

## **ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ ТА ГАРАНТІЇ ЯК ОСНОВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

*В статті розглядаються проблеми правового регулювання державних соціальних стандартів та гарантій як основи соціального забезпечення в Україні. Досліджується сутність прожиткового мінімуму як базової величини для встановлення державних соціальних гарантій та стандартів. Вивчається процес реформування законодавства України, яке регулює державні соціальні стандарти та гарантії. Наводяться висновки та пропозиції щодо правового регулювання державних соціальних стандартів та гарантій в Україні.*

**Ключові слова:** соціальна політика, державні соціальні стандарти та гарантії, прожитковий мінімум, державний бюджет.

Стратегічна мета сучасної цивілізованої держави полягає в провадженні ефективної соціальної політики, спрямованої на забезпечення належного матеріального становища населення країни. Показником якісної соціальної політики є реалізація державних соціальних стандартів та гарантій, що вказують на політику держави загалом. Сучасні соціально – економічні тенденції розвитку України засвідчують про кризові явища в сфері соціального забезпечення, що не узгоджується з подальшим поступом нашої держави в Європу як рівноправного партнера. Як вказано в Програмі економічних реформ України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», оприлюдненій Комітетом з економічних реформ при Президентові України 02.06.2010 р., світова економічна криза не минула Україну, болісно зачепивши майже всі галузі економіки. В умовах, коли джерела швидкого зростання докризових років вичерпано, єдиний шлях виходу України на траєкторію сталого розвитку – це рішучі й всеосяжні реформи, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян [1]. І хоча необхідність реформування соціальної сфери є офіційно проголошеним напрямком діяльності Української держави, проте залишаються невизначеними багато питань, без вирішення яких неможливо створити умови для дієвих

соціальних реформ. Основоположною в цій частині нам видається проблема встановлення нових державних соціальних стандартів та гарантій як основи соціального забезпечення в Україні.

Проблематика правового регулювання державних соціальних стандартів та гарантій в Україні не є новою для дослідження в праві соціального забезпечення. Цю тему в своїх роботах висвітлювали вітчизняні В. С. Андреев, В. М. Андріїв, Н. Б. Болотіна, К. С. Батигін, А. Д. Зайкін, М. Л. Захаров, О. Л. Кучма, Л. І. Лазор, О. Е. Мачульська, М. І. Іншин, Р. І. Іванова, М. І. Полупанов, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипка, О. І. Процевський, В. Г. Ротань, С. М. Синчук, Б. І. Сташків, Е. Г. Тучкова, Н. М. Хуторян, О. Г. Чутчева, Я. М. Фогель, В. Ш. Шайхатдінов, М. М. Шумило, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та інші. Разом з тим, розвиток національного законодавства України потребує і надалі глибокого вивчення та аналізу концептуальних основ соціального забезпечення, якими беззаперечно є державні соціальні стандарти та гарантії.

Метою даної статті є дослідження становлення та розвитку законодавства України в частині правового регулювання державних соціальних стандартів та гарантій як головного напрямку державної соціальної політики.

З лінгвістичних позицій під поняттям «стандарт» – (від англ. standard – норма – взірєць), розуміється в широкому розумінні слова, зразок, еталон для наслідування [2, с. 678]. Існування сучасної цивілізованої держави неможливе без

## ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

визначення головних напрямків як внутрішньої так і зовнішньої політики, стандартів соціального забезпечення. На законодавчому рівні вперше стандарти соціального забезпечення були визначені Загальною декларацією прав людини, прийнятою і проголошеною Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р. згідно якої, кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави (ст. 22), кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини; материнство і дитинство дають право на особливе піклування і допомогу. Всі діти, народжені у шлюбі або поза шлюбом, повинні користуватися однаковим соціальним захистом (ст. 25) [3]. Таким чином були закладені підвалини соціальних стандартів на яких має базуватися політика держав – членів ООН. 28.06.1952 р. Міжнародна організація праці прийняла Конвенцію про мінімальні норми соціального забезпечення №102, щодо медичної допомоги, допомоги по безробіттю, допомоги по старості, допомоги в разі трудового каліцтва або професійного захворювання, сімейної допомоги, допомоги по інвалідності, допомоги у зв'язку з втратою годувальника [4]. Слід звернути увагу, що вказана Конвенція до сьогоднішнього дня не ратифікована Україною. Покращання стандартів соціального забезпечення також покладено в основу Європейського кодексу соціального забезпечення, прийнятого Радою Європи 16.04.1964 р. [5]. На думку американського економіста Людвіга фон Мізеса, правильне функціонування держави є підвалиною розвитку цивілізованого суспільства, держава – найкорисніший інструмент для забезпечення благополуччя людей [6, с.170]. Як наголошує Б. І. Сташків, стратегічними цілями соціальної політики на державному рівні є: досягнення відчутного поліпшення матеріального добробуту і умов життя людей [7, с. 2]. Якісні та кількісні характеристики суспільного благополуччя базуються на економічних можливостях

