

УДК 342.7

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ УКРАЇНИ

### FEATURES OF THE FORMATION OF SOCIAL STANDARDS OF UKRAINE

**Пирога І.С.,**

*кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У роботі досліджуються соціальні стандарти в Україні, методи їх визначення та забезпечення. В основу соціальної політики України покладені соціальні мінімуми, які програмують зростання бідності. Соціальний стандарт варто розглядати як цільовий орієнтир, на досягнення якого спрямована соціальна політика. В основі соціальних гарантій повинні лежати пропорції розподілу ВВП, які забезпечать співвідношення доходів, рекомендованих Організацією Об'єднаних Націй.

**Ключові слова:** соціальні стандарти, прожитковий мінімум, мінімальна зарплата, субсидії, оподаткування доходів, пропорції розподілу ВВП.

Відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з не залежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Прожитковий мінімум є базовою соціальною гарантією, яка визначає соціальну політику держави та є підставою для прийняття управлінських рішень.

Правову основу для визначення прожиткового мінімуму складає Закон України «Про прожитковий мінімум» [1]. У ньому зазначено, що величина прожиткового мінімуму залежить від вартості мінімальних наборів продуктів харчування, послуг і непродовольчих товарів. Набори продовольчих та непродовольчих товарів і послуг затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» від 11 жовтня 2016 р. № 780-2016-п [2]. Набори, на підставі яких визначається прожитковий мінімум, мають масу недоліків, на які неодноразово вказували науковці [3; 4; 5].

Проблеми обґрунтування оптимального розміру мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму знайшли своє відображення в працях багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців: Д. Арігго, Н. Баранової, Н. Борецької, В. Звоняра, Д. Касале, Ю. Кулікова, Г. Осового, О. Пищуліної та інших. Однак вони здебільшого акцентують увагу на міжнародній практиці встановлення прожиткового мінімуму.

В Україні задоволення потреб населення на мінімальному рівні визначає цільовий орієнтир державної соціальної політики. Прожитковий мінімум визначає розміри соціальних виплат і гарантій для широкого кола осіб. А отже, соціальна політика держави, спрямована на виживання, стає нормою суспільного розвитку. Результатом такої політики є показник 80% населення держави, яке проживає за межею бідності [14].

Серед десяти загроз національній безпеці, спричинених безвідповідальністю держави, визначили п'ять найбільш вагомих. Як на глобальному, так і на національному рівнях на перше місце серед загроз людству загалом та українському суспільству зокрема поставлено високий рівень бідності та низький рівень якості життя. Це найголовніший показник оцінки ефективності державного управління й соціальної відповідальності держави в межах країни.

Метою роботи є аналіз соціальних мінімумів та обґрунтування необхідності визначення орієнтирів суспільного розвитку, які забезпечать прийнятний рівень життя, гарантований Конституцією України.

Варто погодитися з думкою Н. Баранової та Н. Поляк, що зараз в Україні не існує стандартів, які

дають змогу визначити рівень і якість життя населення. В основу системи соціального забезпечення нашої держави покладено соціальні мінімуми [6, с. 25]. Варто наголосити на тому, що регулювання лише мінімальних соціальних стандартів недостатньо, оскільки вони не можуть забезпечити необхідні стимули для стабільного економічного розвитку.

Система соціальних орієнтирів, призначених для регулювання соціально-економічних процесів, включає такий ланцюжок: прожитковий мінімум → мінімальний споживчий кошук → фактичне споживання → раціональне споживання. Наведену систему критеріїв подано в напрямі зростання соціальних нормативів. Основною метою раціоналізації величини прожиткового мінімуму для України має бути встановлення такої його величини, яка дає змогу задовольнити основні фізіологічні, побутові й соціальні потреби людини, забезпечити нормальний рівень життя, а не виживання людини, що можна спостерігати нині.

Можна погодитися зі словами М. Ренкаса, який вважає, що соціальний стандарт варто розглядати як нормативний документ, що характеризує цільові установки розвитку соціальних процесів у суспільстві, встановлює основні вимоги до обсягу та якості послуг, порядку й умов їх надання, які виражаються соціальними нормами та нормативами [7, с. 6].

За рівнем задоволення соціальних потреб ст. 4 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [8] передбачає такі соціальні нормативи:

– нормативи раціонального споживання – рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб;

– нормативи мінімального споживання – соціально прийнятний рівень споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг з огляду на соціальні або фізіологічні потреби;

– статистичні нормативи – нормативи, що визначаються на основі показників фактичного споживання чи забезпеченості для всього населення або його окремих соціально-демографічних груп.

