



УДК 341.1/8:342.72/73

СОЦІАЛЬНИЙ МІНІМУМ: МЕТОД ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ

Пирога І.С., к. ю. н.,
докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Проаналізовано методи визначення і законодавчого закріплення основного соціального стандарту – прожиткового мінімуму. Виявлено, що жоден пункт відповідного закону на практиці не застосовується, а прожитковий мінімум визначається сукупністю вартості продуктового набору й обов'язкової норми оплати житлово-комунальних послуг – 15%. Запропоновано новий метод визначення прожиткового мінімуму і розроблено проект закону України «Про прожитковий мінімум», який наводиться в статті.

Ключові слова: прожитковий мінімум, норми споживання, споживчий кошик, мінімальна пенсія, мінімальна зарплата.

Проанализированы методы определения и законодательного закрепления основного социального стандарта – прожиточного минимума. Вывявлено, что ни один пункт соответствующего закона на практике не применяется, а прожиточный минимум определяется совокупностью стоимости продуктового набора и обязательной нормы оплаты жилищно-коммунальных услуг – 15%. Предложен новый метод определения прожиточного минимума и разработан проект закона Украины «О прожиточном минимуме», который приводится в статье.

Ключевые слова: прожиточный минимум, нормы потребления, потребительская корзина, минимальная пенсия, минимальная зарплата.

Pyroha I.S. SOCIAL MINIMUM: METHOD OF DEFINITION AND FIXING IN THE LEGISLATION

The methods of definition and legislative consolidation of the basic social standard – subsistence minimum are analyzed. It has been found that none of the relevant law is applied in practice, and the subsistence minimum is determined by the value of the product set plus the mandatory rate of payment for housing and communal services – 15%. A new method for determining the subsistence minimum has been proposed and a draft new Law of Ukraine “On the subsistence minimum” has been developed, which is presented in the article.

Key words: subsistence minimum, consumption norms, consumer basket, minimum pension, minimum wage.

Постановка проблеми. Аналізуючи визначення прожиткового мінімуму (далі – ПМ) [1], який закон визначає базовим соціальним стандартом [2], можна стверджувати, що воно суперечить самому поняттю «стандарт». Мінімальні набори послуг не можуть задовольнити «основні соціальні та культурні потреби особистості» [3]. Прожитковий мінімум на одну особу і для основних соціально-демографічних груп дозволяє забезпечити лише фізіологічні потреби здорової людини, оскільки не враховує вартості ліків і лікування, яке давно вже не безкоштовне в Україні, та практично ігнорує соціальні потреби.

В Україні поняття «соціальний стандарт» ототожнюється з поняттям «соціальний мінімум». Призначення соціального мінімуму в тому, щоб гарантувати право на життя (погане але не довге – І. П.), що передбачає забезпечення мінімальних фізіологічних потреб організму. Поняття «прожитковий мінімум» не може поєднуватися зі словосполученням «соціальний стандарт». Соціальний стандарт – це гарантія високого рівня й якості життя, який держава зобов'язується забезпечити громадянам.

Іншим соціальним стандартом є мінімальна заробітна плата (далі – МЗП), рівень якої, за законодавством України, не може бути нижчим порівняно з розміром реального прожиткового мінімуму [2]. Таке визначення МЗП порушує гарантоване Конституцією України

«право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло» (ст. 48), а 40% МЗП повинно гарантувати розмір пенсії, не нижчий ПМ.

З 2009 по 2016 рр. МЗП встановлювалася на рівні прожиткового мінімуму. З 1 січня 2017 р. мінімальна заробітна плата дорівнює двом прожитковим мінімумам, що наближається до вимог Європейської соціальної хартії (переглянутої) [4]. На жаль, це співвідношення досягнуто штучно, за рахунок різкого зниження прожиткового мінімуму і руйнування встановлених пропорцій у рівнях заробітних плат працівників, які істотно різняться рівнем освіти і кваліфікації. Із 2017 р. вартість споживчого кошика визначає розмір мінімальної зарплати, а не розмір прожиткового мінімуму. До того ж визначений розмір мінімальної зарплати і прожиткового мінімуму не відповідає Закону України «Про прожитковий мінімум», оскільки не включає оплату житлово-комунальних послуг (далі – ЖКП) [1]. У результаті – половина домогосподарств в Україні потребує дотацій на оплату ЖКП, які здійснюються в найгірший спосіб. У нинішньому варіанті спосіб надання дотацій на оплату ЖКП стимулює зростання вартості послуг монополій і являє собою узаконену технологію розбазарювання бюджетних коштів. Якби прожитковий мінімум (мінімальна пенсія) включав оплату ЖКП, в Україні були б нижчі ціни на ці послуги та вища їхня якість.