даної держави. В Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017–III записано, що державні соціальні стандарти – встановлені законами, іншими нормативно – правовими актами соціальні норми і нормативи або комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій [8]. Теоретики права Н.І. Матузов, А.В. Малько гарантії розглядають як об'єктивні і суб'єктивні чинники, умови, передумови, що забезпечують або принаймні сприяють зміцненню законності і правопорядку. Сюди ж входять і спеціально встановлені засоби, спрямовані на досягнення зазначених цілей. Йдеться про цілу систему заходів, зусиль, механізмів, покликаних стимулювати і гарантувати дотримання законів і підтримання належного правопорядку в суспільстві, бо автоматично, само собою все це не відбувається. Зрозуміло, першорядну роль тут відіграє соціальна сутність, природа даної держави, її економіка, політика, культура, рівень розвитку, інші обставини [9, с. 234]. В соціально – забезпечувальному законодавстві України дається наступне визначення державних соціальних гарантій – це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно – правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму [10]. Як бачимо базовою величиною встановлення державних соціальних гарантій, є прожитковий мінімум. Прожитковий мінімум – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [11]. Прожитковий мінімум обчислюється відповідно до Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення, затвердженої спільним наказом Мінпраці, Мінекономіки та Держкомстату України від 17.05.2000 р. № 109/95/157. Ця Методика встановлює єдиний порядок розрахунку прожиткового мінімуму в розрахунку на місяць на одну особу та для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення в Україні: дітей віком до 6 років; дітей віком від 6

до 18 років; працездатних осіб; осіб, які втратили працездатність. Розрахунки здійснюються, виходячи із наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 р. № 656. Розрахунки вартісних величин наборів здійснюються по кожному продукту і товару, виходячи із норми та середньої ціни для кожної соціально – демографічної групи, а також із врахуванням статево – вікової структури населення. Таких позицій, наприклад, для працездатних громадян у продуктовій групі налічується 42, непродовольчих товарів – 49, товарів загально сімейного вжитку – 49, послуг – 23 [12]. Враховуючи перелік необхідних для існування людини товарів, досить сумнівною видається можливість особи придбати ці товари на прожитковий мінімум встановлений в Україні Законом «Про Державний бюджет України на 2013 рік» від 06.12.2012 р. № 5515–VI: з 1 грудня – 1176 гривень та для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років: 1032 гривні; дітей віком від 6 до 18 років: 1286 гривень; працездатних осіб: 1218 гривень; осіб, які втратили працездатність: 949 гривень [13]. Таким чином, в Україні спостерігається неузгодження нормативно визначених соціальних життєвих стандартів, необхідних для підтримання життя людини і матеріального забезпечення цих стандартів – прожиткового мінімуму, гарантованого державою. Крім того, вказані цифри не відповідають Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки, схваленого Постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 р. № 318, відповідно до якого, державні соціальні стандарти та гарантії повинні визначатися на підставі базового державного соціального стандарту з урахуванням індексу споживчих цін, стану розвитку економіки та реформ у відповідних галузях. Базовий державний соціальний стандарт визначатиметься на основі нових натуральних наборів, схвалених науково – громадською експертизою за участю соціальних партнерів. Такий підхід дасть можливість забезпечити обґрунтоване підвищення усіх державних соціальних стандартів та гарантій [14]. Реального перегляду базового державного соціального стандарту з урахуванням індексу споживчих цін, стану розвитку економіки та реформ у відповідних галузях в Україні так і не відбулося. Фактично, в Україні обрано шлях гарантування

