
ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.6>

К. В. Гнатенко

кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст відділу організаційного забезпечення та контролю
у сфері нотаріату управління з питань нотаріату
Головне територіальне управління юстиції у Харківській області

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНЯ ЖИТТЯ, НЕ НИЖЧОГО ЗА ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ, ВСТАНОВЛЕНИЙ ЗАКОНОМ, ЯК ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті проаналізовано один із важливих принципів соціального захисту громадян України, який є одним із конституційних принципів побудови соціальної держави, – забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, визначений законом, шляхом надання пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, які є основним джерелом існування. Наголошено, що право людини на життя в сфері соціального захисту забезпечується наданням комплексу різних видів допомог, послуг, виплат по соціальному страхуванню. Відповідно, основним завданням держави є закріплення за особою вказаних видів соціального забезпечення на такому рівні, щоб вони могли гарантувати збереження високого рівня життя людини. Основною гарантією в цьому разі є встановлення достатнього для забезпечення гідного життя людини прожиткового мінімуму, рівня, який виходить із того, що права людини є найвищою соціальною цінністю. Саме гідність дає змогу людині відчувати самоповагу й усвідомлювати власну суспільну цінність.

Зазначено, що формування прожиткового мінімуму має велике значення та передбачає високу відповідальність, оскільки розраховані на його основі соціальні стандарти й гарантії є індикатором якісної й ефективної державної соціальної політики, що має бути стратегічною метою будь-якої цивілізованої держави. Урахування прожиткового мінімуму є обов'язковим під час реалізації державної конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень.

Зауважено, що стан соціальної політики в Україні протягом тривалого періоду свідчить про вразливість і малу ефективність формування системи соціальних стандартів і гарантій на основі прожиткового мінімуму та засвідчує, що соціальні стандарти використовуються на практиці переважно як інструменти фінансового управління, а не як соціальні орієнтири. Нівелювання функції прожиткового мінімуму як основоположного інструмента соціальної політики зумовлено існуванням низки проблем, пов'язаних як із систематичним недотриманням окремих вимог національного законодавства й міжнародних актів, так і з необхідністю перегляду методологічних підходів до визначення прожиткового мінімуму.

Ключові слова: соціальний захист, соціальні права, держава, населення, прожитковий мінімум, гідний рівень життя.

Постановка проблеми. Проголошення України правовою та соціальною

державою зумовило встановлення низки обов'язків держави перед її громадянами. Насамперед це спрямованість діяль-

ності країни у напрямку захисту прав, інтересів та створення гідних умов для життя людини. Особливе місце в системі прав людини належить праву на життя і не лише в контексті особистої, фізичної недоторканості, а як право на достатній, гідний рівень життя. Це право є першоосновою всіх інших, оскільки без його реалізації неможливо здійснити всіх інших прав людини. Водночас досить важко уявити можливість реалізації права на життя поза рамками системи соціально-економічних відносин, адже людина не може жити без споживання їжі, використання одягу, отримання комплексу необхідних послуг для задоволення основних людських потреб.

Право людини на життя в сфері соціального захисту забезпечується наданням комплексу різних видів допомог, послуг, виплат по соціальному страхуванню. Відповідно, основним завданням держави є закріплення за особою вказаних видів соціального забезпечення на такому рівні, щоб вони могли гарантувати збереження високого рівня життя людини. Враховуючи те, що розмір і порядок призначення соціальних допомог не залежить від трудової діяльності особи, зокрема від розміру її заробітної плати, основною гарантією в цьому разі є встановлення достатнього для забезпечення гідного життя людини прожиткового мінімуму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні значну увагу вчені приділяють висвітленню проблем бідності, малозабезпеченості, механізму формування достатнього рівня прожиткового мінімуму. Серед науковців, у працях яких висвітлено вищезгадані питання, варто відзначити І.С. Андрієнко, А.В. Больбот, Е.С. Бондареву, Н.М. Вапнярчук, Д.Є. Кожевнікова, О.В. Москаленко, В.Л. Стрепко, С.М. Синчук, О.М. Ярошенко та інші.

Метою статті є аналіз одного із головних принципів соціального забезпечення громадян України – забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, визначений законом.

