

СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ ЯК ОСНОВА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

SOCIAL STANDARDS AS A BASIS SOCIAL POLICY OF UKRAINE

Пирого І.С.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правознавства та канонічного права
ПЗВО «Карпатський університет імені Августина Волошина»

Пирого С.С.,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри правознавства та канонічного права
ПЗВО «Карпатський університет імені Августина Волошина»

Удосконалення управління соціальною сферою, підвищення якості життя суспільства і створення ефективної держави зумовлюють необхідність розроблення теоретико-методологічних підходів до дослідження системи соціальних стандартів. Визначені характеристики соціального стандарту, вимоги до його розроблення, сформульована ідеологічна сутність терміна «соціальний стандарт», адекватна сучасним реаліям. Система державного управління вимагає наявності соціального стандарту у вигляді критеріїв, принципів виконання соціальних зобов'язань держави, які розкриваються через правові норми. Соціальна стандартизація є об'єктивним процесом, спрямованим на досягнення оптимального рівня впорядкування соціальної сфери громадського життя за допомогою встановлення норм та нормативів, що відповідають ступеню соціального й економічного розвитку країни. Соціальні стандарти у вигляді фінансових норм є найважливішим інструментом реалізації виконавської функції влади. Вибудувана в Україні система соціальних стандартів не забезпечує реалізації конституційних прав і свобод людини та не виконує функції механізму управління соціальним розвитком країни. В Україні не існує стандартів, які дають змогу визначити рівень і якість життя населення, а поняття «соціальний стандарт» ототожнюється з поняттям «соціальний мінімум» – «прожитковий мінімум» і «мінімальна зарплата». Закон декларує нормативний метод обчислення прожиткового мінімуму, але застосовувані норми не ґрунтуються на об'єктивних критеріях. Запропоновано визначити прожитковий мінімум на основі об'єктивно встановлених норм споживання продуктів харчування і житлово-комунальних послуг. Вартість цих складових частин визначає 75% розміру прожиткового мінімуму. Норми споживання продуктів харчування і житлово-комунальних послуг доцільно визначити законом, передбачивши щоквартальну 100% індексацію.

Ключові слова: соціальні стандарти, прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, оподаткування доходів, пропорції розподілу.

Improving the management of the social sphere, improving the quality of life in society and creating an effective state necessitate the development of theoretical and methodological approaches to the study of social standards. The characteristics of the social standard, the requirements for its development are defined, the ideological essence of the term "social standard" is formulated, adequate to modern realities. The system of public administration requires a social standard in the form of criteria, principles of fulfillment of social obligations of the state, which are disclosed through legal norms. Social standardization is an objective process aimed at achieving the optimal level of regulation of the social sphere of public life by establishing norms and standards that correspond to the degree of social and economic development of the country. Social standards in the form of financial norms are the most important tool for the implementation of the executive function of government. The system of social standards built in Ukraine does not ensure the implementation of constitutional human rights and freedoms and does not serve as a mechanism for managing the country's social development. In Ukraine, there are no standards that allow to determine the level and quality of life of the population, and the concept of "social standard" is identified with the concept of "social minimum" – "subsistence level" and "minimum wage". The law declares a normative method of calculating the subsistence level, but the applied norms are not based on objective criteria. It is proposed to determine the subsistence level on the basis of objectively established norms of consumption of food and housing and communal services. The cost of these components determines 75% of the subsistence level. Norms of consumption of food and housing and communal services should be determined by law, providing for quarterly 100% indexation.

Key words: social standards, subsistence level, minimum wage, income taxation, proportions of distribution.

Проблема створення гідних умов для кожного члена суспільства, а отже, і соціального розвитку, набуває особливої актуальності і займає пріоритетну позицію в модернізації соціальної політики соціально орієнтованої держави, проголошеної Конституцією України. Питання, пов'язані з вирішенням проблеми соціальних стандартів, вимагають пошуку ринкових механізмів більш повного задоволення потреб соціуму. Обмеженість економічних ресурсів, визнання і забезпечення державою соціальних прав і гарантій їх реалізації, закріплених Конституцією України і формуванням видаткової частини державного і місцевих бюджетів, вимагають встановлення системи соціальних стандартів як основи соціальної політики, спрямованої на досягнення гідного рівня і якості життя, задоволення базових потреб на соціально значущому рівні, зростання людського потенціалу країни.

