

УДК 349.2: 331.2 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-10.10>

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ НАУКОВОЇ ОБГРУНТОВАНOSTІ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ У КОНТЕКСТІ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ В УКРАЇНІ

Малюга Леся Юріївна,

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна)

Глоба Анастасія Олександрівна,

студентка 3 курсу юридичного
факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна)

У науковій статті досліджуються проблеми реалізації принципу наукової обґрунтованості формування соціальних стандартів в Україні в контексті права на соціальний захист. Визначено й охарактеризовано юридичну природу понять «державні соціальні стандарти» та «державні соціальні гарантії».

Аналіз нормативно-правових у сфері соціальних стандартів в Україні показує, що їх положення не завжди є науково обґрунтованими. Унаслідок цього окремі інститути права соціального захисту не відповідають сучасним вимогам суспільства та не забезпечують вирішення економічних і соціальних завдань його розвитку, що утворює проблемну ситуацію. Варто акцентувати увагу на тому, що державні соціальні стандарти й нормативи передусім устанавлюються з метою визначення механізму реалізації соціальних прав і державних соціальних гарантій громадян, визначених Конституцією України, а також визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах і фінансових ресурсів для їх реалізації.

З огляду на євроінтеграційні процеси в Україні, авторами визначається відповідність устанавленого прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту реальним потребам населення. Обґрунтовується необхідність перегляду чинної законодавчої бази регулювання соціальних стандартів, норм і нормативів в Україні й приведення її у відповідність до європейських стандартів.

Зроблено висновки, що встановлення основних державних соціальних гарантій, зокрема мінімальної заробітної плати, на основі рівня прожиткового мінімуму відбувається в умовах штучного його заниження. Незважаючи на закріплення принципу наукової обґрунтованості соціальних норм і нормативів, на сучасному етапі розвитку цей принцип є певною мірою декларативним, оскільки на практиці існує значний розрив між визначеними та вирахованими на основі норм права й закріпленими в законах показниками та фактичними даними.

Ключові слова: право на соціальний захист, соціальний стандарт, прожитковий мінімум, євроінтеграція, принцип наукової обґрунтованості.

**IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SCIENTIFIC VALIDITY
IN THE FORMATION OF SOCIAL STANDARDS WITHIN THE RIGHT
TO SOCIAL PROTECTION IN UKRAINE**

Maliuha Lesia Yuriivna,
PhD in Law,
Senior Research Assistant
of the Law faculty
(Taras Shevchenko National University
of Kyiv, Kyiv, Ukraine)

Hloba Anastasiia Oleksandrivna,
3rd year Student of the Law Faculty
(Taras Shevchenko National University
of Kyiv, Kyiv, Ukraine)

Current scientific article examines problems that might arise with implementation of scientific validity in the establishment of social standards in Ukraine. Particularly, aforesaid is done within special regard to the right to social protection. Therefore, the discussion sheds light on peculiar features of the concepts of “state social standards” and “state social guarantees”.

Analysis of legal acts in the field of social standards in Ukraine has shown that their provisions are not always scientifically substantiated. As a result, some legal institutions of social protection do not meet the modern requirements of society, thus they are incapable to provide solutions to the economic and social problems of their development. It is also emphasized that state social standards and norms are primarily established with the aim to determine the mechanism for the implementation of social rights and state social guarantees of citizens. Furthermore, among their crucial tasks is the identification of state social policy priorities, which, in their turn, are vital to ensure human needs for material goods and services, as well as financial resources for their implementation.

Taking into account the European integration processes in Ukraine, the authors determine the compliance of the established cost of living as a basic social standard with the real needs of the population. The necessity of revising the current legislative framework for regulating social standards, norms and standards in Ukraine and bringing it into line with European standards has been justified.

It is concluded that the establishment of basic state social guarantees, in particular, the minimum wage (on the basis of the subsistence level) occurs in conditions of its artificial underestimation. Despite the consolidation of the principle of scientific validity of social norms and standards, at this stage of development, aforesaid principle is to a certain extent declarative, since in practice there is a significant gap between the indicators and actual data stipulated in the laws.