Виклад основного матеріалу. Вагомим принципом соціального захисту громадян України, який є одним із конституційних принципів побудови соціальної

держави, є забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, визначений законом, шляхом надання пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, які є основним джерелом існування. Це положення – яскравий приклад упровадження в національну правову систему міжнародних стандартів у царині прав людини. Так, згідно зі ст. 25 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і 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 [1]. Стаття 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [2] проголошує, що держави, які беруть участь у ньому, визначають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло. Держави зобов'язані вжити належних заходів щодо забезпечення здійснення цього права, визнаючи важливе значення в цьому відношенні міжнародного співробітництва, основного на вільній згоді. Країни, визнаючи основне право кожної людини на свободу від голоду, повинні вживати необхідних заходів індивідуально і в порядку міжнародного співробітництва, які б включали проведення конкретних програм для того, щоб: а) поліпшити методи виробництва, зберігання і розподілу продуктів харчування шляхом широкого використання технічних і наукових знань, поширення знань про принципи харчування і вдосконалення або реформи аграрних систем так, щоб досягти найбільш ефективного освоєння та використання природних ресурсів; б) забезпечити справедливий розподіл світових запасів продовольства відповідно до потреб і з урахуванням проблем країн як імпортуючих, так і експортуючих продукти.

Сьогодні національна правова основа щодо встановлення, затвердження та застосування прожиткового мінімуму в Україні базується на положеннях Зако-

нів України «Про прожитковий мінімум» [3] і «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [4], згідно з якими прожитковий мінімум є вартісною величиною достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» прожитковий мінімум, встановлений законом, задекларовано як базовий державний соціальний стандарт, на основі якого мають визначатися державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Сфера застосування прожиткового мінімуму визначена у ст. 2 Закону України «Про прожитковий мінімум», а саме: прожитковий мінімум застосовується для: 1) загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм; 2) встановлення розмірів мінімальної заробітної плати і мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат з огляду на вимоги Конституції України та законів України; 3) визначення права на призначення соціальної допомоги; 4) визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування та інших; 5) встановлення величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян; 6) формування державного бюджету України та місцевих бюджетів.

З напрацьованих світовою практикою різних варіантів методики формування прожиткового мінімуму вітчизняним законодотворцем обрано саме нормативний метод, згідно з яким Кабінет Міністрів України після проведення науково-гро-

мадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг встановлює, а Верховна Рада України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік щороку затверджує прожитковий мінімум у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення, виходячи з наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, схвалених науково-громадською експертизою на принципах соціального партнерства та затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 р., № 656. Вперше його було визначено на 2000 р.

Для оцінки рівня життя в регіоні, розроблення та реалізації регіональних соціальних програм, визначення права на призначення соціальної допомоги, що фінансується за кошти місцевих бюджетів, органами місцевого самоврядування може затверджуватися регіональний прожитковий мінімум, не нижчий за встановлений відповідно до цього Закону.

До 2016 року включно під час розрахунку фактичного прожиткового мінімуму застосовувались набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 р. № 656 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення», та наказ Мінпраці, Мінекономрозвитку, Держкомстату від 17 травня 2000 р. № 109/95/157 «Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення». Починаючи з 2017 року застосовується постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. за № 780 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» [5] та наказ Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, Держстату від 3 лютого 2017 р. № 178/147/31 «Про затвердження Методики визначення про-

житкового мінімуму» [6]. Так, основними принципами формування набору послуг є: задоволення мінімальної потреби громадян у житлі, організації побуту, користуванні транспортом, закладами культури, у підтриманні зв'язку з навколишнім середовищем; задоволення потреби громадян у користуванні закладами освіти, охорони здоров'я; визначення житлово-комунальних послуг (по водопостачанню, теплопостачанню, газопостачанню, електропостачанню, водовідведенню, утриманню та експлуатації житла та прибудинкових територій, сміттєзбиранню, утриманню ліфтів) виходячи із соціальної норми житла та нормативів споживання зазначених послуг; урахування особливостей потреб осіб, які належать до різних соціальних і демографічних груп населення.

