До реєстр.№ 2720 від 13.01.2020, КМУ, № 2720-1 від 30.01.2020, н.д.Королевська Н.Ю. та інші

**Верховна Рада України**

Відповідно до статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», частини третьої статті 93 Регламенту Верховної Ради України та доручення Голови Верховної Ради України Разумкова Д.О. Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів на своєму засіданні 19 лютого 2020 року розглянув проекти законів України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму (реєстр. № 2720 від 13.01.2020 р.), поданий Кабінетом Міністрів України, та про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму на рівень, не нижчий рівня фактичного прожиткового мінімуму (реєстр. № 2720-1 від 30.01.2020 р.), поданий народними депутатами України Королевською Н.Ю. та іншими.

***Проектом Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму (реєстр. № 2720)*** пропонується внести зміни до 45 нормативно-правових актів, якими, зокрема, встановити таке:

- вилучити норму щодо встановлення мінімальної заробітної плати у розмірі не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- запровадити для визначення розміру мінімальної заробітної плати врахування розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розрахованого відповідно до статті 5 Закону України «Про прожитковий мінімум», а не встановленого законом про Державний бюджет України на відповідний рік;

- скасувати використання прожиткового мінімуму в якості розрахункової величини для обрахунку розмірів посадових окладів працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери, державних органів, органів прокуратури, суддів та для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу. Натомість пропонується використовувати мінімальний розмір посадового окладу, встановлений на 1 січня календарного року для відповідних категорій працівників;

- застосовувати розрахункову одиницю, що затверджується законом про Державний бюджет України на відповідний рік, для визначення штрафів та грошових стягнень за адміністративні, кримінальні та інші порушення;

- врегулювати питання щодо плати за надання адміністративних послуг.

На думку Уряду, прийняття законопроекту створить можливість для ефективного бюджетного планування та забезпечить передумови для підвищення розміру прожиткового мінімуму до його фактичного рівня, що відповідає Цілі 3.3. Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка передбачає надання сім’ям, що опинилися в складних життєвих обставинах, зокрема через низькі доходи, надання своєчасної та професійної допомоги, включаючи фінансової, яка спрямована на швидкий вихід із кризи та подолання складних життєвих обставин».

У той же час, Комітет вважає за необхідне висловити деякі зауваження до положень законопроекту № 2720.

Так проектом пропонується замість прожиткового мінімуму застосовувати мінімальний розмір посадового окладу, встановлений на 1 січня календарного року для відповідних категорій працівників, для обрахунку оплати праці в бюджетній сфері. Проте, визначення цього поняття, критеріїв встановлення та перегляду його розміру не надається, що свідчить про закладення на законодавчому рівні «ручного» управління у регулюванні питань оплати праці в бюджетній сфері.

Запровадження двох різних критеріїв для встановлення розмірів мінімального посадового окладу (тарифної ставки) для працівників бюджетної і небюджетної сфери є дискримінаційним. Такий підхід порушує норми національного законодавства (зокрема ст. 24 Конституції України, Кодекс законів про працю України, Закон України «Про оплату праці») та низку міжнародних зобов’язань України (Конвенція МОП № 111 про дискримінацію в галузі праці та занять) щодо заборони будь-якої дискримінації у сфері праці, зокрема права на рівну оплату за рівну працю.

Запропонована проектом зміна підходів до визначення основних та додаткових умов оплати праці посадових осіб окремих державних органів зі спеціальним статусом може призвести до послаблення гарантій їх незалежності, зокрема від Кабінету Міністрів України, та унеможливлення належного виконання ними своїх функцій.

Як зауважено Рахунковою палатою, уповноваження Кабінету Міністрів України на визначення розміру складових оплати праці членів Рахункової палати створить умови, за яких Рахункова палата не зможе забезпечити належного виконання взятих перед Європейським Союзом зобов’язань у частині імплементації міжнародних стандартів щодо дотримання принципу незалежності вищих органів аудиту, визначеного Лімською декларацією про керівні принципи аудиту державних фінансів, прийнятою на ІХ Конгресі INTOSAI у жовтні 1997 року.

