, які б забезпечували максимальну відповідність базового соціального стандарту реальній вартості споживчого кошика та послуг і відповідали соціально-економічним та суспільно-політичним реаліям.

Крім того, функція прожиткового мінімуму як основного інструменту соціальної політики нівелюється і внаслідок застосування в законах України про Державний бюджет України показника "рівень забезпечення прожиткового мінімуму" для призначення допомоги відповідно до Закону України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", що протиправно обмежує розмір вказаної соціальної допомоги та порушує конституційне право громадян на рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Як вже зазначалося, при законодавчому визначенні розміру прожиткового мінімуму систематично не дотримуються вимоги законодавства щодо його формування.

Так, згідно зі статтею 1 Закону України "Про прожитковий мінімум" прожитковий мінімум розраховується як вартісна величина його складових наборів, обчислювана нормативним методом.

Однак зазначену формулу розрахунку прожиткового мінімуму, визначену законом, при встановленні цього показника на 2015–2017 роки не було застосовано, натомість розмір прожиткового мінімуму (за інформацією Міністерства фінансів України) визначався, виходячи із розміру прожиткового мінімуму за грудень попереднього року, помноженого на так званий прогнозний індекс споживчих цін для року розрахунку (зокрема на 2017 рік – на підставі затвердженого у Законі України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" розміру прожиткового мінімуму у грудні 2016 року з урахуванням його підвищення темпами, що на 2 відсоткових пункти перевищують показник прогнозного індексу споживчих цін на 2017 рік).

Фактично ж при визначенні прожиткового мінімуму був використаний так званий ресурсний метод, коли прожитковий мінімум розраховується, виходячи з можливостей бюджету.

Підтвердженням застосування саме такого методу є наявність істотної різниці між розмірами законодавчо встановленого та фактичного прожиткового мінімуму, який розраховується Міністерством соціальної політики України відповідно до статті 5 Закону України "Про прожитковий мінімум".

Так, за оприлюдненими відповідно до статті 5 Закону України "Про прожитковий мінімум" даними Мінсоцполітики України, фактичний розмір прожиткового мінімуму, зокрема у цінах травня/грудня 2016 та травня 2017 років, у розрахунку на місяць на одну особу є значно вищим від затвердженого законами України про Державний бюджет України на 2016 та 2017 роки (див. табл.).

Співвідношення розмірів фактичного та затвердженого законами України про Державний бюджет України на 2016 та 2017 роки прожиткового мінімуму

| Показник | Травень 2016 р. | | Грудень 2016 р. | | Травень 2017 року | |
|--|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|
| | за Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" | фактичний в цінах травня | за Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" | фактичний в цінах грудня | за Законом України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" | фактичний в цінах грудня |
| Прожитковий мінімум в середньому на одну особу в місяць | 1399 | 2615 | 1544 | 2862 | 1624 | 2862 |
| на одну особу (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб) | | 2823 | | 3097 | | 3280 |
| для основних соц. і демограф. груп населення: | | | | | | |
| дітей віком до 6 років | 1228 | 2609 | 1355 | 2868 | 1426 | 2753 |
| дітей віком від 6 до 18 років | 1531 | 3144 | 1689 | 3428 | 1777 | 3343 |
| працездатних осіб | 1450 | 2679 | 1600 | 2924 | 1684 | 2956 |
| працездатних осіб (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб) | | 3037 | | 3326 | | 3672 |
| осіб, які втратили працездатність | 1130 | 2220 | 1247 | 2436 | 1312 | 2431 |

Водночас і розмір прожиткового мінімуму в Україні, що обрахований Мінсоцполітики як фактичний, є набагато нижчим ніж реальний у зв'язку із застосуванням останнім при його визначенні необґрунтованих, як вже було зазначено вище, наборів продуктів, товарів та послуг.

Також слід звернути увагу на те, що на порушення вимог статті 4 Закону України "Про прожитковий мінімум" встановлення прожиткового мінімуму відбувається без попередньої процедури проведення науково-громадської експертизи сформованих наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, що має здійснюватись згідно з Порядком проведення науково-громадської експертизи набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 р. № 1767.

Зазначені порушення мають місце й при обчисленні розміру прожиткового мінімуму на 2018 рік.

Так, проектом Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік" (реєстр. № 7000 від 15.09.2017 р.) передбачається, що у 2018 році прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць становитиме:

з 1 січня 2018 року – 1700 гривень, з 1 липня – 1777 гривень, з 1 грудня – 1853 гривні;

а для основних соціальних і демографічних груп населення:

- дітей віком до 6 років: з 1 січня 2018 року – 1492 гривні, з 1 липня – 1559 гривень, з 1 грудня – 1626 гривень;
- дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня 2018 року – 1860 гривень, з 1 липня – 1944 гривні, з 1 грудня – 2027 гривень;
- працездатних осіб: з 1 січня 2018 року – 1762 гривні, з 1 липня – 1841 гривню, з 1 грудня – 1921 гривню;
- осіб, які втратили працездатність: з 1 січня 2018 року – 1373 гривні, з 1 липня – 1435 гривень, з 1 грудня – 1497 гривень.

За інформацією ж Міністерства соціальної політики України, розміщеною на офіційному сайті Міністерства, фактичний розмір прожиткового мінімуму ще у цінах серпня 2017 р. у розрахунку на місяць на одну особу становив 2954 гривні (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб – 3389 гривень), для дітей віком до 6 років – 2817 гривень, для дітей віком від 6 до 18 років – 3424 гривень, для працездатних осіб – 3058 гривень (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб – 3798 грн), для осіб, які втратили працездатність, – 2495 гривень.

З огляду на вищевикладене Урядом неправомірно пропонується Верховній Раді України затвердити значно нижчий розмір прожиткового мінімуму, ніж обчислений згідно з чинною на сьогодні методикою його обрахунку.

Такі дії Уряду призведуть до штучного зменшення розмірів усіх соціальних та пенсійних виплат, нарахування яких проводиться на підставі прожиткового мінімуму, а відтак і до погіршення соціальної захищеності та рівня життя населення.

На вищенаведеному наголошено також і Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету при опрацюванні проекту Закону.

Крім того, слід зауважити, що відповідно до підпункту "є" пункту 1 частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, подаються пояснювальна записка до проекту закону про Державний бюджет України, яка має містити обґрунтування розрахунку вартісної величини прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для основних соціальних і демографічних груп населення.

Водночас, за інформацією Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Кабінет Міністрів України таких обґрунтувань не надав, чим порушив встановлені законодавством процедури.

З урахуванням вищевикладеного пропонується:

вжити заходи з метою забезпечення затвердження при прийнятті Верховною Радою України Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік" фактичного розміру прожиткового мінімуму, визначеного Мінсоцполітики України відповідно до статті 5 Закону України "Про прожитковий мінімум";

вжити заходи з метою забезпечення у майбутньому встановлення розміру прожиткового мінімуму в Україні з дотриманням вимог Закону України "Про прожитковий мінімум", у т.ч. щодо проведення за участі громадськості науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг;

забезпечити вивчення питання необхідності перегляду основних принципів визначення прожиткового мінімуму та розроблення нових законодавчих механізмів, які б забезпечували максимальну відповідність базового соціального стандарту реальній вартості споживчого кошика та послуг і відповідали б соціально-економічним та суспільно-політичним реаліям.