Прийнятим 14 листопада 2019 р. Верховною Радою України Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» [7] передбачено підвищення прожиткового мінімуму темпами, що на 2 відсоткові пункти перевищують показник прогнозного індексу споживчих цін на 2020 рік – з 1 липня та з 1 грудня, яке загалом за рік становитиме 8 відсотків. Зокрема, ст. 7 Закону передбачено встановити у 2020 році прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня 2020 року – 2 027 гривень, з 1 липня – 2 118 гривень, з 1 грудня – 2 189 гривень, а для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років: з 1 січня 2020 року – 1 779 гривень, з 1 липня – 1 859 гривень, з 1 грудня – 1 921 гривня; дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня 2020 року – 2 218 гривень, з 1 липня – 2 318 гривень, з 1 грудня – 2 395 гривень; працездатних осіб: з 1 січня 2020 року – 2 102 гривні, з 1 липня – 2 197 гривень, з 1 грудня – 2 270 гривень; осіб, які втратили працездатність: з 1 січня 2020 року – 1 638 гривень, з 1 липня – 1 712 гривень, з 1 грудня – 1 769 гривень.

Крім того, Кабінету Міністрів України доручено здійснити заходи щодо наближення у 2020 році розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини, яка розрахунково може становити близько 4 251 гривню, з відповідним коригуван-

ням розміру прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення.

Водночас Методика обчислення прожиткового мінімуму, якою користується Європейська статистична комісія, ґрунтується на визначенні мінімального доходу громадян країн – учасниць Європейського Союзу, який визначається як половина так званого медіанного доходу. Евростат розуміє під медіанним доходом середній дохід громадян ЄС. Отже, за розглядуваною методикою вартісну величину прожиткового мінімуму встановлюють на рівні половини середнього доходу громадян країн – учасниць ЄС [8, с. 116]. Погодимось із В. Стрепко в тому, що в Україні ця методика не може бути застосована, адже середній рівень життя у нашій державі є значно нижчим від західноєвропейського і фактично належить до найнижчих на континенті. Тому половина медіанного доходу українських громадян не гарантуватиме їм збереження життєдіяльності навіть на мінімально допустимому рівні [9, с. 140].

Урахування прожиткового мінімуму є обов'язковим під час реалізації державної конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень. Так, у ст. 46 Конституції України [10] передбачено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. У Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018 Конституційний Суд України зазначив, що в державі, яку проголошено соціальною, визначений законодавцем розмір прожиткового мінімуму має реально забезпечувати гідний рівень життя людини [11]. Як зазначає О.М. Ярошенко, це рівень, який виходить із того, що права людини є найвищою соціальною цінністю. Саме гідність дає змогу людині

відчувати самоповагу й усвідомлювати власну суспільну цінність [12, с. 115].

Відтак формування прожиткового мінімуму має велике значення та передбачає високу відповідальність, оскільки розраховані на його основі соціальні стандарти й гарантії є індикатором якісної та ефективної державної соціальної політики, що має бути стратегічною метою будь-якої цивілізованої держави.

На переконання О.В. Москаленко, прожитковий мінімум має застосовуватися не тільки як орієнтир рівня життя населення, держава зобов'язана забезпечити умови досягнення рівнів прожиткового мінімуму для відповідних груп населення і передусім для найменш захищених із них. Свобода від бідності є невіддільною частиною прав людини. Злидні здатні провокувати та підживлювати насильство, поглиблювати обмеження соціальних, економічних і політичних прав. Забезпеченню прав людей, які в них перебувають, сприяло б прискорення розробки й ефективного здійснення програми боротьби з бідністю. Необхідно вирішити питання уніфікації всіх видів допомог незахищеним категоріям населення, визначення підстав їх надання та джерела фінансування, встановлення контролю за цільовим використанням коштів. Мають бути розроблені механізми доплат малозабезпеченим громадянам, якщо середньомісячний сукупний дохід на особу менший від прожиткового мінімуму сім'ї. Важливим кроком у виконанні соціальних програм може стати формування соціального бюджету держави, у розробці якого необхідно використати рекомендації Міжнародної організації праці [13, с. 299].

Висновки і пропозиції. Підбиваючи підсумок вищенаведеному, слід зазначити, що формування прожиткового мінімуму має велике значення та передбачає високу відповідальність, оскільки розраховані на його основі соціальні стандарти й гарантії є індикатором якісної й ефективної державної соціальної політики, що має бути стратегічною метою будь-якої цивілізованої держави.

