

УДК 349.3:364-262-044.922(477)

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-19-24>

В. С. Тарасенко, кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення Національного
університету «Одеська юридична академія»

РЕФОРМА ПРОЖИТКОВОГО МІНІМУМУ В УКРАЇНІ

Одним із пріоритетних напрямів у державі має бути забезпечення гідного рівня життя населення на підставі надання гарантій, визначених Конституцією України. В умовах стрімкого зростання рівня бідності серед населення країни, визначення реального (фактичного) розміру прожиткового мінімуму для різних груп населення є вкрай необхідним.

У статті досліджується базовий державний соціальний стандарт – прожитковий мінімум, який покладається в основу загальної оцінки рівня життя в Україні, визначення критеріїв бідності.

Констатовано, що прожитковий мінімум у тому значенні, в якому запропоновано законодавцем, остаточно втратив свій сенс та актуальність, оскільки несуттєве поступове підвищення прожиткового мінімуму тричі на рік, як це визначається щорічно в законах України про Державний бюджет, так і не змогло забезпечити різним соціально вразливим групам населення достатнього життєвого рівня.

Прожитковий мінімум повинен відігравати роль нормативного та аналітичного інструмента оцінки, прогнозування і регулювання показників рівня життя населення. Визначається необхідність зміни методології визначення прожиткового мінімуму, впровадження механізму прозорості його розрахунків та необхідності їх оприлюднення.

Аргументовано, що прожитковий мінімум не повинен бути базою для різних виплат у нашій державі, окрім тих, які призначені для соціально вразливих категорій населення. Він повинен бути реальним та зорієнтованим на мінімально допустимі розміри споживання. У зв'язку з чим необхідно відмовитися від залежності прожиткового мінімуму від застарілих «споживчих коштів», потрібно змінити співвідношення продовольчих, непродовольчих товарів, а також послуг, враховуючи реальні показники витрат, проводити розрахунок прожиткового мінімуму на основі реальних цін та реальних потреб різних категорій населення.

Ключові слова: прожитковий мінімум, соціальний стандарт, реформа.

V. S. Tarasenko. Reform of minimum subsistence level in Ukraine

Provision of a decent standard of living for the population on the basis of the guarantees, defined by the Constitution of Ukraine, should be the one of the main priorities in the state. With the rapid increase of the level of poverty among the population of the country, determining the real (actual) amount of the minimum subsistence level for the different groups of population is essential.

The article examines a basic state social standard – the minimum subsistence level, which forms the basis of the overall assessment of the standard of living in Ukraine, of the definition of poverty criteria.

It is stated that nowadays the minimum subsistence level, as it was proposed by the legislature, has finally lost its meaning and relevance, given that the insignificant gradual increase of the minimum subsistence level three times a year, as determined annually in the laws of Ukraine on the State Budget, had never been able to provide the various socially vulnerable groups of population with a sufficient standard of living.

It is proved that the minimum subsistence level should play the role of a normative and analytical tool for assessing, forecasting and regulating the indicators of the living standards of the population. The necessity of changing the methodology of determination of the minimum subsistence level, introduction of the mechanism of transparency of its calculations and the necessity of their promulgation are determined.

It is argued that the minimum subsistence level should not be the basis for various payments in our state, except for those intended for socially vulnerable categories of the population; it should be real and focused on the minimum allowable amounts of consumption. Consequently, it is necessary to abandon the dependence of

© В. С. Тарасенко, 2019

the minimum subsistence level on outdated "consumer baskets"; it is necessary to change the ratio of food, non-food goods and as well as services, taking into account the real indicators of costs; to calculate the minimum subsistence level based on the real prices and real needs of various categories of the population.

