

УДК 342.52

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i5.273>

Н. Ю. Королевська
кандидат економічних наук
orcid.org/0000-0002-9736-9175

СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА В УКРАЇНІ: ЗАКОНОПРОЄКТНІ РОБОТИ ЗА ЧАСІВ ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ (ЧАСТИНА ПЕРША)

Автором підкреслено, що низька соціальна орієнтованість державної політики, що спостерігається з 2014 року, а також пандемія коронавірусу, яка вкрай загострила ситуацію на ринку праці, викликали шоківі соціально-економічні наслідки для українських громадян. І за таких складних умов важливим науковим завданням є розробка низки заходів для забезпечення для них належного соціального захисту і підтримки. Варто зазначити, що позитивним кроком є те, що за останні два роки мінімальна заробітна плата була підвищена до 5 000 гривень, із 1 січня 2021 року – до 6 000 гривень на місяць. Із 1 грудня 2021 року очікується ще одне її підвищення – до 6 500 гривень на місяць.

Автор обґрунтовує, що навряд чи можна погодитись із тим, що при цьому не були підвищені інші базові соціальні стандарти, як-от розміри прожиткового мінімуму для відповідних соціальних і демографічних груп населення (найбільш вразливих). Із точки зору конституційного права це можна розглядати як порушення принципу рівності. Здавалося б, щодо найбільш уразливих груп населення принцип рівності порушувався завжди, але це було виявом так званої позитивної дискримінації. Особливе занепокоєння викликає те, що стосовно цих груп порушення принципу рівності зараз може вважатися не позитивною, а негативною дискримінацією.

Автором проаналізовано проєкт 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» від 05 червня 2020 року за реєстр. № 3515-1, урядовий проєкт з аналогічною назвою від 29 травня 2020 року за реєстр. № 3515, а також проєкт закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення і затвердження окремих державних соціальних гарантій» від 16 вересня 2019 року за реєстр. № 2146. На підставі цього авторка доводить, що одним із пріоритетних антикризових заходів має стати перехід до фактичного показника прожиткового мінімуму та його подальше щорічне закріплення в законі про Державний бюджет, робить інші висновки та пропозиції.

Ключові слова: держава, соціальні права, соціальна функція держави, соціальна політика, соціальний захист, принцип рівності.

Korolevska N. Yu. SOCIAL STATE IN UKRAINE: BILL WORKS DURING THE CORONAVIRUS PANDEMIC (PART ONE)

The author emphasizes that the low social orientation of state policy, which has been observed from 2014 to date, as well as the coronavirus pandemic, which has exacerbated the situation in the labor market, have caused really shocking socio-economic consequences for Ukrainian citizens. And under such difficult conditions, an important scientific task is to develop a number of measures to provide them with adequate social protection and support. It should be noted that a positive step is that for the last two years the minimum wage has been increased to 5,000 hryvnias, from January 1, 2021 – to 6,000 hryvnias per month. From December 1, 2021, another increase is expected – up to 6,500 hryvnias per month.

The author argues that it is hardly possible to agree that other basic social standards have not been raised – first of all, the subsistence level for the relevant social and demographic groups (the most vulnerable). From the point of view of constitutional law, this can be considered as a violation of the principle of equality. It would seem that the principle of equality has always been violated against the most vulnerable groups, but this was a manifestation of so-called positive discrimination. Of particular concern is the fact that in relation to these groups, violations of the principle of equality can now be considered not as positive but as negative discrimination.

The author analyzes the Draft Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine to Create Preconditions for Raising the Subsistence Minimum to a Level Not Below the Level of the Actual Subsistence Minimum” of June 5, 2020, register. № 3515-1, the Government’s project of the same title dated May 29, 2020, register. № 3515, as well as the Draft Law of Ukraine “On Amendments to Certain Laws of Ukraine on the Establishment and Approval of Certain State Social Guarantees” of September 16, 2019, register. № 2146. Based on this, the author argues that one of the priority anti-crisis measures should be the transition to the actual subsistence level and its subsequent annual enshrinement in the law on the State Budget, makes other conclusions and suggestions.

Key words: state, social rights, social function of the state, social policy, social protection, principle of equality.