Через явну нестачу вивчення проблем розроблення і впровадження соціальних стандартів досі немає єдиної усталеної думки про те, у чому полягають сутність і складова база соціальних стандартів [1–6].

Метою цієї роботи є дослідження й обґрунтування сутності соціальних стандартів як основи соціально-економічних перетворень, спрямованих на досягнення соціального добробуту і підвищення якості життя громадян країни.

Натепер правові основи соціальної стандартизації України, обов'язкові для всіх державних органів управління та суб'єктів, які здійснюють господарську діяльність, закріплені на державному і регіональному рівнях управління. Соціальні стандарти як один зі способів управління соціальною сферою розроблені на основі домовленостей із нагальних питань соціальної політики і базуються на низці законів України: «Про оплату праці», «Про соціальні послуги», «Про прожитковий мінімум».

Визначення соціальних стандартів рівня життя і відповідальності органів влади за їх дотримання сприяють підвищенню значущості норм і нормативів, ухвалених як мінімальні державні стандарти рівня життя, регламентують основні напрями соціальної політики, і повинні бути зведені до знаходження мінімально допустимих показників рівня життя за такими напрямами [7, с. 55]:

- споживання матеріальних благ і послуг;
- забезпечення житлом;
- соціальне обслуговування;
- пенсійне забезпечення;
- медичне обслуговування;
- освіта;
- культура.

Соціальний стандарт якості життя має визначатися не як мінімальний, а як середній рівень, який визначається, виходячи з вироблених у процесі еволюції загальноприйнятих норм поведінки індивіда в соціально-економічному середовищі, зважаючи на більш широке коло потреб, з урахуванням, серед іншого, накопиченого майна, участі в соціальній діяльності та відображення культурних особливостей соціуму, тобто розширенням можливостей вести гідне, творче і здорове життя.

Визначення соціального стандарту повинно відображати задоволення насущних соціальних потреб громадян на рівні, що відповідає економічному розвитку держави. Отже, соціальний стандарт соціальної держави в широкому сенсі слова визначається сукупністю уявлень, виражених у вигляді раціонального (середнього) рівня споживання індивідом певного набору благ, який більшою частиною суспільства вважається прийнятним і справедливим.

Більшість розвинених країн переорієнтували соціальну політику від мінімальних соціальних стандартів до стандартів прийнятного рівня життя, а середньодушовий дохід стає основою політики соціальної держави [2, с. 284].

Основоположним напрямом соціальної стандартизації є забезпечення прожиткового мінімуму. У цьому разі держава повинна взяти на себе низку обов'язків: забезпечити завдяки трансфертним платежам однаковий рівень мінімального доходу в усіх регіонах; підготувати єдину методичну базу для визначення величини грошових виплат допомоги домогосподарствам, чії доходи нижчі рівня прожиткового мінімуму. Розробка інших параметрів системи соціальних стандартів та забезпечення громадян комплексом соціальних послуг на встановленому рівні повинні бути покладені на регіони.

Аналізуючи визначення прожиткового мінімуму (далі – ПМ) [8], який Закон визначає базовим соціальним стандартом [9], можна стверджувати, що воно суперечить самому поняттю «стандарт». Мінімальні набори послуг не можуть задовольнити «основні соціальні та культурні потреби особистості». Прожитковий мінімум на одну особу і для основних соціально демографічних груп дозволяє забезпечити лише фізіологічні потреби здорової людини, оскільки не враховує вартості ліків та лікування, яке давно вже не безкоштовне в Україні, та практично ігнорує соціальні потреби.

Варто погодитись з думкою Н. Баранової та Н. Поляка, 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 [10, с. 25]. В Україні поняття «соціальний стандарт» ототожнюється з поняттям «соціальний мінімум». Призначення соціального мінімуму в тому, щоб гарантувати право на життя (погане, але не довге), що передбачає забезпечення мінімальних фізіологічних потреб організму. Поняття «прожитковий мінімум» не може поєднуватися зі словосполученням «соціальний стандарт». Соціальний стандарт – це гарантія високого рівня і якості життя, який держава зобов'язується забезпечити громадянам. Можна погодитись зі словами М. Ренкаса, який вважає, що соціальний стандарт є нормативним документом, що характеризує цільові настанови розвитку соціальних процесів у суспільстві, встановлює основні вимоги до обсягу та якості послуг, порядку й умови їх надання, які виражаються соціальними нормами та нормативами [11, с. 6].

