



**МІНІСТЕРСТВО
СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
(Мінсоцполітики)**

вул. Еспланадна, 8/10, м. Київ, 01601, тел.: (044) 289-86-22; 289-70-60, факс: 289-00-98 E-mail: info@mlsp.gov.ua,
Код ЄДРПОУ 37567866, рахунок UA388201720343180001000078737 в ДКСУ м. Києва, МФО 820172

№ _____
На № 11/10-61 від 05.02.2021

**Голові Верховної Ради України
Разумкову Д. О.**

Про результати розгляду депутатського
запиту народного депутата України
Качури О. А.

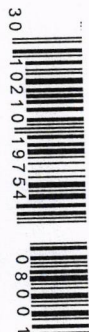
Шановний Дмитре Олександровичу!

Міністерство соціальної політики разом із Міністерством фінансів, Міністерством юстиції, Міністерством цифрової трансформації і Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства на виконання доручення Віце-прем'єр-міністра України – Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України Резнікова О. Ю. від 10.02.2021 № 5759/1/1-21 розглянуло депутатський запит народного депутата України Качури О. А., оголошений на засіданні Верховної Ради України 05.02.2021, щодо збільшення розміру прожиткового мінімуму для забезпечення конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень та повідомляє.

Відповідно до статті 4 Закону України „Про прожитковий мінімум” прожитковий мінімум щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік.

Рішення про встановлення його розміру приймається відповідно до вимог бюджетного законодавства на підставі макропоказників економічного і соціального розвитку України та наявних фінансових ресурсів держави щодо забезпечення виплат соціальних гарантій, які визначаються на основі прожиткового мінімуму. Зокрема, одним із принципів бюджетної системи України є збалансованість, згідно з яким повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період.

Також варто зазначити, що прожитковий мінімум має значний вплив при плануванні видатків бюджетів усіх рівнів, оскільки на його основі визначається понад 150 різних виплат, видів допомоги, штрафів тощо. Отже, будь-яке збільшення прожиткового мінімуму призводить до їх автоматичного перерахунку та необхідності вишукування додаткових видатків бюджетів. При цьому частина з цих виплат не має ніякого відношення до прожиткового мінімуму як критерію бідності (наприклад, штрафи, грошові стягнення за адміністративні, кримінальні та інші порушення).



Проектом Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення” (реєстр. № 3515 від 20.05.2020) (далі – законопроект № 3515), внесеного на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Третяковою Г. М., Струневичем В. О. та іншими, пропонується змінити підходи до розрахунку прожиткового мінімуму, передбачивши його визначення як прийнятного рівня витрат, що дає змогу підтримувати достатній рівень життя людини.

Зокрема, пропонується визначати прожитковий мінімум в єдиному розмірі на одну особу і встановлювати його у відсотковому відношенні до середньомісячної заробітної плати в Україні з урахуванням прогнозного рівня інфляції.

Однак такий підхід при встановленні прожиткового мінімуму не враховує основні потреби людини (продукти харчування та їхня калорійність, забезпечення житлом, одяг, медичне обслуговування та освіта), які передбачено Конвенцією Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики № 117, ратифікованою Законом України від 16.09.2015 № 692-VIII.

Крім того, лише удосконаленням методології визначення прожиткового мінімуму не вирішується питання фінансового забезпечення пенсійних і соціальних виплат, які на сьогодні обчислюються на основі прожиткового мінімуму.

За інформацією Мінфіну, прийняття законопроекту № 3515 матиме вплив на показники бюджету, оскільки встановлення прожиткового мінімуму в порядку, запропонованому в цьому законопроекті, вимагатиме значного обсягу додаткових видатків на пенсійне забезпечення та соціальні виплати у нових розмірах. Також реалізація положень законопроекту № 3515 може призвести до зменшення надходжень загального фонду державного бюджету від штрафних санкцій, проте оцінити вплив реалізації положень законопроекту на показники бюджету неможливо через відсутність необхідних для розрахунку даних.

Встановлення запропонованих розмірів прожиткового мінімуму без урахування фінансових можливостей держави призведе до розбалансованості бюджетів усіх рівнів, до виникнення значної заборгованості із виплати пенсій, різних видів державної допомоги тощо і, як наслідок, до соціальної напруги у суспільстві.