Поки Кабмін замовляє і оплачує послуги для 60% домогосподарств України, послуги наявні лише на папері, а споживач не має впливу ні на ціну, ні на якість, ні на обсяги споживання житлово-комунальних послуг.

Метою статті є аналіз методів встановлення соціальних мінімумів, виявлення їхніх недоліків, обґрунтування розміру, гарантій забезпечення і визначення способу виплат прожиткового мінімуму.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про прожитковий мінімум» не дає визначення його величини, а лише вказує на потреби, які має задовольнити прожитковий мінімум. Конкретизація цих потреб віднесена до повноважень Кабінету Міністрів, який визначає «Набори продуктів харчування, набори непродовольчих товарів та набори послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» [3]. Закон передбачає нормативний метод обчислення прожиткового мінімуму. Відповідно встановлює норми: споживання продуктів харчування, мінімальний набір предметів гардероба, набір текстильної білизни, набір предметів першої потреби, санітарії та ліків, товарів культурно-побутового та господарського призначення, ЖКП і зв'язку, побутових послуг, транспортних послуг, послуг закладів культури. Із наведеного переліку норми можна встановити лише для ЖКП і продуктів харчування, на основі рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я. Решта наборів не мають жодного об'єктивного обґрунтування, а визначаються зовсім довільно. Тому нормативний метод обчислення розміру ПМ, визначений Законом, на практиці незастосовний.

Прожитковий мінімум затверджується законом про державний бюджет, і його індексація не передбачена. Замість індексації використовується поняття «моніторинг» фактичного розміру прожиткового мінімуму. Фактичний розмір ПМ оприлюднюється «центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, на його офіційному веб-сайті у мережі Інтернет, а також публікується в офіційних виданнях загальнодержавної сфери розповсюдження» [1].

На практиці розмір прожиткового мінімуму встановлюється сумуванням вартості наборів продуктів харчування та часткової оплати (15%) житлово-комунальних послуг. Решта житлово-комунальних послуг покривається за рахунок дотацій, які отримує 60% домогосподарств України.

«Міністерство соціальної політики України, відповідно до ст. 5 Закону України «Про прожитковий мінімум», повідомляє, що фактичний розмір прожиткового мінімуму (у цінах грудня 2017 р.) у розрахунку на місяць на одну особу становив 3 091 грн. (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 3 544 грн.), для дітей віком до 6 років – 2 974 грн., для дітей віком від 6 до 18 років – 3 631 грн., для працездатних осіб – 3 189 грн. (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 3 962 грн.), для осіб, які втратили працездатність, – 2 605 гривень. Фактичний розмір прожитко-

вого мінімуму застосовується для спостереження за динамікою рівня життя в Україні»¹.

«Ст. 7 Закону України «Про державний бюджет 2017 р.» встановлює з 1 грудня прожитковий мінімум на одну особу в розрахунок на місяць у розмірі – 1 700 гривень, а для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 1 492 гривні, дітей віком від 6 до 18 років – 1 860 гривень, працездатних осіб – 1 762 гривні, осіб, які втратили працездатність – 1 373 гривні» [5]. У грудні 2017 р. розрахункова середньомісячна вартість мінімального продуктового кошика становила²:

– для працездатної особи – 1 454 гривні, або 83% від рівня прожиткового мінімуму для цієї категорії населення;

– для особи, яка втратила працездатність, – 1 122 гривні, або 82% від рівня прожиткового мінімуму для цієї категорії населення.

Цікаво зазначити, що встановлений прожитковий мінімум – це та величина, яка підлягає до виплат, а реальний прожитковий мінімум – величина, яка використовується для спостереження. Ст. 6 Закону України «Про прожитковий мінімум» встановлює відповідальність за порушення законодавства про прожитковий мінімум: «Посадові особи, винні у порушенні законодавства про прожитковий мінімум, несуть відповідальність згідно із законами». Закон не визначає, на кого і за що покладається відповідальність. З контексту Закону і практики його застосування випливає, що ніхто і ні за що не несе жодної відповідальності. Закон, що визначає основний соціальний стандарт, використовується для спостереження, а не для розрахунку і застосування.