Постановка проблеми. Низька соціальна орієнтованість державної політики, що спостерігається з 2014 року, а також пандемія коронавірусу, яка вкрай загострила ситуацію на ринку праці, викликали шоківі соціально-економічні наслідки для українських громадян. І за таких складних умов важливим науковим завданням є розробка низки заходів для забезпечення для них належного соціального захисту і підтримки.

Варто зазначити, що позитивним кроком є те, що за останні два роки мінімальна заробітна плата була підвищена до 5 000 гривень, із 1 січня 2021 року – до 6 000 гривень на місяць. Із 1 грудня 2021 року очікується ще одне її підвищення – до 6 500 гривень на місяць.

Але навряд чи можна погодитись із тим, що при цьому не були підвищені інші базові соціальні стандарти, як-от розміри прожиткового мінімуму

для відповідних соціальних і демографічних груп населення (найбільш уразливих).

Із точки зору конституційного права це можна розглядати як порушення принципу рівності. Здавалося б, щодо найбільш вразливих груп населення принцип рівності порушувався завжди, але це було виявом так званої позитивної дискримінації. Особливе занепокоєння викликає те, що стосовно цих груп порушення принципу рівності зараз може вважатися не позитивною, а негативною дискримінацією.

Слід висловити переконання, що одним із пріоритетних антикризових заходів має стати перехід до фактичного показника прожиткового мінімуму та його подальше щорічне закріплення в законі про Державний бюджет.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика конституційно-правового характеру, пов'язана з подальшою розбудовою соціальної держави в Україні, знаходить своє відображення у працях фахівців із цієї галузі (див., наприклад, [1; 2]). Але з часів початку пандемії ця проблематика не аналізувалась в аспекті державних соціальних гарантій загалом та підходів до встановлення прожиткового мінімуму зокрема.

Метою статті є аналіз низки законопроектів, які активно обговорювались у Парламенті у 2020–2021 рр. у контексті підвищення державних соціальних гарантій в умовах пандемії коронавірусної хвороби.

Основний текст. Авторка статті брала активну участь у розробці проекту закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення і затвердження окремих державних соціальних гарантій» за реєстр. № 2146 від 16 вересня 2019 року та в його доопрацюванні, яке відбувалося у 2020 році.

Авторка статті вважає, що слід унести зміни до ст. 3 Закону України «Про прожитковий мінімум», установивши, що набір продуктів харчування, набір непродовольчих товарів та набір послуг (так званий «споживчий кошик») щорічно затверджується Кабінетом Міністрів після проведення відповідної науково-громадської експертизи та саме до початку розгляду Парламентом проекту закону про Державний бюджет на наступний рік (а не в інший час). Також варто передбачити, що розрахований розмір споживчого кошика не може бути меншим, ніж його розмір, затверджений у попередньому році (детальніше про це див. [3]).

Друга важлива теза, яка відстоюється авторкою статті як однією з авторок Проекту № 2146 від 16 вересня 2019 року, полягає в тому, що слід рекомендувати закріпити на законодавчому рівні те, що прожитковий мінімум установлюється Урядом саме на базі вартості затвердженого складу споживчого кошика, а розмір прожиткового

мінімуму подається в проекті закону про Державний бюджет на відповідний рік.

Також варто запропонувати ввести норму, згідно з якою прожитковий мінімум у розрахунку на одну особу на місяць, а також відповідні прожиткові мінімуми для основних соціальних і демографічних груп населення щороку затверджуються Парламентом у законі про Державний бюджет на відповідний рік.

При цьому розміри зазначених видів прожиткового мінімуму не можуть бути меншими, ніж прогнозні величини фактичного розміру прожиткового мінімуму.

Третя важлива теза, яка відстоюється авторкою статті як однією з авторок Проекту № 2146 від 16 вересня 2019 року, полягає в пропозиції на законодавчому рівні передбачити, що в тому разі, коли розмір фактичного прожиткового мінімуму протягом двох місяців перевищує затверджений у Держбюджеті розмір прожиткового мінімуму, Кабінет Міністрів протягом 15 днів ініціює перед Парламентом унесення змін до Державного бюджету на відповідний рік, що стосуються підвищення затвердженого розміру прожиткового мінімуму з урахуванням прогнозного рівня інфляції до кінця бюджетного року.