Разом з тим положення законопроекту № 3515 щодо підвищення розміру прожиткового мінімуму у разі, якщо фактичний розмір прожиткового мінімуму протягом трьох місяців більше ніж на 10 відсотків перевищить розмір затвердженого, має узгоджуватися з положеннями статті 52 Бюджетного кодексу України, якою визначено вичерпний перелік підстав для внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Також статтею 53 Бюджетного кодексу України визначено, що зміни до закону про Державний бюджет України вносяться за підсумками трьох кварталів у разі перевищення показників доходів, врахованих у розписі державного бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків. При цьому факт перевиконання дохідної частини Державного бюджету України визнається на підставі офіційних висновків Мінфіну.

Мін'юстом також висловлено зауваження до законопроекту № 3515 щодо неузгодженості із нормами чинного законодавства. Зокрема, зазначено, що



прожитковий мінімум встановлюватиметься на одну особу, тобто без врахування потреб окремих соціальних і демографічних груп населення (дітей віком до 6 років та від 6 до 18 років, працездатних осіб, осіб, які втратили працездатність).

Разом з тим законопроектом № 3515 не передбачається внесення до законодавчих актів змін щодо застосування розміру прожиткового мінімуму для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення (закони України „Про державну допомогу сім'ям з дітьми”, „Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям”, „Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю”, „Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю” тощо).

Крім того, Мін'юстом зауважено, що необхідно конкретизувати окремі положення законопроекту № 3515, зокрема, щодо необхідності визначення підходів до встановлення мінімального розміру посадового окладу для відповідних категорій працівників та уточнити поняття „інша мінімальна базова величина в системах оплати праці”.

Отже, законопроект № 3515 потребує перегляду та доопрацювання з метою забезпечення комплексного розв'язання існуючих проблем, зокрема, шляхом актуалізації та осучаснення механізмів надання соціальної допомоги в цілому.

Експертний висновок до законопроекту № 3515, підготовлений Мінсоцполітики разом із Мінфіном, Мін'юстом та Мінекономіки, додається.

Водночас повідомляємо, що з метою створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму на основі аналізу міжнародного досвіду у зазначеній сфері Мінсоцполітики підготовлено проект Закону України „Про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору)” (реєстр. № 5045 від 08.02.2021) (далі – законопроект № 5045).

Законопроект № 5045 передбачає нові підходи до формування прожиткового мінімуму, а саме застосування при його визначенні нормативно-структурного методу, суть якого полягає у нормативному визначенні продовольчої складової відповідно до фізіологічної потреби організму людини та структурному методі розрахунку вартості непродовольчих товарів та послуг як відсотка до вартості продовольчої складової. У структурі прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення передбачено, що питома вага вартості наборів продуктів харчування становить 50 відсотків, непродовольчих товарів і послуг – 50 відсотків.

Пропозиції до структури прожиткового мінімуму сформовано на основі даних обстеження умов життя домогосподарств (за даними Держстату) та рекомендацій Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи Національної академії наук України. Зокрема, за даними обстеження умов життя домогосподарств за 2019 рік частка витрат на харчування у сукупних витратах домогосподарств склала 53,3 відсотка.

Такий метод дає змогу обґрунтувати співвідношення продовольчої та непродовольчої складових на основі як фактичної структури споживання, так і підходів до раціонального споживання, та відповідає міжнародним зобов'язанням України щодо врахування потреб людей при встановленні прожиткового мінімуму.



Також законопроектом № 5045 оптимізуються сфери застосування прожиткового мінімуму, від розміру якого мають залежати виключно основні державні соціальні гарантії (мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія за віком, допомога малозабезпеченим сім'ям, інші види соціальної допомоги), які для особи є основним джерелом доходів.

Для визначення розмірів соціальних виплат, а саме надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною та інших соціальних виплат, установлених законодавством, пропонується застосовувати базову величину для соціальних виплат, яка щорічно затверджуватиметься законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Народного депутата України Качуру О. А. поінформовано окремим листом.

Додаток: на 5 арк.