фізіологічного споживчого кошика, який складається з переліку товарів необхідних для фізичного виживання людини. Вартість мінімального споживчого кошика – показник, що характеризує мінімальний рівень задоволення фізіологічних і соціальних потреб. Вартість мінімального споживчого кошика визначає допустимий рівень бідності у суспільстві [15, с. 306]. За даними Центру перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України, бідність в Україні характеризується низкою національних ознак. Зокрема, специфічні особливості бідності в Україні мають прояв у наступному: низький рівень життя населення в цілому; надмірне соціальне та майнове розшарування; розповсюдженість бідності серед працюючого населення; висока питома вага людей, що вважають себе бідними [16]. Аналізуючи бідність в сучасній Україні, Н.М. Харченко вказує, що бідність в Україні – це, переважно, бідність «слабких» верств населення, тобто непрацездатних (людей похилого віку, дітей, інвалідів), а також працівників, які несуть велике соціальне навантаження (тобто, на одного працюючого припадає три та більше утриманців). Домогосподарства без зайнятих (найчастіше один чи два пенсіонери) хоча й не відзначаються високим рівнем споживання, проте мають скромний рівень забезпечення, у той час як ті домогосподарства, де на одного працюючого припадає 3 та більше утриманців, перебувають у дуже скрутному становищі... У всіх домогосподарствах більше половини споживчих витрат припадає на харчування [17, с. 3]. Поруч з тим, в більшості країн світу на законодавчому рівні гарантується соціальний споживчий кошик, який складається з досить широкого переліку товарів, що дозволяють людині належно існувати. Наприклад, у Великобританії у споживчий кошик входять навіть комп'ютерні ігри, шампанське, пиво, MP3–плеєр, акустична гітара, витрати на садівника, перелік товарів для дому, включаючи дверні ручки. Французи у свій споживчий кошик заклали витрати на відвідування перукарні, придбання лаків для волосся, гелів для душу (в українському кошику засоби гігієни представлені лише 76 кусками мила й 17 тюбиками зубної пасти), апарати для виправлення зубів, оренду автомобілів, проїзд на таксі (в українському кошику передбачено лише 524 поїздки на міському громадському транспорті та 95 на приміському), кошти на їжу для котів та собак [18]. Дослідник соціальної політики М.А. Волгін вважає, що

незадовільний розвиток соціальної сфери, зростання злиднів, безробіття, в тому числі в її прихованих формах, провали в забезпеченні житлово-комунальними послугами населення..., інші гострі соціальні потрясіння пояснюються багато в чому економічними проблемами і помилками формування видаткової частини бюджетів, коли на фінансування соціальних заходів передбачають невиправдано обмежену кількість коштів [19, с. 11]. Як зазначають економісти, дефіцит бюджету може бути спричинений і обмеженістю фінансових ресурсів, що зумовлює незначні обсяги виробленого ВВП і відповідно низький рівень доходів юридичних та фізичних осіб. За таких умов ознаки фінансової кризи в країні очевидні та стосуються усіх суб'єктів [20, с. 421]. З метою стимулювання перегляду та розширення споживчого кошика (продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг), достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, а також необхідного для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості людини, було підготовлено Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо порядку формування та перегляду розміру прожиткового мінімуму) від 08.02.2013 р. № 2250, згідно якого аргументовано пропонуються нові підходи щодо перегляду прожиткового мінімуму. А саме: якщо за даними моніторингу прожиткового мінімуму у звітному періоді фактичний розмір прожиткового мінімуму на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення, більш як на один відсоток перевищує офіційно затверджений розмір прожиткового мінімуму на відповідний період, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення готує пропозиції про внесення змін до Державного бюджету України щодо коригування розміру прожиткового мінімуму з урахуванням фактичного зростання споживчих цін і тарифів [21]. На наш погляд, вказаний законопроект дозволить вдосконалити механізм визначення величини прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту.

Враховуючи наведені аргументи, вважаємо за доцільне констатувати наступне: 1) в Україні необхідно вдосконалити процес державного прогнозування економічного і соціального розвитку, прогнозування повинно базуватися

на об'єктивних статистичних даних рівня життя населення, це сприятиме розробці переліку обґрунтованих заходів, спрямованих на реалізацію соціального забезпечення громадян держави; 2) з врахуванням європейського досвіду, потребує перегляду Методика визначення розміру прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення, зокрема варто змінити визначений чинним законодавством України перелік продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення, що складають споживчий кошик, необхідний для існування; 3) не є перспективною для соціального розвитку держави політика бюджетного дефіциту, з метою вирішення даної проблеми бажано змінити підходи щодо встановлення видатків з бюджету, насамперед варто закладати видатки на соціальну сферу як пріоритетний напрямок політики країни – формування Соціального бюджету; 4) бажано уточнити правовий зміст поняття «прожитковий мінімум», а саме: частину 1 статті 1 Закону України «Про прожитковий мінімум», пропонується викласти в наступній редакції: «прожитковий мінімум – це законодавчо встановлений мінімальний розмір місячного доходу громадян держави, необхідний для збереження здоров'я і підтримання належного рівня життєдіяльності громадян (задоволення соціальних (біологічних, духовних) потреб людини), базуючись на споживчих цінах на продукти харчування, непродовольчі товари та послуги та витрат на обов'язкові платежі та збори».