Ст. 2. Закону «Про прожитковий мінімум» визначає сферу застосування, але не вказує на те, який прожитковий мінімум (проголосований у бюджеті чи фактичний), для чого і як має застосовуватися.

З огляду на вищезазначене зрозуміло, що жодна стаття Закону України «Про прожитковий мінімум» на практиці не застосовується і його можна скасувати. Постанова Кабінету Міністрів України № 760, що визначає «Набори продуктів харчування, набори непродовольчих товарів та набори послуг для основних соціальних і демографічних груп населення», використовується для моніторингу прожиткового мінімуму, але не застосовується для забезпечення доходів на рівні прожиткового мінімуму. На практиці застосовується прожитковий мінімум, який визначається шляхом голосування в парламенті. На голосування виноситься цифра, одержана таким методом: прожитковий мінімум дорівнює сукупності вартості мінімального набору продуктів харчування й обов'язкової норми оплати ЖКП, визначеної постановою Кабінету Міністрів № 822 від 14 травня 1999 р., що становить 15% сукупного доходу. Розрахований цим методом прожитковий мінімум у грудні для

¹ <http://www.msp.gov.ua/news/14671.html>.

² <http://edclub.com.ua/analityka/vartist-minimalnogo-produktovogo-koshyka-u-grudni-2017-roku>.



працевдатної особи дорівнює $1\,454 \times 1,15 = 1\,672,1$ грн., для особи, яка втратила працевдатність, – $1\,122 \times 1,15 = 1\,290,3$ грн. З точністю до 2–3% – це саме ті цифри, які закладені в бюджеті 2017 р.

Для гарантування мінімуму доходів громадян Закон «Про прожитковий мінімум» потрібно написати заново, оскільки чинний Закон не дозволяє розрахувати прожитковий мінімум, а точніше: Закон дозволяє будь-яку цифру назвати прожитковим мінімумом. В основу закону має покладатися метод розрахунку, який базується на нормативах, які можна обґрунтувати. Таких нормативів є всього два:

1) норми споживання, які встановлюються на базі нормативів фізіологічної потреби організму людини в продуктах харчування, виходячи з їхнього хімічного складу й енергетичної цінності, з урахуванням рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я;

2) норми використання житлово-комунальних послуг.

У разі застосування цього методу вартість непродовольчих товарів та інших послуг (крім житлово-комунальних) визначається як відсоток від прожиткового мінімуму. Пропорції витрат на складники споживчого кошика зазвичай визначають статистичним методом. У законі Російської Федерації передбачена така структура витрат: продукти харчування – 50%; непродовольчі товари – 25%; послуги (серед яких і ЖКП) – 25% [6]. Через високі тарифи на ЖКП такі пропорції витрат не зовсім підходять для України. Спробуємо виявити пропорції розподілу витрат на складники, спираючися на реальну вартість встановлених норм споживання продуктів харчування і ЖКП. У табл. 1 наведені розрахунки середньої сумарної вартості ЖКП у м. Києві, здійснені на підставі тарифів на енергоресурси станом на жовтень 2017 р., та норм споживання на одну зареєстровану особу. Реальна вартість продуктового набору для особи, яка втратила працевдатність, 1 122 гривні практично дорівнює вартості ЖКП – 1 114,9 грн. (протягом опалювального періоду). У споживчому кошику треба також передбачити витрати на непродовольчі товари й інші послуги. У Російській Федерації частка непродовольчих товарів становить 25%. Враховуючи, що в Україні належить додати ще й інші послуги, знижувати частку витрат на ці складники споживчого кошика нижче 25% вважаємо неприйнятним.

Отже, пропорції витрат за складниками споживчого кошика доцільно встановити такі: продукти харчування і ЖКП сумарно становлять 75% вартості споживчого кошика, непродовольчі товари й інші послуги (крім ЖКП) – 25%. Виділяти окремо частки продуктів харчування і ЖКП небажано, оскільки індекс цін на ці складники споживчого кошика змінюється по-різному, тому пропорції будуть також швидко змінюватися. З урахуванням вищезазначеного, алгоритм розрахунку прожиткового мінімуму можна запропонувати такий:

1) визначаємо вартість продуктового набору – С (ПН);

2) визначаємо вартість ЖКП – С (ЖКП);

3) визначаємо вартість споживчого кошика: $C(CK) = [C(ПН) + C(ЖКП)] / 0,75$;

4) визначаємо прожитковий мінімум: вартість споживчого кошика плюс обов'язкові платежі та збори.