Іншим соціальним стандартом є мінімальна заробітна плата (далі – МЗП), рівень якої, за законодавством України, не може бути нижчим від розміру реального прожиткового мінімуму. 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 від прожиткового мінімуму (ПМ).

З 1 січня 2017 р. мінімальна заробітна плата дорівнює двом прожитковим мінімумам. У 2020 р. цей показник перевищив 2 прожиткові мінімуми, заплановано ще 2 підвищення. Усе це наближається до вимог Європейської соціальної хартії (переглянутої) [12]. На жаль, це співвідношення досягнуто штучно, завдяки різкому зниженню прожиткового мінімуму і руйнуванню 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). У результаті – половина домогосподарств в Україні потребують дотацій на оплату ЖКП.

Закон України «Про прожитковий мінімум» не дає визначення його величини, а лише вказує на потреби, які має задовольнити прожитковий мінімум. Конкретизація цих потреб дана в постанові Кабінету Міністрів України № 780 від 11 жовтня 2016 р. «Набори продуктів харчування, набори непродовольчих товарів та набори послуг для основних соціальних і демографічних груп населення». Закон передбачає нормативний метод обчислення прожиткового мінімуму. Відповідно встановлює норми: споживання продуктів харчування, мінімальний набір предметів гардеробу, набір текстильної білизни, набір предметів першої потреби, санітарії та ліків, товарів культурно-побутового та господарського призначення, ЖКП та зв'язку, побутових послуг, транспортних послуг, послуг закладів культури. Із наведеного переліку норми можна встановити лише для ЖКП та 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», де індексація не передбачена. Замість індексації використовується поняття «моніторинг» фактичного розміру прожиткового мінімуму, який здійснюється для спостереження за динамікою рівня життя в Україні. На практиці розмір прожиткового мінімуму встановлюється сумуванням вартості наборів продуктів харчування та часткової оплати (15%) житлово-комунальних послуг. Решта житлово-комунальних послуг покриваються дотаціями, які отримують майже 50% домогосподарств України.

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 ніякої відповідальності.

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

Виходячи із вищевикладеного, зрозуміло, що жодна стаття Закону України «Про прожитковий мінімум» на практиці не застосовується, 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. Наголошення виноситься цифра, одержана таким методом:

прожитковий мінімум дорівнює вартості мінімального набору продуктів харчування плюс обов'язкова норма оплати ЖКП, визначена постановою Кабінету Міністрів № 822 від 14 травня 1999 р., що становить 15% сукупного доходу. Розрахований цим методом прожитковий мінімум у квітні 2020 р. для працездатної особи становить $1\ 876 \times 1,15 = 2\ 157,4$ грн; для особи, яка втратила працездатність, – $1\ 519 \times 1,15 = 1\ 746,85$ грн. Із точністю до 3–5% – це саме ті цифри, які закладені в Держбюджеті 2020 р. [13; 14].

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 повинен покладатися метод розрахунку, який базується на нормах, які можна обґрунтувати. Таких нормативів є всього два:

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

2) норми використання житлово-комунальних послуг.

За застосування цього методу вартість непродовольчих товарів та інших послуг (крім житлово-комунальних) визначається як відсоток від прожиткового мінімуму. Пропорції витрат на складові частини споживчого кошика зазвичай визначають статистичним методом. У Законі Російської Федерації передбачена така структура витрат: продукти харчування – 50%; непродовольчі товари – 25%; послуги (зокрема, ЖКП) – 25% [15]. Через високі тарифи на ЖКП такі пропорції витрат зовсім не підходять для України. Спробуємо виявити пропорції розподілу витрат на складові частини, спираючись на реальну вартість встановлених нормами споживання продуктів харчування і ЖКП.