Зазначене також може зумовити конфлікт інтересів, оскільки відповідно до статті 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд є колегіальним органом, а відповідно до законопроекту Кабінет Міністрів України може ухвалювати рішення про перелік та розміри додаткових до посадового окладу виплат Голові, заступникам Голови та іншим членам Рахункової палати, до повноважень яких відноситься, зокрема, здійснення фінансового аудиту та аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та міністерств. Планом роботи Рахункової палати на 2020 рік передбачено проведення зазначених заходів державного фінансового контролю (аудиту).

Під час підготовки законопроекту не взято до уваги й особливості незалежної діяльності та фінансування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), а також визначення умов оплати праці її членів та працівників.

Крім того у грудні 2019 року Верховною Радою України було прийнято ряд законів, положення яких не відображено в тексті проекту. Зокрема Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» від 19 грудня 2019 року № 394-IX змінено умови формування оплати праці членів НКРЕКП та її працівників, а Законом України «Про внесення зміни до пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» щодо визначення розмірів посадових окладів та інших складових оплати праці, грошового забезпечення працівників правоохоронних та інших органів державної влади» від 20 грудня 2019 року № 422-IX враховано необхідність забезпечення гарантії незалежності окремих державних органів зі спеціальним статусом та створення умов для неупередженого виконання ними своїх функцій.

Законопроект містить певні суперечливі пропозиції, які в разі прийняття в поданій редакції призведуть до виникнення правової колізії.

Наприклад, зміни до статті 81 Закону України «Про прокуратуру» (до речі, у тексті проекту закону відсутня вказівка на статтю, до якої пропонуються зміни, і це зрозуміло лише з тексту порівняльної таблиці) передбачають виключення з Закону норми щодо розмірів щомісячної надбавки за вислугу років. Натомість передбачається, що розміри надбавок за вислугу років, за виконання обов’язків на адміністративній посаді та інших виплат, передбачених законодавством, мають встановлюватися Кабінетом Міністрів України. Проте частиною першою цієї ж статті 81 визначено, що заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. Зміни до частини першої статті 81 законопроектом не пропонуються.

Крім того, пропонуючи зміни до статті 100 Кримінального процесуального кодексу України в частині визначення вартості речових доказів проектом не передбачено внесення відповідних змін до абзацу першого частини першої статті 19, підпункту 3 пункту 4 розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», в яких вартість активів визначається, виходячи з розміру мінімальної заробітної плати.

Законопроектом не пропонуються відповідні зміни до Закону України «Про судовий збір» в частині заміни прожиткового мінімуму для працездатних осіб, який використовується для визначення розмірів ставок судового збору, на запропоновану проектом розрахункову одиницю, що було би цілком логічно і послідовно, враховуючи запропоновані проектом зміни для визначення штрафів та грошових стягнень за адміністративні, кримінальні та інші порушення.

Законодавчі пропозиції щодо вилучення норми про встановлення мінімальної заробітної плати у розмірі не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а також щодо врахування розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розрахованого відповідно до статті 5 Закону України «Про прожитковий мінімум», для визначення розміру мінімальної заробітної плати, а не встановленого законом, не узгоджуються з низкою положень актів міжнародного і національного законодавства.

Законом України «Про прожитковий мінімум» відповідно до статті 46 Конституції України закладено правову основу, зокрема, для врахування прожиткового мінімуму при реалізації державою конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень, який згідно зі статтею 48 Конституції України включає достатнє харчування, одяг, житло для кожної особи та її сім’ї.

Рекомендацією МОП № 135 визначено, що встановлення мінімальної заробітної плати повинно бути одним із елементів політики, яка спрямована на боротьбу з убогістю та на забезпечення задоволення потреб всіх працівників та їхніх сімей. При цьому, нею визначаються критерії, необхідні для визначення рівня мінімальної заробітної плати, серед яких, зокрема, і вартість життя та її зміни.