Key words: the right to social protection, social standard, minimum living wage, European integration, the principle of scientific validity.

Державні соціальні нормативи, стандарти й гарантії є важливим складником права на соціальний захист в Україні. На них покладене важливе завдання – забезпечувати життя людей на належному рівні. Саме соціальні стандарти, нормативи й гарантії визначають рівень доходів населення, від якого безпосередньо залежить якість його життя. Питання соціальних стандартів і нормативів врегульовано численними нормативно-правовими актами, як національними, так і міжнародно-правовими.

На думку О.О. Євсєєва, яку ми поділяємо, розроблення науково обґрунтованої стратегії управління соціальною сферою та соціальними процесами допоможе забезпечити вирішення економічних і соціальних завдань розвитку суспільства, а стратегія має базуватися на чітких функціональних орієнтирах, якими для соціальної сфери є соціальні стандарти [1]. З огляду на євроінтеграційні процеси в Україні, розглянута в статті наукова проблематика є актуальною та практично значущою.

Дослідження окремих аспектів застосування соціальних стандартів і соціальних гарантій висвітлено в працях провідних учених, таких як В.М. Андріїв, Н.Б. Болотіна, В.Л. Костюк, О.Л. Кучма, М.І. Іншин, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилишко, О.І. Процевський, І.С. Сахарук, С.М. Синчук, Д.І. Сіроха, Б.І. Сташків, О.В. Тищенко, Н.М. Хуторян, О.Г. Чутчева, М.М. Шумило, О.М. Ярошенко та інші. У працях цих учених розглядаються положення щодо рівня та якості життя населення, соціальної політики, політики у сфері доходів населення, використання соціальних стандартів і гарантій в Україні. Незважаючи на значний доробок науковців, вищезазначена тематика потребує подальшого дослідження й розвитку, з огляду на її важливу роль в умовах сьогодення в Україні.

Метою дослідження є встановлення в контексті права на соціальний захист основних функцій і завдань, які покладаються на окремі соціальні стандарти й нормативи у сфері доходів населення, і визначення вимог, що встановлюються для визначення розмірів таких стандартів, а також аналіз ефективності реалізації принципу їх наукової та економічної обґрунтованості.

Важливим принципом права соціального забезпечення є принцип наукової обґрунтованості соціальних стандартів і нормативів, норм споживання та забезпечення, який пов'язаний із застосуванням наукового інструментарію та глибокого вивчення досягнень вітчизняної й закордонної практики реалізації соціальних стандартів. На думку Н.Б. Болотіної, він полягає в тому, що соціальні виплати, їх розмір мають відповідати потребам людини й задовольняти їх [2]. Цей принцип закріплений на нормативному рівні, а саме в статті 3 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [3].

Звертаючись до юридичної природи понять «соціальні стандарти» та «соціальні гарантії», варто зазначити, що законодавець визначає «державні соціальні стандарти» як установлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми й нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій [3]. Теоретики права розглядають соціальний стандарт, з одного боку, як цільовий орієнтир, на досягнення якого спрямована соціальна політика, з іншого – як засіб, за допомогою якого може визначатися обсяг ресурсів, необхідних для досягнення певного рівня забезпеченості й задоволення потреб населення [4, с. 213]. Аналізуючи наукову літературу, варто констатувати, що соціальні стандарти є нормами, що висуваються до розвитку соціальної сфери, якості життя, які встановлюються й гарантуються державою.

У юридичній літературі державні соціальні стандарти визначаються як установлені законами, іншими нормативно-правовими актами фактори та основні вимоги до якості й рівня життя населення, що гарантуються Конституцією країни та базуються на системі науково-обґрунтованих норм і нормативів і показників їх виміру. Існування соціальних стандартів, що відображають якість життя, дає змогу здійснювати ефективну соціальну політику, закладаючи необхідні для виконання умови в бюджет. Соціальна політика є ефективною тільки тоді, коли базується на дієвій системі стандартів, відповідальності за їх виконання, проведенні аналізу причини тих чи інших явищ, диспропорцій [5, с. 13]. Варто акцентувати увагу, що державні соці-

альні стандарти й нормативи передусім установлюються з метою визначення механізму реалізації соціальних прав і державних соціальних гарантій громадян, визначених Конституцією України, а також пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах і фінансових ресурсів для їх реалізації.