З повагою

Міністр

Марина ЛАЗЕБНА



ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК

до проекту Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення”,
внесеного на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України
Третяковою Г. М., Струневичем В. О. та іншими

реєстр. № 3515 від 20.05.2020

(перше читання)

1. Законопроект потребує доопрацювання.

2. Законопроектом пропонується змінити підходи до розрахунку прожиткового мінімуму, передбачивши його визначення як прийнятного рівня витрат, який дає змогу підтримувати достатній рівень життя людини.

Також передбачається визначення прожиткового мінімуму на одну особу і встановлення його у відсотковому відношенні до середньомісячної заробітної плати в Україні (у 2021 році – 40 %, із поступовим збільшенням до 50 % у 2031 році).

Прикінцевими та перехідними положеннями законопроекту передбачено, що для встановлення мінімального розміру пенсії за віком відповідно до Закону України „Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” показник прожиткового мінімуму застосовується у розмірі 44 % у 2021 році із забезпеченням його щорічного збільшення на 2 відсоткові пункти до досягнення 100 відсотків.

Разом з тим запропонованим удосконаленням методології визначення прожиткового мінімуму не вирішується питання фінансового забезпечення пенсійних і соціальних виплат, які на сьогодні обчислюються на основі прожиткового мінімуму. Встановлення прожиткового мінімуму в порядку, запропонованому в законопроекті, вимагатиме значного обсягу додаткових видатків на соціальні виплати у нових розмірах.

При цьому більш доцільним і прийнятним у сучасних умовах вбачається нормативно-структурний метод, суть якого полягає у нормативному визначенні продовольчої складової прожиткового мінімуму та питомої ваги цієї складової у його структурі. Також доцільним є визначення прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення (дітей віком до 6 років, дітей віком від 6 до 18 років, працездатних осіб та осіб, які втратили працездатність) і в середньому на одну особу. Такий метод дає змогу обґрунтувати співвідношення продовольчої та непродовольчої складових на основі як фактичної структури споживання, так і підходів до раціонального споживання, та відповідає міжнародним зобов’язанням України щодо врахування потреб людей при встановленні прожиткового мінімуму.

Також варто зазначити, що разом зі зміною методології визначення прожиткового мінімуму необхідно також переглянути сфери його застосування, а саме передбачити, що від прожиткового мінімуму мають залежати тільки розміри пенсій та соціальних виплат, які є для окремих категорій осіб основним джерелом існування (мінімальна пенсія, допомога малозабезпеченим сім’ям).



З цією метою доцільно внести до низки законів України (близько 40) зміни щодо реформування порядку визначення розмірів різних видів соціальної допомоги та інших соціальних виплат, передбачивши, зокрема, можливість визначення їхніх розмірів на основі базової величини для проведення соціальних виплат на відповідний бюджетний період, затвердження цієї величини щороку в законі про Державний бюджет України на відповідний рік.

Отже, законопроект потребує перегляду та доопрацювання з метою забезпечення комплексного розв'язання існуючих проблем, а саме актуалізації та осучаснення механізмів надання соціальної допомоги в цілому.

При цьому положення законопроекту щодо підвищення розміру прожиткового мінімуму, якщо фактичний розмір прожиткового мінімуму протягом трьох місяців більше ніж на 10 відсотків перевищить розмір затвердженого, має узгоджуватися з положеннями статті 52 Бюджетного кодексу України, якою визначено вичерпний перелік підстав для внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Зміни до закону про Державний бюджет України можуть вноситися у разі відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного та соціального розвитку України від прогнозу, врахованого при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. При цьому Кабінет Міністрів України проводить щоквартальне оцінювання відповідності основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України показникам, врахованим при затвердженні Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Статтею 16 Закону України „Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” визначено, що прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди схвалюються Кабінетом Міністрів України. Тобто зміни до закону про Державний бюджет України на відповідний рік можуть вноситися після прийняття Урядом рішення про внесення змін до відповідної постанови Кабінету Міністрів України щодо схвалення прогнозу економічного і соціального розвитку України.