Соціальні нормативи в Україні обмежуються нормативами мінімального споживання, які зазвичай ділять на дві складові частини – забезпечення фізіологічних і соціальних потреб особистості. Фізіологічний мінімум – це вартісне вираження матеріальних цінностей, необхідних для існування людини. У світовій практиці він становить 85–87% прожиткового мінімуму. Соціальний мінімум – це певний набір духовних і соціальних цінностей мінімально прийнятого рівня життя (13–15%).

Прожитковий мінімум називати нормативом можна лише умовно. Якщо нормативи споживання продовольчих товарів можна встановити на підставі хімічного складу й енергетичної цінності, то нормативи споживання непродовольчих товарів і послуг (особливо соціальних) встановити неможливо загалом. Під час визначення норм споживання харчових продуктів існують дві принципово різні моделі харчування. В Україні використовується вуглеводна модель харчування на противагу білково-вітамінній, що поширена серед економічно розвинених країн. Нормативи раціонального споживання продуктів харчування, рекомендовані Державним науководослідним центром з проблем гігієни харчування Міністерства охорони здоров'я України, подані в таблиці 1.

Затверджений набір продуктів харчування (споживчий кошик) за нормами споживання білків, жирів і вуглеводів збалансований незадовільно (на 60–70%). Норми споживання молока й молочних продуктів найнижчі, не перевищують 38% раціональних норм. Єдиний продукт, норми споживання якого перевищують раціональні на 20,3%, – хліб, макаронні вироби (у перерахунку на борошно).

Статистичні нормативи найбільш повно відображають усереднені потреби особистості, щоправда, лише за умови раціонального розподілу доходів у суспільстві. Оскільки в Україні 80% населення перебуває за межею бідності [5], статистичні норми відображають лише обмеженість доходів населення. Відхилення статистичних нормативів від мінімальних дають оцінку досягнутого рівня розвитку економіки та ступеня раціонального розподілу ВВП країни (інакше кажучи, ефективності державного управління). Ступінь раціональності розподілу визначається відносною часткою осіб із мінімальними, середніми та високими доходами.

Стаття 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [8] визначає: «Базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти». Соціальні стандарти не повинні обмежуватися встановленням прожиткового мінімуму та гарантії його забезпечення.

Таблиця 1

**Норми та рівень споживання продуктів харчування населенням України за 2017 р., кг/рік**

Продукти	Норми споживання, рекомендовані Державним науково-дослідним центром з проблем гігієни харчування Міністерства охорони здоров'я України	Споживчий кошик	Відсоток від норми
М'ясо й м'ясопродукти	83,0	53,0	63,86
Молоко та молочні продукти	380,0	143,5	37,76
Яйця (шт.)	290	220	75,86
Риба та рибопродукти	20,0	13,0	65
Цукор, кондитерські вироби	38,0	37,0	97,37
Олія рослинна та маргарин	13,0	9,1	70
Картопля	124,0	95,0	76,61
Городина, баштанні та бобові культури	161,0	111,9	69,5
Фрукти, ягоди та виноград	90,0	64,0	71,11
Хлібні продукти (хліб, макаронні вироби в перерахунку на борошно та крупи)	101,0	121,5	120,3

Більшість дослідників зосереджують увагу на нормах споживання продовольчих і непродовольчих товарів, які включені до споживчого кошика, або методах обчислення прожиткового мінімуму [9; 10]. Зазвичай є проблеми з наповненням споживчого кошика, з методикою обчислення прожиткового мінімуму. Проте є проблема також із тим, як забезпечується фінансування мінімальних потреб. В Україні це робиться найменш раціональним способом.

Наведемо простий приклад. Для оплати житлово-комунальних послуг (далі – ЖКП) однокімнатної квартири площею 35 м<sup>2</sup> в опалювальний період

потрібно 1665,66 грн на місяць (деталі розрахунку взято на сайті [www.domik.ua](http://www.domik.ua) [15]). Встановлений Законом України «Про державний бюджет України на 2017 рік» прожитковий мінімум дорівнював 1600 грн (96% витрат на оплату ЖКП). Очевидно, що жодного правового обґрунтування прожиткового мінімуму в Україні немає, як і немає жодної гарантії його забезпечення. За цих умов ні методика розрахунку, ні наповнення споживчого кошика не дають змогу забезпечити соціальні стандарти навіть на рівні прожиткового мінімуму.