У соціальному законодавстві України дається таке визначення поняття «державні соціальні гарантії»: мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, установлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму [3]. Розміри основних соціальних гарантій – мінімальних розмірів заробітної плати та пенсії за віком, інших видів соціальних виплат і допомоги, визначаються на основі соціальних стандартів.

Базовим державним соціальним стандартом в Україні є прожитковий мінімум, установлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти [3]. Його величина використовується для розрахунку більшості показників соціального блоку бюджету, саме тому привертає до себе найбільшу увагу науковців і практиків [6]. Основним нормативно-правовим актом, який регулює питання щодо цього соціального стандарту, є Закон України «Про прожитковий мінімум» [7]. Згідно зі статтею 1 цього Закону, прожитковий мінімум визначається як вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів і мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років, дітей віком від 6 до 18 років, працездатних осіб, осіб, які втратили працездатність.

Методика вирахування прожиткового мінімуму затверджується окремим нормативно-правовим актом. Варто зазначити, що нову методику затверджено відносно нещодавно спільним Наказом Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної служби статистики України від 03.02.2017 [8], у якому окремо визначається перелік позицій продуктів харчування, групи непродовольчих товарів (предмети гардеробу, текстильна білизна; предмети першої потреби, санітарії та ліки, товари культурно-побутового й господарського призначення), а також вартість набору послуг (житлово-комунальних і зв'язку, побутових, транспортних, послуг закладів культури), на основі яких вираховується вартість споживання чи використання кожного із цих благ на місяць.

Вищезазначені позиції утворюють таке поняття, як «споживчий кошик», визначення якого міститься в Законі України «Про мінімальний споживчий бюджет» [9], який передбачає включення до споживчих кошиків науково обґрунтованих, збалансованих за потребою стандартних наборів товарів і послуг, заснованих на мінімальних нормах і нормативах споживання, що розробляються науковими установами й організаціями відповідного профілю. На основі системи споживчих кошиків формується мінімальний споживчий бюджет – набір продовольчих і непродовольчих товарів і послуг у натуральному й вартісному вираженні, що забезпечує задоволення основних фізіологічних і соціально-культурних потреб людини.

З огляду на вищезазначене, на нашу думку, нормативно-правові акти у сфері соціального забезпечення оперують принципом наукової обґрунтованості соціальних

нормативів і стандартів і встановлюють чітко визначену методику вирахування прожиткового мінімуму. Зокрема, визначається, що цей показник має бути достатнім для задоволення основних потреб людини та забезпечити її нормальне фізіологічне й соціальне існування. Для цього відповідні наукові установи та організації на основі фактичних даних вираховують необхідний для середньостатистичної людини обсяг товарів і послуг, який має задовольнити її базові потреби. У свою чергу, ці дані потім використовуються для обчислення соціальних гарантій, у тому числі й мінімальної заробітної плати. Саме тому дуже важливим є відповідність таких даних реаліям життя, а також їх дійсна спроможність виконувати покладені на них функції.

Але на практиці постає питання щодо ефективності реалізації принципу наукової та економічної обґрунтованості соціальних стандартів і нормативів, а також відповідності нормативно закріплених методів вирахування прожиткового мінімуму цьому принципу. Існування цієї проблеми підтверджується тим фактом, що в Україні на практиці виникає ситуація, за якої паралельно існує два показники: визначений у нормах права й окремо «фактичний» прожитковий мінімум. Зокрема, Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» установлює прожитковий мінімум у розмірі 1853 гривень на 1 січня 2019 року, а з 1 липня 2019 року – 1936 гривень. Ці цифри вираховуються шляхом використання вищезазначеної Методики визначення прожиткового мінімуму з урахуванням цін на товари і послуги, які включаються до «споживчого кошику».