Крім того, згідно зі статтею 53 Бюджетного кодексу України зміни до закону про Державний бюджет України вносяться за підсумками трьох кварталів у разі перевищення показників доходів, врахованих у розписі державного бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 відсотків. При цьому факт перевиконання дохідної частини Державного бюджету України визнається на підставі офіційних висновків Міністерства фінансів України.

Законопроектом також пропонується внести зміни до низки законодавчих актів України, зокрема, стосовно вдосконалення підходів до визначення мінімального розміру посадового окладу, який застосовується як розрахункова величина при визначенні посадових окладів для працівників установ, закладів, організацій окремих галузей бюджетної сфери; працівників державних органів, органів прокуратури; військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу.

Зокрема, передбачається, що мінімальний оклад (тарифна ставка) або інша мінімальна базова величина в системах оплати праці працівників підприємств,



установ та організацій (крім тих, що зазначені в частині шостій статті 96 Кодексу законів про працю України) визначатиметься в розмірі, не меншому ніж 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої відповідно до закону.

Разом з тим законопроектом не визначено, як саме встановлюватиметься мінімальний розмір посадового окладу для відповідних категорій працівників. Також потребує уточнення поняття „інша мінімальна базова величина в системах оплати праці”.

Крім того, з метою забезпечення єдиного підходу до визначення мінімального розміру посадового окладу, який застосовуватиметься як розрахункова величина при визначенні посадових окладів, законопроектом також потрібно передбачити зміни до Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг”, статтею 12 якого визначено умови оплати праці членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, працівників центрального апарату і територіальних органів зазначеного органу залежно від прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 01 січня календарного року. Також доцільно внести зміни до Закону України „Про судоустрій і статус суддів”, згідно з яким суддівська винагорода визначається залежно від прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 01 січня календарного року.

Крім того, законами України „Про запобігання корупції”, „Про Національне антикорупційне бюро України”, „Про Державне бюро розслідувань”, „Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів” визначено, що оплата праці працівників окремих державних органів, у тому числі державних службовців, проводиться на умовах, відмінних від загальних умов оплати праці, визначених Законом України „Про державну службу” і рішеннями Уряду. Проте завдання, функції і повноваження деяких категорій працівників (державних службовців) цих органів та працівників (державних службовців) інших державних органів однакового рівня юрисдикції, відповідальності, які виконують однакову за складністю та функціональними ознаками роботу, є аналогічними.

З огляду на зазначене реалізація запропонованих законопроектом змін може призвести до встановлення суттєво різних підходів до визначення умов оплати праці працівників органів, діяльність яких регулюється законами України „Про запобігання корупції”, „Про Національне антикорупційне бюро України”, „Про Державне бюро розслідувань”, „Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів”, як у структурі заробітної плати (грошового забезпечення), так і поширенні умов грошового забезпечення, передбачених для працівників Національної поліції або для працівників органів внутрішніх справ.

Також відсутні єдині підходи до визначення розмірів посадових окладів для інших працівників цих органів, а саме законопроектом передбачено скасування норми Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України”, якою визначено, що розмір посадового окладу інших працівників



Національного бюро дорівнює 3 розмірам посадового окладу, встановленого Кабінетом Міністрів України для працівників, які обіймають відповідні посади в центральних органах виконавчої влади. Проте аналогічні норми встановлено Законом України „Про запобігання корупції”, частиною другою статті 16 якого визначено, що посадовий оклад інших працівників Національного агентства дорівнює 2 розмірам посадового окладу, встановленого Кабінетом Міністрів України для працівників, які обіймають відповідні посади в центральних органах виконавчої влади, а також Законом України „Про Державне бюро розслідувань”, пунктом 6 частини четвертої статті 20 якого передбачено, що розмір посадового окладу інших працівників Державного бюро розслідувань дорівнює 3 розмірам посадового окладу, встановленого Кабінетом Міністрів України для працівників, які обіймають відповідні посади в центральних органах виконавчої влади.

Законопроектом також пропонується запровадження понять „штрафна ставка” та „розрахункова одиниця” замість поняття „неоподатковуваний мінімум доходів громадян” у диспозиціях та санкціях статей Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Зокрема, законопроектом передбачається застосування штрафної ставки для визначення розміру такого виду стягнення або покарання, як штраф, а розрахункової одиниці – для кваліфікації кримінальних чи адміністративних правопорушень.

