

УДК 342.52

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i6.294>

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

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

Автор констатує, що подальша розбудова соціальної держави в Україні ускладнюється в умовах пандемії коронавірусної хвороби, що тягне за собою економічні кризи. У цих умовах надзвичайно важливого значення набуває соціальний захист як населення загалом, так і найбільш його вразливих верств зокрема. А отже, загострюються питання упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат. Важливим науковим завданням є пошук такого варіанту вирішення цих питань, який буде відповідати статті 1 Конституції України 1996 року у тій частині, яка визнає Україну соціальною державою. А важливим практичним завданням є втілення відповідних розробок у нормотворчу практику.

Метою статті є аргументація необхідності узгодження проекту Закону України «Про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору)» (далі – Проект) з метою підвищення рівня життя населення та подальшої розбудови соціальної держави в Україні.

Автор підкреслює, що Проект викликав численні зауваження та занепокоєння у частині того, що його прийняття сприятиме підвищенню соціальних стандартів в Україні. Враховуючи те, що автор наділена правом законодавчої ініціативи, було підготовлено альтернативний проект Закону (реєстр. №5045-1).

Автор резюмує, що станом на 1 грудня 2021 року Верховна Рада України ще не починала читання цього Проекту. Слід ще раз підкреслити його важливість, актуальність та наголосити на необхідності якомога більш швидкого досягнення консенсусу щодо його змісту, у разі необхідності – компромісу. Адже ситуація зараз загострена настільки, що будь-які зміни у чинному законодавстві щодо прожиткового мінімуму є кращі, аніж їхня відсутність.

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 TWO)

The author states that the further development of the social welfare state in Ukraine is complicated by the pandemic of coronavirus disease and the economic crisis that entails it. In these conditions, social protection of the population as a whole and its most vulnerable groups in particular becomes extremely important. Consequently, the issues of streamlining the system of calculating the size of the subsistence minimum, social benefits are becoming more acute. An important scientific task is to find a solution to these issues that will comply with Article 1 of the Constitution of Ukraine of 1996 in the part that recognizes Ukraine as a social welfare state. And an important practical task is the implementation of relevant developments in rule-making practice.

The purpose of the article is to argue the need to agree on two projects – government and alternative – the Law of Ukraine “On measures to streamline the system of calculating the subsistence level, social benefits, cash payments and fees and fees for administrative services (administrative fees)” to improve living standards and further development of the social welfare state in Ukraine.

The author emphasizes that the Project has caused numerous comments and concerns that its adoption will help raise social standards in Ukraine. Given that the author has the right of legislative initiative, an alternative draft law was prepared (Reg. №5045-1).

The author summarizes that as of December 1, 2021, the Verkhovna Rada of Ukraine has not yet started reading this Draft. It is important to emphasize once again its importance, relevance and the need to reach a consensus on its content as soon as possible, and if necessary – a compromise. After all, the situation is now so aggravated that any changes in the current legislation on the subsistence level are better than their absence.

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

Постановка проблеми. Подальша розбудова соціальної держави в Україні ускладнюється в умовах пандемії коронавірусної хвороби, що тягне за собою економічні кризи. У цих умовах надзвичайно важливого значення набуває соціальний захист як населення загалом, так і найбільш його вразливих верств зокрема. А отже, загострюються питання упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат. Важливим науковим завданням є пошук такого варіанту вирішення цих питань, який буде відпо-

відати статті 1 Конституції України 1996 року у тій частині, яка визнає Україну соціальною державою. А важливим практичним завданням є втілення відповідних розробок у нормотворчу практику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика соціальної держави, конституційно-правового забезпечення її розбудови поки що не знайшла свого широкого втілення у галузевій літературі. Зазвичай фахівці з конституційного права аналізують питання щодо соціальних прав зокрема (дивись, наприклад, [1; 2]), а не загальний

вектор та загальні питання, наприклад, щодо прожиткового мінімуму. Крім того, аналізовані проекти законів були презентовані у 2021 році, а отже, поки що не отримали свого наукового висвітлення у фахових виданнях.

Метою статті є аргументація необхідності узгодження проекту Закону України «Про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору)» з метою підвищення рівня життя населення та подальшої розбудови соціальної держави в Україні.

Виклад основного матеріалу. На початку 2021 року Кабінетом Міністрів України було презентовано проект Закону України «Про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору)» від 8 лютого 2021 року, реєстр. № 5045 [3].