Водночас Міністерство соціальної політики України публікує іншу інформацію: фактичний розмір прожиткового мінімуму в цінах лютого 2019 року в розрахунку на місяць на одну особу становив 3 553 грн. [10]. Ця цифра є майже вдвічі більшою, ніж визначена в Законі. Отже, існують розбіжності у вирахуванні розміру прожиткового мінімуму й питання щодо причин такої різниці залишається відкритим.

Один із державних стандартів у сфері доходів населення, розмір якого безпосередньо залежить від розміру прожиткового мінімуму, – це мінімальна заробітна плата. У статті 9 Закону України «Про оплату праці» вказано умови визначення розміру мінімальної заробітної плати. Зокрема, встановлено, що розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників і їхніх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів і мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загального рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості. Мінімальна заробітна плата встановлюється в розмірі не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб [11].

Такий підхід є віддзеркаленням міжнародно-правових актів, зокрема Конвенції Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються, що ратифікована Україною 19 жовтня 2005 року. Саме ця Конвенція зобов'язує враховувати всі вищезгадані чинники під час вирахування мінімальної заробітної плати, встановлення якої «повинно бути одним із елементів політики, яка спрямована на боротьбу з бідністю та забезпечення задоволення потреб усіх працівників і їхніх сімей». Також Конвенція встановлює необхідність урахування вимог економічного розвитку, рівня продуктивності й бажаності досягнення та підтримання високого рівня зайнятості, «урахування змін вартості життя й інших економічних умов» [12].

Аналізуючи законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати в різні роки незалежності України, варто звернути увагу, що протягом 2001–2009 років він значно відставав від прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Як зазначають науковці,

співвідношення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у 2001 році становило понад 35%, у 2004 році – майже 56%, у 2007 році – близько 80% і тільки в грудні 2009 року воно досягло 100%, у наступні роки воно також становило 100% [13]. Згідно з міжнародними нормативно-правовими актами, відповідно до вимог Європейської соціальної хартії, яка ратифікована Україною у 2006 році, мінімальна заробітна плата має бути у 2–2,5 рази більшою за розмір прожиткового мінімуму. Натепер розмір середньої заробітної плати перевищує прожитковий мінімум у 2,25 рази, що, безсумнівно, свідчить про позитивні зміни в цьому напрямі порівняно з попередніми роками.

Але варто взяти до уваги той факт, що натепер існує великий розрив між фактичним і нормативно визначеним прожитковим мінімумом. Це свідчить про те, що прожитковий мінімум не відповідає фактичним потребам людини, а оскільки мінімальна заробітна плата вираховується на основі цього показника, то й вона не відповідає їм, а також вимогам міжнародних нормативно-правових актів, зокрема вимогам, установленим Європейською соціальною хартією. Якщо взяти співвідношення «реального» прожиткового мінімуму, а саме 3553 грн., та мінімальної заробітної плати, що становить 4173 грн., то остання перевищує прожитковий мінімум не в 2–2,5 рази, як вимагає Хартія, а в 1,2 рази, тобто майже дорівнює їй.

На нашу думку, так відбувається штучне заниження розміру прожиткового мінімуму, адже Україна, ратифікувавши міжнародні нормативно-правові акти, зокрема і Європейську соціальну хартію, зобов'язалася дотримуватися її. Тому, якщо врахувати лише визначені в законах показники, співвідношення мінімальної заробітної плати і прожиткового мінімуму відповідає встановленим Хартією вимогам. Але, беручи до уваги існування значного розриву з фактичними показниками, можна зробити висновок про невідповідність таких показників міжнародним стандартам.

Досліджуючи досвід інших країн, варто згадати, що існує інший метод вирахування мінімальної заробітної плати – її порівняння із середньою заробітною платою (індекс Кейтса) [14, с. 121]. Такий підхід можна знайти в міжнародних правових актах, зокрема в Резолюції Європейського Парламенту від 20 жовтня 2010 року [15]. У ній указано, що для того, щоб задовольнити на достатньому рівні потреби людини, мінімальна заробітна плата має становити мінімум 60% від середньої заробітної плати в країні.