### *Література*

1. *Програма* економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Оприлюднена Комітетом з економічних реформ при Президентові України 02.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1>

2. *Большой Энциклопедический словарь*. – М. : Советская энциклопедия, 1991. – 1000 с.

3. *Загальна декларація прав людини*: Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code>

4. *Про* мінімальні норми соціального

забезпечення: Конвенція Міжнародної організації праці №102 від 28.06.1952 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993\\_011/](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_011/)

5. *Європейський* кодекс соціального забезпечення: Міжнародний документ, прийнятий Радою Європи 16.04.1964 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.2607.2&>

6. *Human Action: A Treatise on Economics*. – 4th Rev edition, 1996.– Р. 996

7. *Сташків Б.І.* Конституційний механізм захисту права на соціальне забезпечення/ Б.І. Сташків// Роль права в сучасній Україні: Збірник матеріалів міжвузівського круглого столу (15 травня 2007 р.).– Чернігів, 2007.– С. 1–9.

8. *Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії*: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>

9. *Матузов Н. И.* Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько.– М.: Юристъ, 2004.– 270с.

10. *Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії*: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>

11. *Про прожитковий мінімум*: Закон України від 15.07.1999 р. № 966–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=966-14>

12. *Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення*: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2000 № 656 // Офіційний вісник України. – 2000. – №16. – С. 97. – Ст. 675.

### Тищенко Е.В.

Государственные социальные стандарты и гарантии как основа социального обеспечения в Украине

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования государственных социальных стандартов и гарантий как основы социального обеспечения в Украине. Исследуется сущность прожиточного минимума как базовой величины для установления государственных социальных гарантий и стандартов. Изучается процесс реформирования законодательства Украины, которое регулирует государственные социальные стандарты и гарантии. Приводятся выводы и предложения относительно правового регулирования государственных социальных стандартов и гарантий в Украине.

**Ключевые слова:** социальная политика, государственные социальные стандарты и гарантии, прожиточный минимум, государственный бюджет.

13. *Про Державний бюджет України на 2013 рік*: Закон України від 06.12.2012 р. № 5515–VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 5–6. – С. 198. – Ст. 60

14. *Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки*: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 р. № 318 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 31. – С. 134. – Ст. 1143.

15. *Економічний словник-довідник*/ За ред. С. В. Мочерного. – К. : Феміна, 1995. – 368 с.

16. *Реалії та перспективи подолання бідності в Україні* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cpsr.org.ua/index.php?Itemid=31&>

17. *Харченко Н. М.* Методика вимірювання та досвід аналізу бідності в сучасній Україні: Автореф. дис... канд. соціол. наук: 22.00.02 / Н.М. Харченко; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2001. – 19с.

18. *Споживчий* кошик українця – за визаною у світі межею бідності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kolo.poltava.ua/2011/12/15/>

19. *Социальная политика*: Учебник / Под общ. ред. Н. А. Волгина. – М. : Издательство «Экзамен», 2003. – 736 с.

20. *Фінанси*. Курс для фінансистів: Навчальний посібник / В. І. Оспіщев, О.П. Близнюк, Л.І. Лачкова, Т.О. Ставерська та ін. – К. : Знання, 2008. – 567 с. – С. 421.

21. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо порядку формування та перегляду розміру прожиткового мінімуму)*: Проект Закону від 08.02.2013 р. №2250 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511)

**E. Tyshchenko**

State social standards and safeguards as the basis of social welfare in Ukraine

This article discusses the legal regulation of social standards and safeguards as the basis of social welfare in Ukraine. The author investigates the nature of a living wage as a basic unit for the establishment of social guarantees and standards. Also the process of law reform in Ukraine, which regulates the state social standards and guarantees, are studied. The author provides conclusions and suggestions concerning the legal regulation of social standards and safeguards in Ukraine.

**Key words:** social policy, state social standards and guarantees, cost of living, the state budget.