Відповідно до Пояснювальної записки до нього «Базовим державним соціальним стандартом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії, є прожитковий мінімум. Сьогодні реальний прожитковий мінімум більше ніж удвічі перевищує законодавчо встановлений. До величини прожиткового мінімуму прив'язано понад 150 різноманітних видів виплат, що має значний вплив під час планування видатків бюджетів усіх рівнів. Частина з цих виплат не має ніякого відношення до прожиткового мінімуму як критерію бідності (наприклад, штрафи, грошові стягнення за адміністративні, кримінальні та інші порушення)» [4].

Таким чином, цей Проект тільки частково стосується проблематики подальшої розбудови соціальної держави в Україні, але все ж таки є надзвичайно важливим.

Також у Пояснювальній записці наголошено на тому, що методологія підходу до встановлення прожиткового мінімуму викликає багато зауважень негативного характеру, зокрема, що «набори, що застосовуються при визначенні прожиткового мінімуму згідно із судовими рішеннями визнані протиправними та нечинними» [4]. Слід повністю погодитись з аргументами, викладеними у Пояснювальній записці.

Однак сам Проект № 5045 у автора цієї статті викликав численні зауваження та занепокоєння у частині того, що його прийняття сприятиме підвищенню соціальних стандартів в Україні. Враховуючи те, що автор наділена правом законодавчої ініціативи, було підготовлено альтернативний проект Закону (реєстр. № 5045-1 [5]).

Цей альтернативний Проект знайшов доволі широку підтримку, внаслідок чого була проведена низка заходів з його доопрацювання, у тому числі засідання Робочої групи щодо цього узгодження.

На засіданні аналізувались питання, що стосуються концептуальних підходів до розгляду прожиткового мінімуму, та здійснювався спільний пошук такого варіанту, який був би максимально збалансованим з точки зору забезпечення соціального захисту населення і наявних можливостей бюджетного фінансування (варто зауважити, що проекти реєстр. № 3515 і № 3515-1 («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму на рівень, не нижчий рівня фактичного прожиткового мінімуму»), по суті, в урізаному вигляді містять такі ж підходи до використання прожиткового мінімуму, як і проекти № 5045 та № 5045-1).

Складність дискурсу на засіданні Робочої групи полягала у тому, що ініціативи, викладені в проектах реєстр. № 5045 і № 5045-1, є діаметрально протилежними.

Зокрема, проектом реєстр. № 5045, поданим Кабінетом Міністрів України, пропонується відмовитися від такого державного соціального стандарту, як прожитковий мінімум, та замінити його базовою величиною для соціальних виплат населенню.

Слід звернути увагу, що ця базова величина буде значно менше розміру прожиткового мінімуму, також вона буде встановлюватися Урядом практично в «ручному режимі» і за залишковим принципом задля економії коштів Державного бюджету України. Варто зауважити, що такий підхід навряд чи узгоджується з ефективною розбудовою соціальної держави в Україні за своєю сутністю та у кінцевому підсумку призведе до кардинального погіршення соціальної підтримки населення і подальшого зростання бідності в Україні.

У законопроектній діяльності доцільно виходити з того, що людина є однією з цінностей для держави, з пріоритетності соціального захисту та підвищення соціальних стандартів життя українських громадян, а не з пріоритету бюджетної економії і не з переважання фінансово-ринкових підходів. У соціальній сфері це може привести до катастрофічного поглиблення соціальної нерівності та несправедливості.

Проблеми, пов'язані з формуванням і забезпеченням прожиткового мінімуму в Україні, – одні з найгостріших проблем в соціально-економічній і бюджетній сфері держави. І в цьому контексті необхідно чітко розуміти, що без встановлення адекватного реальним потребам людини прожиткового мінімуму неможливо зупинити зубожіння людей і зростання масштабів бідності в країні, які посилюються внаслідок негативного впливу пандемії на світову економіку та на економіку України.

Цілком очевидно, що одним з першочергових кроків для виправлення цієї ситуації є законодавче забезпечення таких соціальних стандартів,

які відповідають реаліям сьогодення, насамперед прожиткового мінімуму для різних соціально-демографічних груп населення.

Станом на 1 квітня 2021 року розмір прожиткового мінімуму, що офіційно встановлюється в Законі «Про Державний бюджет України на 2021 рік», і його фактичний розмір відрізняються більше, ніж у 2 рази (так, у квітні 2021 року законодавчо затверджений прожитковий мінімум для працездатних осіб становив 2 270 грн, а прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, – відповідно 1 769 грн. Водночас розрахований Міністерством соціальної політики фактичний розмір прожиткового мінімуму для зазначених категорій громадян у цінах квітня 2021 року становив 5 492 та 3 628 гривень відповідно [6]).