З метою узгодження законодавчих актів Мін'юст пропонує внести відповідні зміни до пункту 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України, яким встановлено розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян, передбачивши, що у разі якщо норми інших законів містять посилання на штрафні ставки, то для цілей їх застосування використовується сума у розмірі, що становить 2 % розрахункової одиниці, яка затверджується законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Також Мін'юстом зауважено, що реалізація зазначених пропозицій можлива лише після внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України, оскільки розрахункову одиницю передбачається встановлювати законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

За інформацією Мінфіну, встановлення штрафних санкцій у розмірі штрафної ставки 2 % розрахункової одиниці, встановленої законом про Державний бюджет України на відповідний рік, може призвести до зменшення розмірів окремих штрафних санкцій.

На сьогодні законодавством передбачено встановлення розміру штрафних санкцій залежно від розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян та прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Пунктом 23 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду державного бюджету віднесено кошти від санкцій (штрафи, пеня тощо).

Таким чином, реалізація положень законопроекту може призвести до зменшення надходжень загального фонду державного бюджету від штрафних



санкцій, проте оцінити вплив законопроекту на показники бюджету неможливо через відсутність необхідних для розрахунку даних.

Відповідно до пояснювальної записки до законопроекту його реалізація не потребуватиме додаткових видатків у 2020 році.

Разом з тим, за орієнтовними розрахунками Мінфіну, у разі встановлення запропонованого у 2021 році 40-відсоткового відношення прожиткового мінімуму до середньомісячної заробітної плати в Україні за рік, що передуватиме року формування державного бюджету на наступний рік, з урахуванням прогнозного рівня інфляції поточного року необхідно вишукати додаткові кошти на пенсійне забезпечення та соціальні виплати у сумі 215 млрд грн порівняно з обсягом коштів, врахованим у розрахунках до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік”.

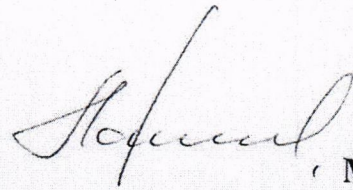
За висновком Мінекономіки, законопроект потребує доопрацювання в частині встановлення єдиного підходу до визначення умов оплати праці працівників Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державного бюро розслідувань, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, а також суддівської винагороди.

За висновками Мінфіну, законопроект не відповідає вимогам частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якою суб'єкт права законодавчої ініціативи має надати фінансово-економічні обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості.

Мін'юстом зауважено, що законопроект потребує узгодження з нормами чинного законодавства.

Міністр соціальної
політики України

01 липня 2020 р.



М. Лазебна



МІНСОЦПОЛІТИКИ

ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА

Лист

4231/0/2-21/51 від 05.03.2021 р.

Депутатський запит народного депутата України

Качури О. А. Щодо збільшення прожиткового

мінімуму для забезпечення конституційної

гарантії громадян на достатній життєвий рівень

Підписано: **Лазебна Марина Володимирівна**

До документа

Кабінет Міністрів України

Доручення

№ 5759/1/1-21 від 10.02.2021р.



АСУД "ДОК ПРОФ 3"

МІНСОЦПОЛІТИКИ

4231/0/2-21/51 від 05.03.2021

Лазебна Марина Володимирівна

ЕЦП Лазебна Марина Володимирівна

Сертифікат 58E2D9E7F900307B040000001CD22E00D0448200

Апарат Верховної Ради України
КАРТКА ДОКУМЕНТА



426317

Кореспонденти Лазебна М. В. Міністерство соціальної політики України (всього 1)
Вид документа Відповідь на депутатський запит
Вих. № та дата кореспондента № ДСК 4231/0/2-21/51 від 05.03.2021
Реєстр. № та дата реєстрації 81645 від 09.03.2021
Арк./прим. 4/1
Стислий зміст На № 11/10-61 від 05.02.2021 Відповідь на запит н.д. України Качури О. А. Щодо збільшення прожиткового мінімуму для забезпечення конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень

Проходження документа (особа, у якій є позначка «Оригінал»)	Дата передачі оригіналу ВСК	Дата отримання оригіналу	Підпис