На жаль, стан соціальної політики в Україні протягом тривалого періоду свідчить про вразливість і малу ефективність формування системи соціальних стандар-

тів і гарантій на основі прожиткового мінімуму та засвідчує, що соціальні стандарти використовуються на практиці переважно як інструменти фінансового управління, а не як соціальні орієнтири. Нівелювання функції прожиткового мінімуму як основоположного інструмента соціальної політики зумовлено існуванням низки проблем, пов'язаних як із систематичним недотриманням окремих вимог національного законодавства й міжнародних актів, так і з необхідністю перегляду методологічних підходів до визначення прожиткового мінімуму.

Водночас залежно від обраного в майбутньому методу визначення прожиткового мінімуму в Україні серед основних напрямів його вдосконалення доцільно вирішити такі питання: (а) перегляд кількісних та якісних стандартів набору продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для основних соціальних і демографічних груп населення з урахуванням життєво необхідних витрат, детермінованих реаліями сучасності; (б) перегляд структури прожиткового мінімуму для всіх соціальних і демографічних груп населення з метою встановлення раціонального співвідношення між набором харчування, набором непродовольчих товарів і набором послуг; (в) покращення якості проведення науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг шляхом залучення до участі в роботі комісії представників громадянського суспільства та наукових експертів [14].

Список використаної літератури:

1. Загальна декларація прав людини: прийнята резолюцією 217 А (III) ГА ООН від 10.12.1948 р. Документи ООН ARES217A: *Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи* / упоряд. Ю.К. Качуренко. 2-е вид. Київ: Юрінформ, 1992. С. 18–24.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: пакт ООН від 16.12.1966 р. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. № 4.
3. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 348.
4. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від

- 05.10.2000 р. № 2017-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 48. Ст. 409.
5. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: постанова Кабінету Міністрів України від 11.10. 2016 р. № 780. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF>.
 6. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму: наказ Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, Держстату від 03.02.2017 р. № 178/147/31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0281-17>.
 7. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14.11.2019 р. № 294-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 5. Ст. 31.
 8. Зинин В.Г., Новиков А.И. О прожиточном минимуме и расчетах прожиточного минимума. *Общество и экономика*. 1994. № 5–6. С. 114–120.
 9. Стрепко В. Забезпечення допомогою життєвого рівня не нижче за прожитковий мінімум. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2008. Вип. 47. С. 138–144.
 10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
 11. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18>.
 12. Ярошенко О.М. Проблеми забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 145. С. 106–117.
 13. Москаленко О.В. Забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, як принцип загальнообов'язкового державного соціального страхування. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 295–299.
 14. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні»: проект постанови Верховної Ради України. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/DI01243A?an=446>.

Gnatenko K. Ensuring a level of living not lower than the living minimum established by law as a principle of social security

The article analyses one of the important principles of social protection of citizens of Ukraine, which is one of the constitutional principles of building a welfare state – ensuring a standard of living not lower than the subsistence level defined by law, by providing pensions, other social benefits and assistance. source of livelihood. It is emphasized that the human right to life in the field of social protection is ensured by providing a range of different types of benefits, services, social insurance benefits. Accordingly, the main task of the state is to secure these types of social security, at such a level that they can guarantee the preservation of a high standard of living. The main guarantee, in this case, is the establishment of a sufficient subsistence level sufficient to ensure a dignified human life, a level that assumes that human rights are the highest social value. It is dignity that enables a person to feel self-respect and realize his own social value.

It is noted that the formation of the subsistence level is of great importance and involves high responsibility, as calculated on its basis social standards and guarantees are an indicator of quality and effective state social policy, which should be a strategic goal of any civilized state. Taking into account the subsistence level is mandatory in the implementation of the state constitutional guarantee of citizens for a sufficient standard of living.

It is noted that the state of social policy in Ukraine for a long time shows the vulnerability and ineffectiveness of the formation of a system of social standards and guarantees based on the subsistence level and shows that social standards are used in practice mainly as financial management tools rather than social guidelines. The levelling of the subsistence level as a fundamental instrument of social policy is due to a number of problems related to the systematic non-compliance with certain requirements of national legislation and international acts, and the need to revise methodological approaches to determining the subsistence level.

Key words: social protection, social rights, state, population, subsistence level, decent standard of living.