Автором проведено розрахунки середньої сумарної вартості ЖКП у м. Києві, здійснені на підставі тарифів на енергоресурси станом на квітень 2020 р., та норм споживання на одну зареєстровану особу¹. Реальна вартість продуктового набору для особи, яка втратила працездатність, становить 1 638 грн, що практично дорівнює вартості ЖКП – 1 332 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%. З огляду на те, що в Україні належить додати ще й інші послуги, знижувати частку витрат на ці складові частини споживчого кошика нижче 25% уважимо неприйнятним. Отже, пропорції витрат за складовими частинами спожив-

чого 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 складові частини споживчого кошика змінюється по-різному, тому пропорції будуть також швидко змінюватися. З урахуванням вищевикладеного 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: $C (СК) = [C (ПН) + C (ЖКП)] / 0,75$;

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

Для осіб, які втратили працездатність, вартість споживчого кошика у квітні 2020 р. становить: $C (СК) = (1\ 638 + 1\ 332,22) / 0,75 = 3\ 960,29$ грн. Ця сума повинна дорівнювати мінімальному розміру пенсії за квітень і виплачуватися пенсіонеру на руки. Якщо вартість опалення розподілити рівномірно упродовж року, то вартість споживчого кошика на місяць буде дорівнювати: $C (СК) = (1\ 638 + 404,25 + 523,5) / 0,75 = 3\ 421$ 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 працездатність) не дозволяє застосовувати інші пропорції індексування цих доходів. Для інших соціально-демографічних груп населення прожитковий мінімум буде інший, оскільки інші норми споживання продуктів харчування.

Під час розроблення Закону «Про прожитковий мінімум» мінімальні набори продуктів харчування і норми споживання ЖКП треба визначати Законом України, а не постановою Кабінету Міністрів, а також покласти конкретну (визначену) відповідальність за достовірність встановлених норм у натуральному і грошовому виразах на відповідні міністерства.

Висновки. Здійснено аналіз методів встановлення соціальних стандартів, виявлено їхні недоліки. Проаналізовано положення Закону України «Про прожитковий мінімум» і встановлено, що Закон має декларативний характер і не використовується для його практичних розрахунків. Запропоновано новий алгоритм визначення прожиткового мінімуму на основі норм споживання продуктів харчування і житлово-комунальних послуг (споживчий кошик), сумарна вартість яких становить 75% вартості споживчого кошика, а 25% – це вартість непродовольчих товарів та інших послуг, за винятком житлово-комунальних.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Ахинов Г. Государственные социальные стандарты в системе межбюджетных отношений : монография. Москва : МАКС-Пресс, 2008. 225 с.
- Гуслякова Л., Лига М., Калина Ю. Социальные стандарты качества жизни. Москва : Гардарики, 2007. 141 с.
- Миннихметов Р. Право и социальные нормативы общества : монография. Москва : Право и государство, 2005. 143 с.
- Такмакова Е. Роль социальной стандартизации в формировании доходов населения. Орел : ПФ «Картуш», 2012. 228 с.
- Gassmann. Kyrgyz Republic: Minimum Living Standards and Alternative Targeting Methods for Social Transfers. World Bank. Washington, DC, 2013.
- Silber Jacques, Verme Paolo. Relative Deprivation, Reference Groups and the Assessment of Standard of Living. World Bank. 2012.
- Беглова Е. Роль заработной платы в стратегии сокращения бедности. *Проблемы современной экономики*. 2011. № 3 (39). С. 53–56.
- Про прожитковий мінімум : Закон України від 15 липня 1999 р. № 966–14 (у редакції від 20 січня 2018 р.) / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14>.
- Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017–III (у редакції від 10 червня 2018 р.) / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
- Баранова Н., Поляк Н. Удосконалення соціальних стандартів у системі соціального забезпечення. *Україна: аспекти праці*. 2009. № 2. С. 21–25.
- Ренкас Н. Социальные стандарты – инструмент управления качеством жизни населения региона. *Социальное и пенсионное право*. 2006. № 4. С. 6–10.
- Європейська соціальна Хартія (переглянута) : міжнародний документ від 3 травня 1996 р. № 994–062 (у редакції від 7 вересня 2016 р.) / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.

¹ URL: <http://domik.ua/novosti/tarify-na-centralizovano-otoplenie-v-20192020-godax-n259029.html>.

13. Про державний бюджет України на 2020 р. : Закон України від 14 листопада 2019 р. № 294–ІХ (у редакції від 18 квітня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-IX>.

14. Вартість мінімального споживчого кошика. URL: <http://edclub.com.ua/analytika/vartist-minimalnogo-produktovogo-koshyka-u-kvitni-2020-roku-zroslo>.

15. О потребительской корзине в целом по Российской Федерации : Федеральный закон № 277-ФЗ от 3 декабря 2012 (в редакции от 28 декабря 2017 г.). URL: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-03122012-n-227-fz-o/>.