Для осіб, які втратили працевдатність, вартість споживчого кошика в грудні 2017 р. дорівнює: $C(CK) = (1\,122 + 1\,114,9) / 0,75 = 2\,982,53$ грн. Ця сума має дорівнювати мінімальному розміру пенсії за грудень і виплачуватися пенсіонеру на руки. Варто зауважити, що норма житла 21 кв. м загальної площі відповідає лише кімнаті в гуртожитку. Під час визначення норми житлової площі необхідно виходити з мінімального розміру однокімнатної квартири (35 кв. м). Для інших соціально-демографічних груп населення прожитковий мінімум буде інший, оскільки інші норми споживання продуктів харчування. Якщо вартість опалення розподілити рівномірно протягом року, то вартість споживчого кошика на місяць буде дорівнювати: $C(CK) = (1\,122 + 423,79 + 345,56) / 0,75 = 2\,521,8$ грн., якщо ціни на продукти харчування і послуги ЖКП залишаються незмінними. Інакше вартість споживчого кошика підлягає 100% індексації. Зміст поняття «споживчий кошик» (прожитковий мінімум для осіб, що втратили працевдатність) не дозволяє застосовувати інші пропорції індексування цих доходів.

Нижче пропонується повний текст проекту закону України «Про прожитковий мінімум», в основі якого лежить вищезазначений алгоритм обчислення. Мінімальні набори продуктів харчування і норми споживання ЖКП треба визначати законом України, а не постановою Кабінету Міністрів.

Таблиця 1

№ п/п	Комунальна послуга	Норма споживання на одну особу	Тариф	Вартість послуги за місяць, грн.
1.	Обслуговування будинку	21 кв. м загальної площі	6,43 грн за 1 кв. м	135,03
2.	Холодна вода (водопостачання та водовідведення)	2,4 куб. м	15,792 грн. за 1 куб. м	37,9
3.	Гаряча вода	1,6 куб. м	84,45 грн. за 1 куб. м (за наявності сушарки рушників)	135,12
4.	Відведення гарячої води	1,6 куб. м	7,356 грн. за 1 куб. м	11,77
5.	Газ	3,3 куб. м	6,96 грн. за 1 куб. м	22,97
6.	Електроенергія	90 кВт	0,9 грн. за 1 кВтЧ	81
7.	Централізоване опалення	21 кв. м загальної площі	32,91 грн. за 1 кв. м	691,11
	Разом			1 114,9

Проект закону України «Про прожитковий мінімум»

Закон встановлює правову основу для визначення прожиткового мінімуму.

Ст. 1. Визначення понять

У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

– споживчий кошик – необхідний для збереження здоров'я людини і забезпечення її життєдіяльності мінімальний набір: продуктів харчування, житлово-комунальних послуг, а також непродовольчих товарів та соціально-культурних послуг, які визначаються на основі структурного підходу;

– прожитковий мінімум – вартісна оцінка споживчого кошика, а також обов'язкові платежі та збори;

– основні соціально-демографічні групи населення – працездатні особи, особи, які втратили працездатність, діти;

– працездатні особи – особи, які не досягли встановленого законом пенсійного віку;

– особи, які втратили працездатність, – особи, які досягли встановленого законом пенсійного віку, що дає право на призначення пенсії на пільгових умовах, та непрацюючі особи, визнані інвалідами в установленому порядку;

– сім'я – особи, пов'язані родинними зв'язками і (або) властивістю, спільно проживають і разом ведуть спільне господарство;

– середньодушовий дохід сім'ї (самотньо проживаючого громадянина) – сукупна сума доходів кожного члена сім'ї (самотньо проживаючого громадянина), поділена на число всіх членів сім'ї.

Ст. 2. Порядок визначення споживчого кошика

1. Споживчий кошик для основних соціально-демографічних груп населення в Україні визначається не рідше одного разу на п'ять років.

2. Набір продуктів харчування, включених до споживчого кошика основних соціально-демографічних груп населення, формується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, з використанням нормативів фізіологічної потреби організму людини в продуктах харчування, виходячи з їхнього хімічного складу й енергетичної цінності, з урахуванням рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я та відповідно до білково-вітамінної моделі харчування.