Остання важлива теза, яка відстоюється авторкою статті як однією з авторок Проекту № 2146 від 16 вересня 2019 року, полягає в тому, що, після ухвалення цього закону пропонується доручити Уряду забезпечити встановлення прожиткового мінімуму для відповідних соціальних і демографічних груп населення на рівні не нижчому, ніж прогнозований фактичний розмір прожиткового мінімуму, визначений відповідно до нового Закону «Про прожитковий мінімум» [3].

Резюмуючи, слід зазначити, що цей проект уже більше року перебуває на розгляді у Верховній Раді України.

Ще одним важливим проектом з аналізованого питання є 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» від 05 червня 2020 року за реєстр. № 3515-1 (див. [4]).

Як впливає з формату його реєстраційного номера, цей проект є альтернативним. Ініціатива його розробки належала саме авторці цієї статті. На підставі детального аналізу однойменного проекту Кабінету Міністрів України (реєстр. № 3515 [5]) стосовно врегулювання питань формування прожиткового мінімуму слід підкреслити, що цей проект не тільки містить не завжди виважені з точки зору розбудови України як соціальної держави підходи до цього питання, а і базується на не завжди правильній методології, яка суперечить принципам та поло-

женням міжнародного права. Нижче наводиться аргументація цієї тези.

По-перше, урядовим проєктом пропонується змінити «ідеологію» прожиткового мінімуму та визначити його як прийнятний рівень витрат, а не потреб (як це є у чинному законодавстві) для забезпечення нормального функціонування організму людини і збереження її здоров'я.

Така пропозиція не відповідає Рекомендації Міжнародної організації праці № 202 про мінімальні рівні соціального захисту, а також статті 5 Конвенції Міжнародної організації праці № 117 про основні цілі та норми соціальної політики, яка ратифікована Україною у 2015 році. Ці міжнародні документи визначають, що прожитковий мінімум має формуватися на основі потреб людини, а не наявних ресурсів.

Слід нагадати, що встановлені Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» соціальні стандарти, зокрема прожитковий мінімум, безпосередньо впливають на рівень соціального захисту та соціального благополуччя українських громадян. Тому особливо важливо суттєво підвищити ці стандарти, враховуючи рівень життя населення, а також негативний вплив пандемії коронавірусу COVID-19.

По-друге, проєктом Кабінету Міністрів України скасовується градація прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення (діти до 6 років; діти від 6 до 18 років; працездатні особи; непрацездатні) та пропонується встановлення лише прожиткового мінімуму на одну особу. Зазначена пропозиція суперечить підходам Міжнародної організації праці (далі – МОП) щодо виокремлення груп населення, які потребують соціального захисту, рекомендаціям Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ) стосовно норм харчування, а також стандартній життєвій практиці (діти ростуть і вимагають посиленого харчування тощо).

По-третє, урядовим проєктом передбачено винятки зі статті 95 Кодексу законів про працю та статті 9 Закону «Про оплату праці» щодо норми про встановлення розміру мінімальної заробітної плати не нижче розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Ця пропозиція суперечить нормам статті 3 Конвенції МОП № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати, яка ратифікована Україною у 2005 році.

По-четверте, урядовим проєктом пропонується внести зміни до законодавства і скасувати гарантії щодо визначення розміру мінімального посадового окладу (тарифної ставки) працівників бюджетного сектору. Варто зауважити, що в умовах постійного дефіциту державного та місцевих бюджетів, щорічного недофінансування бюджетних галузей це означає значне скорочення і так штучно заниженого розміру посадового окладу

працівника I (першого) тарифного розряду ЄТС і, відповідно, різке зниження трудових доходів близько 3 млн працівників бюджетної сфери.

Отже, урядовий проєкт без доопрацювання може сприяти подальшому руйнуванню системи соціального захисту українських громадян, а також грубому порушенню міжнародних зобов'язань України щодо виконання базових Конвенцій МОП.

Для недопущення цієї ситуації і відновлення соціальної справедливості в питаннях встановлення прожиткового мінімуму та розмірів оплати праці в бюджетних галузях авторкою статті та іншими особами, які поділяють цю думку, підготовлено альтернативний проєкт за реєстр. № 3515-1, яким передбачено таке:

1) розглянути можливість застосування альтернативного підходу до встановлення та затвердження прожиткового мінімуму не нижче рівня фактичного прожиткового мінімуму.