Наприклад, у Нідерландах, Данії, Германії та Бельгії мінімальна заробітна плата становить близько 50% середньої заробітної плати, у Франції – 60%, в Італії та Норвегії – понад 60%. Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» установлює мінімальну заробітну плату в розмірі 4173 грн. За даними Міністерства фінансів України, середня заробітна плата по Україні за січень 2019 рік становила 9223 грн., а в м. Києві – 13721 грн. [16]. Відповідно, якщо брати співвідношення мінімальної та середньої заробітної плати, то перша становить близько 45% від другої, а це на 15% менше за рекомендоване співвідношення. А в м. Києві ситуація ще гірша: мінімальна заробітна плата становить лише 30% від середньої. Порівняно з минулими роками останнім часом спостерігається покращення ситуації, розрив між мінімальною та середньою заробітною платою зменшується. Наприклад, у 2015 році в Україні індекс Кейтса становив 30,9%. Однак, як ми бачимо, розрив між рекомендованим і реальним співвідношенням зарплат досі існує і є досить великим.

Отже, зазначимо, що встановлення основних державних соціальних гарантій, зокрема мінімальної заробітної плати, на основі рівня прожиткового мінімуму відбувається в умовах штучного його заниження. Незважаючи на закріплення принципу наукової обґрунтованості соціальних норм і нормативів, які лежать в основі встановлення соціальних стандартів і гарантій, а також аналіз реалізації цього принципу на прикладі окремих із них, ми можемо стверджувати, що на сучасному етапі розвитку

цей принцип є певною мірою декларативним, оскільки на практиці існує значний розрив між визначеними та вирахованими на основі норм права й закріпленими в законах показниками та фактичними даними.

У таких умовах можна стверджувати, що соціальні нормативи, стандарти й гарантії, які встановлюються в законодавстві, не можуть належним чином виконувати покладені на них функції: на достатньому рівні забезпечити фізіологічне та соціально-культурне існування осіб, на задоволення потреб яких вони спрямовані. У такому разі насамперед варто переглянути чинну систему вирахування прожиткового мінімуму, на основі чого відбуватимуться подальші зміни – підвищення розміру заробітної плати, а також інших соціальних гарантій, які вираховуються на основі цього показника.

Список використаних джерел:

1. Євсеева О.О Соціальні стандарти як функціональні орієнтири розвитку соціальної сфери. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2011. № 34. С. 375–378.
2. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні : монографія. Київ : Знання, 2005. 324 с.
3. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
4. Волгин Н.А., Грищенко Н.Н., Шарков Ф.И. Социальное государство : учебник. Москва, 2003. 414 с.
5. Тищенко О.В. Соціальні стандарти в Україні: проблеми євроінтеграції. *Соціальне право*. 2017. № 1. С. 172–183.
6. Жуковська А.Ю. Соціальні стандарти у сфері доходів населення та проблематика їх запровадження в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 11. С. 181–189.
7. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 № 966-XIV. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=966-14>.
8. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму : Наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної служби статистики України від 03.02.2017 № 178/147/31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0281-17>.
9. Про мінімальний споживчий бюджет : Закон України від 03.07.1991 № 1284-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1284-12>.
10. Інформація щодо фактичного розміру прожиткового мінімуму за лютий 2019 року. *Офіційний веб-портал Міністерства соціальної політики України*. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/16853.html>.
11. Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>.
12. Мінімальна заробітна плата: світовий досвід та українські реалії : інформаційна записка. *Офіційний веб-портал Федерації професійних спілок України*. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/16853.html>.
13. Новосільська Т.В. Прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2013. № 3. С. 175–181.
14. Кривцова М. Система державних соціальних стандартів та гарантій в Україні: вплив на доходи населення та шляхи вдосконалення. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2016. № 6. С. 108–131.
15. European Parliament. Social and employment policy. European Parliament. European Union. 2018. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600416/IPOL_PERI\(2017\)600416_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/600416/IPOL_PERI(2017)600416_EN.pdf).
16. Міністерство фінансів України. Середня заробітна плата. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/average/>.