3. Житлово-комунальні послуги (з водопостачання, тепlopостачання, газопостачання, електропостачання, водовідведення, утримання та експлуатації житла та прибудинкових територій, збирання сміття, утримання ліфтів) визначаються, виходячи із соціальної норми житла та нормативів споживання зазначених послуг з урахуванням особливостей потреб осіб, які належать до різних соціальних і демографічних груп населення.

3. Набір непродовольчих товарів і послуг (транспортні, побутові послуги, послуги зв'язку, закладів культури, освіти, охорони здоров'я та інші, крім послуг ЖКП) визначається як відсоток від вартості споживчого кошика і не може бути меншим 25%.

Ст. 3. Структура витрат за складниками споживчого кошика

1. Структура витрат споживчого кошика розподіляється в таких пропорціях:

– сумарна вартість продуктового набору і ЖКП визначає 75% вартості споживчого кошика;

– набір непродовольчих товарів та інших послуг (крім ЖКП) визначає 25% вартості споживчого кошика.

Ст. 4. Вартісна оцінка споживчого кошика

1. Вартісна оцінка споживчого кошика на душу населення і для основних соціально-демографічних груп визначається вартістю продуктового набору С (ПН) плюс вартість ЖКП С (ЖКП), які становлять 75% вартості споживчого кошика:

$$C (СК) = [C (ПН) + C (ЖКП)] / 0,75.$$

2. Вартість споживчого кошика визначається щоквартально з урахуванням рівня цін на продукти харчування і ЖКП.

Ст. 5. Обчислення прожиткового мінімуму

1. Величина прожиткового мінімуму (ПМ) на душу населення і для основних соціально-демографічних груп визначається сумуванням вартості споживчого кошика і витрат за обов'язковими платежами та зборами:

$$ПМ = C (СК) + \text{обов'язкові платежі та збори.}$$

Ст. 6. Врахування величини прожиткового мінімуму для надання соціальної підтримки громадянам України

1. Сім'я (самотньо проживаючий громадянин), середньодушовий дохід якої (якого) нижче величини прожиткового мінімуму, встановленого відповідно до цього Закону, вважається незаможною (малозабезпеченим) і має право на отримання соціальної підтримки.

2. Умови і порядок надання соціальної підтримки незаможним сім'ям (малозабезпеченим громадянам) встановлюються відповідно до законів України.

3. Порядок обчислення сукупного доходу сім'ї (самотньо проживаючого громадянина) встановлюється законами України.

Ст. 7. Публікація відомостей про величину прожиткового мінімуму

Відомості про прожитковий мінімум на одну особу за основними соціально-демографічними групами населення в Україні публікуються щокварталу Міністерством соціальної політики на офіційному веб-сайті в мережі Інтернет, а також в офіційних виданнях загальнодержавної сфери розповсюдження.

Ст. 8. Набуття чинності цього Закону

Цей Закон набирає чинності з (число, місяць, рік).

Висновки. Проаналізовано положення Закону України «Про прожитковий мінімум» і встановлено, що Закон має декларативний характер, а прожитковий мінімум насправді визначається голосуванням у парламенті безвідносно до Закону. На голосування виноситься цифра, яка визначає вартість мінімального набору продуктів харчування для основних соціально-демографічних груп населення, обов'язкову норму оплати житлово-комунальних послуг (15%) та не включає обов'язкових платежів і зборів. Запропонова-



но новий алгоритм визначення прожиткового мінімуму на основі норм споживання продуктів харчування і житлово-комунальних послуг (споживчого кошика), сумарна вартість яких становить 75% вартості споживчого кошика, а 25% – це вартість непродовольчих товарів та інших послуг, за винятком житлово-комунальних. Розроблено проект закону України «Про прожитковий мінімум», в основі якого лежить запропонований алгоритм розрахунку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прожитковий мінімум: Закон України № 966–14 від 9 грудня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 38. Ст. 348. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.
2. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України № 2017–14 від 7 квітня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 48. Ст. 409. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2017-14>.
3. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF>.
4. Європейська соціальна хартія (переглянута) № 994_062 (редакція від 7 вересня 2016р. Хартію ратифіковано із заявою Законом № 137–V від 14 вересня 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 43. Ст. 418. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
5. Про Державний бюджет України на 2017 р.: Закон України № 1801–19 від 2 грудня 2017. Відомості Верховної Ради. 2017. № 3. Ст. 31. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
6. О потребительской корзине в целом по Российской Федерации: Федеральный закон № 277-ФЗ от 3 декабря 1997г. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=138547&rnd=299965.2573923647#0>.