Для оплати ЖКП надається субсидія. Субсидією можуть скориста-

тися сім'ї, які витрачають більше 15% середньомісячного доходу на сплату комунальних квитанцій. Таке право затверджене постановою Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення порядку призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива» від 14 травня 1999 р. № 822 [11]. Розмір субсидії становить  $1665,66 - 1600 \times 0,15 = 1425,66$  грн. Прожитковий мінімум, розрахований відповідно до закону, в Україні фактично дорівнює  $1600 + 1425,66 = 3025,66$  грн. Виплата прожиткового мінімуму в Україні здійснюється в дивний спосіб: прожитковий мінімум 1600 грн виплачується за місцем отримання доходів готівкою, на додаток субсидії 1425,66 грн – у безготівковій формі безпосередньо постачальникам комунальних послуг (монополіям). Оскільки жодні методи розрахунку цін на товари/послуги в Україні не передбачені, Антимонопольний комітет України не здійснює контроль за ціноутворенням монополістів, тому монополії можуть розглядати бюджетні субсидії як спосіб безконтрольного доступу до бюджету держави. За таких умов неможливо ні забезпечити бездефіцитність державного бюджету, ні встановити справедливі ціни на послуги ЖКП. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» [12] регулює відносини, що виникають у процесі надання й споживання житлово-комунальних послуг. Пункт 3 ст. 11 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» визначає порядок виплат пільг і субсидій: «Передбачені законодавством пільги та субсидії на оплату житлово-комунальних послуг виплачу-

ються споживачу в грошовій формі в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Виплата пільг і субсидій споживачу в грошовій формі може зруйнувати монополію постачальників послуг. Для цього достатньо включити субсидії до прожиткового мінімуму, а саме:

- визначити прожитковий мінімум на рівні 3025,66 грн (1600 грн + 1425,66 грн) і виплачувати його населенню за місцем одержання доходів;
- скасувати субсидії.

За таких умов можна сподіватися на диверсифікацію послуг. Споживач сам вирішить, що для нього доцільніше: оплачувати постачання гарячої води за монополійними тарифами або відмовитися від централізованого постачання гарячої води та встановити індивідуальний підігрів. Це забезпечить домогосподарства гарячою водою та дасть колосальну економію енергоресурсів (у межах держави).

Відміна субсидій передбачає радикальне скорочення супутніх витрат, пов'язаних із нарахуванням субсидій, що може забезпечити економічну доцільність встановлення прожиткового мінімуму відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум».

В основу соціальної політики України покладені соціальні мінімуми – прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, межа малозабезпеченості. Вони не можуть визначати стандарти соціальної політики. Варто зауважити, що навіть ці соціальні мінімуми не забезпечуються реально, не кажучи вже про відсутність належної індексації навіть мінімальних доходів. Соціальний стандарт необхідно розглядати як цільовий орієнтир, на досягнення якого спрямована соціальна політика та на основі якого має визна-

чатись обсяг ресурсів, необхідних для задоволення потреб населення [13].

Головним завданням соціальної політики є не нарощування номенклатури та розмірів соціальних виплат, а створення належних умов для встановлення адекватної оплати праці, щоб працюючі громадяни мали можливість самостійно вирішувати проблеми власної сім'ї та її утримання. Якісна система соціальних стандартів, які забезпечують нормальну життєдіяльність людини, не може базуватися на соціальних мінімумах. Соціальні стандарти – це ідеологія життя, яка вже давно слугує базовим принципом у країнах Європи. Необхідно виробити чітку соціальну стратегію держави. Стратегія України повинна забезпечувати постійне підвищення якості життя населення, індикаторами якого є пропорції розподілу доданої вартості (ВВП країни) між різними соціальними групами. Держава сьогодні не захищає найменшого працівника. Зокрема, це проявляється в наднизьких рівнях оплати праці на підприємствах і в організаціях (насамперед у галузях освіти, науки, культури, охорони здоров'я). Для усунення зазначених недоліків системи розподілу головними завданнями є такі:

- встановлення економічно обґрунтованої різниці між мінімальною та максимальною заробітною платою;
- встановлення мінімальної зарплати як соціальної гарантії;
- диференціація оплати праці має стати однією з головних цілей державної політики регулювання доходів;
- запровадження диференційованої шкали оподаткування доходів фізичних осіб.

Цільовим орієнтиром при цьому є досягнення таких пропорцій розпо-

ділу ВВП, які забезпечать досягнення рівнів, рекомендованих Організацією Об'єднаних Націй:

- 1) розрив у рівні доходів граничних децильних груп населення (не має перевищувати 10:1);
- 2) співвідношення мінімальної та середньої зарплати не перевищує 1:3;
- 3) мінімальна заробітна плата дорівнює  $1,5 \div 2,0$  прожитковій мінімуми.