Для виправлення цієї ситуації, а також для розбудови ефективної та дієвої системи соціального захисту громадян на засіданні Робочої групи було запропоновано за основу підсумкового консенсусного проекту Робочої групи взяти проект реєстр. № 5045-1.

Зокрема, проектом реєстр. № 5045-1 передбачено:

1. Встановити базові величини тільки для різного роду штрафних платежів та адміністративних зборів. При цьому розміри таких базових величин для грошових платежів і стягнень і для адміністративних зборів будуть затверджуватися, починаючи з 2022 року, законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

2. Виключити такі величини, як базова величина для соціальних виплат на дітей, а також базова величина для соціальних виплат населенню, оскільки пропонується залишити чинний механізм встановлення розміру соціальної допомоги на основі прожиткового мінімуму, але при цьому змінити підходи до визначення його розміру.

3. Внести зміни до Закону «Про прожитковий мінімум» та передбачити встановлення і затвердження прожиткового мінімуму на рівні не нижче його фактичної величини.

Зокрема, пропонується встановити:

– по-перше, що набір продуктів харчування, набір непродовольчих товарів та набір послуг щорічно затверджуються Кабінетом Міністрів України після проведення їх науково-громадської експертизи та до початку розгляду Верховною Радою проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік. Також передбачено, що споживчий кошик не може бути меншим, аніж затверджений у попередньому році;

– по-друге, прожитковий мінімум встановлюється Урядом на основі затверджених набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг, а пропозиції щодо вартісної величини прожиткового мінімуму подаються в проекті закону про Державний бюджет України на відповідний рік;

– по-третє, ввести в такий, що розробляється, Закон норму про те, що прожитковий мінімум у розрахунку на одну людину, а також для відповідних соціально-демографічних груп населення, щороку затверджується Верховною Радою в законі про Державний бюджет на відповідний рік і не може бути менше прогнозованого фактичного розміру прожиткового мінімуму;

– по-четверте, якщо фактичний розмір прожиткового мінімуму протягом двох місяців поспіль перевищує затверджений розмір прожиткового мінімуму, варто покласти на Кабінет Міністрів України обов'язок протягом 15 днів ініціювати перед Парламентом внесення змін до Державного бюджету України на відповідний рік, які передбачають підвищення розміру прожиткового мінімуму з урахуванням прогнозного рівня інфляції до кінця бюджетного року.

4. Для посилення соціального захисту найбільш вразливих категорій громадян пропонується внести зміни до низки законів і збільшити передбачені ними соціальні виплати з прив'язкою до розміру офіційно встановленого прожиткового мінімуму. Це дозволить підвищити розмір виплат з тим, щоб зблизити величини офіційно встановленого та фактичного прожиткового мінімуму. Зокрема, відповідні зміни передбачено внести у закони:

– «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»;

– «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та громадян похилого віку»;

– «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;

– «Про жертви нацистських переслідувань»;

– «Про соціальний захист дітей війни»;

– «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю»;

– «Про підвищення престижності шахтарської праці»;

– «Про соціальні послуги»;

– «Про освіту» (підвищити розмір посадового окладу педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії).

Висновки. Станом на 1 грудня 2021 року Верховна Рада України ще не починала читання цього Проекту. Слід ще раз підкреслити його важливість, актуальність та наголосити на необхідності якомога швидкого досягнення консенсусу щодо його змісту, а у разі необхідності – компромісу. Адже ситуація зараз загострена настільки, що будь-які зміни у чинному законодавстві щодо прожиткового мінімуму є кращі, аніж їхня відсутність. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб розробити не тільки вищевикладені пропозиції, але й деталізувати їх (наприклад, у частині згаданих методик розрахунків, перерахунків тощо).

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. Проект Закону України «Про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору)» від 8 лютого 2021 року, реєстр. № 5045. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71052

4. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про заходи щодо упорядкування системи розра-

хунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору)» від 8 лютого 2021 року, реєстр. № 5045. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71052&pf35401=542564>

5. Проект Закону України «Про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору)» від 25 лютого 2021 року, реєстр. № 5045-1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI04465A.html

6. Інформація щодо фактичного розміру прожиткового мінімуму за квітень 2021 року. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/20070.html>