Також не узгоджується з визначеними Рекомендацією МОП № 135 критеріями встановлення розміру мінімальної заробітної плати передбачене проектом врахування фінансових можливостей Державного бюджету, що не є об’єктивним економічним фактором і може тлумачитися як створення умов для недотримання конституційної гарантії на достатній життєвий рівень.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» мінімальний розмір заробітної плати є однією з основних державних соціальних гарантій, які не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що за результатами розгляду в першому читанні законопроект № 2720 доцільно повернути суб’єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання із урахуванням висловлених зауважень та пропозицій.

Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування рекомендує внести на розгляд Верховної Ради України пропозицію повернути законопроекти № 2720 і № 2720-1 суб’єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Міністерство освіти і науки України вважає, що внесення змін до статті 61 Закону України «Про освіту», передбачені даним законопроектом, порушує права педагогічних і науково-педагогічних працівників на підвищення заробітної плати.

Рахункова палата, Центральна виборча комісія, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне бюро розслідувань, Профспілка працівників освіти і науки України висловлюють зауваження та пропозиції до законопроекту.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, зазначає щодо необхідності погодження змін до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» із Секретаріатом Енергетичного співтовариства та Європейською Комісією, висловлює зауваження та пропонує виключити положення, які стосуються Комісії.

Офіс Генерального прокурора висловлює зауваження до проекту, зокрема щодо створення ним передумов для порушення гарантій незалежності прокурора, та вважає, що проект потребує доопрацювання.

СПО репрезентативних всеукраїнських об’єднань профспілок на національному рівні висловлює зауваження до положень законопроекту, оскільки вважає, що він не може бути прийнятий у запропонованій редакції.

Конфедерація роботодавців України в цілому підтримує ідею передбачених проектом змін та висловлює пропозицію щодо передбачення норми, за якою процедура визначення розміру нового поняття «розрахункова одиниця» має враховувати принципи соціального діалогу.

Головними відмінностями альтернативного***проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму на рівень, не нижчий рівня фактичного прожиткового мінімуму (реєстр. № 2720-1)*** від проекту № 2720є відсутність в ньому положень про: визначення штрафів та грошових стягнень за правопорушення з прив’язкою до розрахункової одиниці; про визначення розмірів штрафів з використанням «штрафної ставки»; зміну правового регулювання питань плати за надання адміністративних послуг тощо.

Зокрема законопроектом № 2720-1 пропонується:

- встановити, що розмір мінімальної заробітної плати не може бути нижчим від прогнозного фактичного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розрахованого відповідно до статті 5 Закону України «Про прожитковий мінімум» у цінах грудня попереднього року;

- визначити, що мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) встановлюється у розмірі, не меншому за мінімальну заробітну плату, встановлену для працездатних осіб на 1 січня календарного року та не нижче від прогнозного фактичного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розрахованого відповідно до статті 5 Закону України «Про прожитковий мінімум» у цінах грудня попереднього року;

- запровадити встановлення державою максимальних та мінімальних розмірів оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, об’єднань державних підприємств, зокрема національних акціонерних компаній та державних акціонерних товариств, керівників органів державної влади та виборних органів, працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету;

- встановити, що максимальний місячний розмір зарплати (враховуючи будь-які надбавки, премії, заохочувальні виплати) народних депутатів України, керівників та заступників керівників державних органів, Голови Національного банку України та його заступників, членів Ради та Правління Національного банку України, керівників, заступників керівників та членів наглядових рад державних підприємств, установ, організацій, державних холдингових компаній, державних акціонерних товариств та господарських товариств, у статутних капіталах яких є корпоративні права держави, частка яких більше 50 відсотків акцій (часток), не може перевищувати десяти мінімальних заробітних плат;