Для цього необхідно:

1) внести зміни до ст. 3 Закону України «Про прожитковий мінімум», установивши, що набір продуктів харчування, набір непродовольчих товарів та набір послуг (так званий «споживчий кошик») щорічно затверджується Кабінетом Міністрів після проведення відповідної науково-громадської експертизи та до початку розгляду проєкту закону про Державний бюджет на наступний рік. Також передбачено, що розрахований розмір споживчого кошика не може бути меншим за його розмір, затверджений у попередньому році;

2) закріпити, що прожитковий мінімум установлюється Урядом саме на базі вартості затвердженого складу споживчого кошика, а розмір прожиткового мінімуму подається в проєкті закону про Державний бюджет на відповідний рік;

3) упровадити положення, згідно з яким розміри прожиткового мінімуму в розрахунку на одну людину на місяць, а також відповідні прожиткові мінімуми для основних соціальних і демографічних груп населення не можуть бути меншими від прогнозованих фактичних розмірів прожиткових мінімумів;

4) якщо розмір фактичного прожиткового мінімуму протягом двох місяців перевищує затверджений у Державному бюджеті розмір прожиткового мінімуму, то Кабінет Міністрів України протягом 15 днів ініціює перед Парламентом унесення змін до Державного бюджету на відповідний рік, які стосуються підвищення затвердженого розміру прожиткового мінімуму з урахуванням прогнозного рівня інфляції до кінця бюджетного року;

2) змінити підхід до встановлення розмірів посадових окладів – встановлювати їх залежно не від прожиткового мінімуму, а від розміру мінімальної заробітної плати. Для цього необхідно

передбачити в чинному законодавстві, що мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) встановлюється в розмірі не менше мінімальної заробітної плати, встановленої для працездатних осіб станом на 1 січня календарного року і не нижче прогнозного фактичного розміру прожиткового мінімуму для цієї категорії;

3) установити обмеження розміру заробітної плати в державному секторі для так званих «ТОП-керівників». Для цього пропонується обмежити 10 розмірами мінімальної заробітної плати рівень заробітної плати (включно з надбавками, преміями, заохочувальними виплатами): народних депутатів; членів Кабінету Міністрів і їх заступників; керівників і заступників керівників державних органів, державних підприємств і державних компаній;

4) відновити справедливість у питанні оплати праці педагогічних працівників, установивши посадовий оклад педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії в розмірі трьох мінімальних заробітних плат, а також передбачивши інші стимулювальні надбавки (за вислугу років, наукові звання та ін.) та виплати.

Висновок. Слід зазначити, що станом на 1 листопада 2021 року проект 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» від 05 червня 2020 року за реєстр. № 3515-1 заслухано та знято з розгляду, натомість урядовий проект з аналогічною назвою від 29 травня 2020 року за реєстр. № 3515 прийнято у першому читанні. Що ж до проекту закону

України «Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення і затвердження окремих державних соціальних гарантій» від 16 вересня 2019 року за реєстр. № 2146, то його у травні 2021 року повернуто на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи (тобто розробникам). Таким чином, перспективи подальших досліджень полягають в обґрунтуванні запропонованих вище та інших системних змін у чинному законодавстві, які б сприяли розбудові правової держави в Україні.

Література

1. Mishyna N. Hermeneutics in the Constitutional Law of Ukraine. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 28 (XXVIII). С. 104–109.

2. Mishyna N., Surilova O. Constitutional and Administrative Aspects of the Ukrainian Medical Code. *Wiadomosci Lekarskie*. 2020. № 1. P. 191–195.

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення і затвердження окремих державних соціальних гарантій : проект закону України від 16 вересня 2019 року, реєстр. № 2146. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00492B.html

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму на рівень, не нижчий рівня фактичного прожиткового мінімуму : проект Закону України від 05 червня 2020 року, реєстр. № 3515-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69049

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму на рівень, не нижчий рівня фактичного прожиткового мінімуму : проект Закону України від 29 травня 2020 року, реєстр. № 3515. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68889