Запропоновані соціальні стандарти визначають мету й орієнтири соціальної політики, водночас вказуючи на способи досягнення. Реалізація цих стандартів в Україні дасть змогу започаткувати процес змін, що забезпечить перехід до сталого розвитку держави, який визначено Організацією Об'єднаних Націй як основний напрям розвитку цивілізації на XXI ст.

Таким чином, в Україні відсутні соціальні стандарти, які визначають якість життя, відповідно, відсутня також соціальна політика. Система соціальних стандартів України, сформована на основі соціальних мінімумів, програмує зростання бідності та необмежено розширює число отримувачів соціальної допомоги й субсидій. Соціальні стандарти та нормативи не забезпечують рівень життя, гарантований Конституцією України. В основі соціальних гарантій повинні лежати пропорції розподілу ВВП, які забезпечують такі співвідношення:

- а) доходи граничних децильних груп 10:1;
- б) середня й мінімальна заробітна плата – 1: 3;
- в) мінімальна заробітна плата та прожитковий мінімум –  $1:1,5 \div 2,0$ .

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 р. № 966-14 (у редакції від 20 січня 2018 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.
2. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 780-2016-п / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF>.
3. Гуменюк І. Сучасні проблеми базового соціального стандарту. Право України. 2008. № 3. С. 118–121.
4. Соціальні стандарти та соціальні гарантії: теоретичні аспекти, проблеми, світовий досвід: монографія / за ред. В. Латік, В. Мушчиніна. К.: ЦПСД, 2007. 320 с.
5. Елесеєв А. Социологическое содержание соотношения стандартов, права и морали. Вестник Московского университета. Серия 18 «Социология и политология». 2005. № 3. С. 79–86.
6. Баранова Н., Поляк Н. Удосконалення соціальних стандартів у системі соціального забезпечення. Україна: аспекти праці. 2009. № 2. С. 21–25.
7. Ренкас Н. Социальные стандарты – инструмент управления качеством жизни населения региона. Социальное и пенсионное право. 2006. № 4. С. 6–10.
8. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III (у редакції від 7 квітня 2012 р.) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 48. Ст. 409. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
9. Щодо удосконалення методики визначення прожиткового мінімуму в Україні: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1538/>.
10. Бикова А., Лобза А., Семенова Л. Прожитковий мінімум як базовий соціальний стандарт в Україні: реалії та проблеми вдосконалення. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Економіка і менеджмент». 2016. Вип. 17. С. 108–114. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2016/17-2016/24.pdf>.
11. Про вдосконалення порядку призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 1999 р. № 822-99-п (у редакції від 15 травня 2003 р.) / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/822-99-%D0%BF>.
12. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 9 листопада 2017 р. № 2189-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2189-19>.
13. Волгин Н., Гриценко Н., Шарков Ф. Социальное государство: учебник для вузов. М.: Дашков и Ко, 2003. 414 с.
14. UkrPress.info: веб-сайт. URL: <http://www.ukrpress.info/2017/>.
15. Скільки сплатять за комунальні послуги споживачі в Києві в опалювальному сезоні. URL: <http://domik.ua/novosti/skilki-splatyat-za-komunalni-poslugi-spozhivachi-v-kyevi-v-opalyuvalnomu-sezoni-n253477.html>.

В работе исследуются социальные стандарты в Украине, методы их определения и обеспечения. В основу социальной политики Украины положены социальные минимумы, которые программируют рост бедности. Социальный стандарт следует рассматривать как целевой ориентир, на достижение которого направлена социальная политика. В основе социальных гарантий должны лежать пропорции распределения ВВП, которые обеспечат соотношение доходов, рекомендованных Организацией Объединенных Наций.

**Ключевые слова:** социальные стандарты, прожиточный минимум, минимальная зарплата, субсидии, налогообложение доходов, пропорции распределения ВВП.

The paper examines social standards in Ukraine, methods for their identification and provision. The social policy of Ukraine is based on social minima, which program the growth of poverty. The social standard should be considered as a target benchmark, the achievement of which is aimed at social policy. The basis for social guarantees should be the proportions of the distribution of GDP, which will ensure the ratio of income recommended by the United Nations.

**Key words:** social standards, living wage, minimum wage, subsidies, income taxation, proportion of GDP distribution.

---