- вважати розірваними контракти з керівниками суб’єктів господарської діяльності державного сектору економіки, які передбачають оплату праці у розмірі більшому, ніж передбачено цим Законом, якщо до них за згодою сторін не буде внесено зміни щодо оплати праці на умовах, визначених цим Законом;

- встановити, що набір продуктів харчування, набір непродовольчих товарів та набір послуг, на основі яких розраховується прожитковий мінімум, щороку затверджуються Урядом після проведення їх науково-громадської експертизи і до початку розгляду Верховною Радою України проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Ці набори не можуть бути меншими, ніж затверджені у попередньому році;

- законодавчо визначити, що розмір прожиткового мінімуму не може бути встановлений на рівні нижчому, ніж прогнозований фактичний розмір прожиткового мінімуму, визначений статтею 5 Закону;

- передбачити, що у разі перевищення розміру фактичного прожиткового мінімуму протягом двох місяців затвердженого розміру прожиткового мінімуму, Уряд протягом 15 днів ініціює перед Верховною Радою внесення змін до Держбюджету України на відповідний рік щодо підвищення розміру прожиткового мінімуму з урахуванням прогнозного рівня інфляції до кінця бюджетного року для забезпечення його коригування залежно від зростання цін;

- запровадити обов’язковий щоквартальний розрахунок та оприлюднення прогнозованого на наступний бюджетний період фактичного розміру прожиткового мінімуму на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення;

- шляхом внесення змін до спеціальних законів «Про дошкільну освіту» і «Про позашкільну освіту» продублювати в них окремі положення статті 61 Закону України «Про освіту» стосовно посадових окладів, встановлення доплат, надбавок, премій, інших видів заохочень, надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань;

- внести зміни до пункту 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про освіту» щодо доручення Кабінету Міністрів України забезпечити реалізацію положення частини другої статті 61 цього Закону, передбачивши збільшення посадового окладу педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії до розміру трьох мінімальних заробітних плат і затвердити відповідні схеми посадових окладів (ставок заробітної плати) (на сьогодні така поетапна реалізація передбачається до 2023 року, а збільшення посадового окладу – до чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб).

На думку авторів законопроекту, його прийняття дозволить удосконалити процедури встановлення та затвердження прожиткового мінімуму з метою досягнення його фактичного рівня, підвищити державні соціальні стандарти в Україні та стимулювати зростання заробітних плат і соціальних виплат, а також обмежити розмір заробітної плати топ-керівників у державному секторі та усунути розбіжності в Законі України «Про освіту» стосовно розміру посадового окладу педагогічних працівників.

Разом з тим, Комітет вважає за необхідне висловити такі зауваження до положень законопроекту № 2720-1.

Недостатньо обґрунтованою є пропозиція авторів проекту щодо запровадження щорічного перегляду та затвердження наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, оскільки структура споживання населення має відносно стабільний характер, зміна фізіологічних та інших потреб людини так часто не відбувається.

Крім того, формування та затвердження натуральних наборів є з об’єктивних причин досить тривалим процесом, до якого залучається значна кількість фахівців різних державних органів, організацій роботодавців та профспілок, а також наукових установ. Отже, щорічний перегляд наборів є необґрунтованим і з точки зору практичної реалізації цієї процедури та економічної ефективності витрат на ці цілі.

Слід також відмітити, що чинна норма передбачає визначення наборів «не рідше одного разу на п’ять років», тобто допускає можливість їх перегляду частіше, ніж 1 раз на 5 років.

Законодавча пропозиція щодо внесення змін до Державного бюджету України задля перегляду затвердженого прожиткового мінімуму не узгоджується із статтями 52 і 53 Бюджетного кодексу України стосовно підстав та умов внесення змін до Державного бюджету України.

Зокрема, такі зміни можливі у разі виникнення відхилення оцінки основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та надходжень до бюджету від прогнозу, врахованого при затвердженні Держбюджету, а також якщо відбулося перевищення показників надходжень державного бюджету більше ніж на 15%, що встановлено офіційними висновками Рахункової палати та Міністерства фінансів України, які подаються Верховній Раді України до 15 жовтня поточного року. В останньому випадку Кабінет Міністрів України протягом двох тижнів з дня оголошення зазначених офіційних висновків зобов’язаний подати Верховній Раді України відповідний проект закону про внесення змін до закону про Державний бюджет України.

Статтею 2 Закону України «Про освіту» встановлено, що законодавство України про освіту ґрунтується на Конституції України та складається із цього Закону, спеціальних законів, інших актів законодавства у сфері освіти і науки та міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку.

Тобто Закон України «Про освіту» є загальним та визначає державні гарантії і питання оплати праці для педагогічних працівників всіх рівнів освіти. Дублювання норм чинних законодавчих актів суперечить вимогам нормопроектувальної техніки.

Законодавча пропозиція щодо визначення в законах «Про дошкільну освіту» і «Про позашкільну освіту» посадового окладу педагогічного працівника закладів позашкільної та дошкільної освіти найнижчої кваліфікаційної категорії в розмірі трьох мінімальних заробітних плат не узгоджується з положеннями пункту 3 розділу ІІ «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII, згідно з яким мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат.

За експертним висновком Міністерства фінансів України до законопроекту за реєстр. № 2180-1, який містить аналогічні законодавчі пропозиції, реалізація проекту закону вплине на видаткову частину державного та місцевих бюджетів. За орієнтовними розрахунками Мінфіну, лише для збільшення посадового окладу педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії до розміру трьох мінімальних заробітних плат потребуватиме додаткових бюджетних коштів з державного та місцевих бюджетів на 2020 рік в обсязі 222,3 млрд. гривень.

У Прикінцевих положеннях проекту доручається Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом «подати до Верховної Ради України проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» щодо збільшення доходів та видатків у зв’язку з прийняттям цього Закону».

Таке положення не узгоджується з низкою норм Регламенту Верховної Ради України, зокрема статтями 90 і 160. Так, відповідно до статті 90 «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття». Частиною четвертою статті 160 встановлено, що будь-який закон, що впливає на зменшення надходжень та/або збільшення витрат бюджетів поточного року, не може бути прийнятий у цілому Верховною Радою, якщо одночасно з його прийняттям не будуть внесені відповідні зміни до закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

 В порушення статті 91 Регламенту Верховної Ради України та статті 27 Бюджетного кодексу України авторами не надано фінансово-економічного обґрунтування до законопроекту (включаючи відповідні розрахунки).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути на доопрацювання з врахуванням висловлених зауважень та пропозицій.

Міністерство соціальної політики України вважає, що законопроект потребує доопрацювання.

Міністерство освіти і науки України висловлює зауваження до проекту закону та інформує, що Урядом надано доручення Міністерству освіти і науки, Мінфіну, Мінсоцполітики, Мінекономіки підготувати і подати до 15 квітня 2020 року Кабінету Міністрів узгоджені пропозиції щодо внесення змін до законів України стосовно системи оплати праці педагогічних, науково-педагогічних працівників.

Міністерство юстиції України висловлює зауваження до законопроекту.

СПО репрезентативних всеукраїнських об’єднань профспілок на національному рівні підтримує проект закону.

Враховуючи вищезазначене та результати обговорення законопроектів, Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів рекомендує Верховній Раді України вказані проекти законів № 2720 і № 2720-1 включити до порядку денного третьої сесії Верховної Ради України дев’ятого скликання та за результатами їх розгляду у першому читанні:

проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму (реєстр. № 2720) прийняти за основу;

проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму на рівень, не нижчий рівня фактичного прожиткового мінімуму (реєстр. № 2720-1) відхилити.

Співдоповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України визначено Голову Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Третьякову Г.М.

Проекти постанов Верховної Ради України додаються.

**Голова Комітету Г.М.Третьякова**