Key words: *minimum subsistence level, social standard, reform.*

Постановка проблеми. Одним з основних напрямів у державі, який має бути завжди в пріоритеті, є забезпечення гідного рівня життя населення на підставі надання гарантій, визначених Конституцією України. Перш за все, необхідно забезпечити встановлення базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму, на рівні, що враховує зміни цін на продовольчі та непродовольчі товари та послуги, а також зміну тарифів в країні. У зв'язку з цим норми чинного національного законодавства повинні відповідати міжнародним стандартам в сфері забезпечення належного рівня життя громадян. В умовах стрімкого зростання рівня бідності серед населення країни, визначення реального (фактичного) розміру прожиткового мінімуму для різних груп населення є край необхідним у нашій країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання прожиткового мінімуму, порядку його визначення та встановлення розміру досліджувалися протягом тривалого часу різними науковцями, серед яких В. Бурак, В. Вітер, Н. Болотіна, Л. Денісова, Н. Дмитренко, О. Любич, М. Папієв, С. Прилипка, І. Сирота, Б. Сташків, М. Шаповал, Ю. Харазішвілі та інші.

Однак, у правовій науці бракує комплексних наукових досліджень з питань реформування прожиткового мінімуму, визначення та використання на практиці такого показника як прожитковий мінімум для різних груп населення, що призводить до наявності проблем при його застосуванні. В умовах фінансово-економічної кризи в нашій країні особливо гострої проблеми для суспільства набуває дослідження державних соціальних стандартів, удосконалення механізму їх встановлення з урахуванням реальних потреб сучасної людини.

Метою статті є дослідження основних напрямів реформування прожиткового мінімуму, як базового державного соціального стандарту, визначення його актуальності в сучасних умовах та необхідності застосування в чинному законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. Вибір Україною європейського шляху розвитку потребує створення дієвої системи соціального захисту шляхом адаптації вітчизняних методик визначення соціальних стандартів до вимог країн Європейського Союзу та розробки шляхів забезпечення дотримання таких, задля забезпечення не лише достатнього рівня життя, а й підвищення якості людського капіталу держави [1, с. 63].

Прожитковий мінімум є базовим державним соціальним стандартом, який покладається в основу загальної оцінки рівня життя в Україні, визначення критеріїв бідності. На підставі цього соціального стандарту формуються такі основні державні соціальні гарантії – розміри мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, розміри державних соціальних допомог, стипендій, а також інших соціальних виплат.

О.В. Тищенко пропонує розглядати прожитковий мінімум як 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 [2, с. 103].

Т.В. Новосільська зазначає, що прожитковий мінімум виступає в якості інструмента регулювання соціального розвитку, соціальної підтримки та соціального захисту населення в умовах ринку [3, с. 176].

На думку провідних вчених США, Канади, Великобританії, Франції, Польщі, Угорщини та Шотландії прожитковий мінімум – це рівень споживання, достатній для виживання та підтримки нормального стану здоров'я окремої людини або сім'ї [4, с. 39].

Нормативне визначення прожиткового мінімуму закріплене у ст. 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» та ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Під прожитковим мінімумом розуміється 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 [5, с. 1].

Разом з тим, визначення поняття прожиткового мінімуму, яке закріплене в чинному законодавстві України, не відповідає реаліям, його фактичному розміру та застосуванню в сучасних умовах. Протягом тривалого часу прожитковий мінімум залишався основою соціальної політики держави, показником, від якого залежала величина всіх інших соціальних виплат та допомог, встановлених в нашій державі. На сьогодні прожитковий мінімум в тому значенні, в якому запропоновано законодавцем, остаточно втрачає свій сенс та актуальність, оскільки несуттєве поступове підвищення прожиткового мінімуму тричі на рік, як це визначається щорічно в законах України про Державний бюджет, так і не змогло забезпечити різним соціально вразливим групам населення достатнього життєвого рівня.

Так, згідно зі ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» з 1 липня 2019 року прожитковий мінімум встановлений на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі 1936 гривень, а для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 1699 гривень, дітей віком від 6 до 18 років – 2118 гривень, працездатних осіб: з 1 липня становить 2007 гривень, осіб, які втратили працездатність: з 1 липня – 1564 гривні [6, с. 7].

За офіційною інформацією Міністерства соціальної політики України фактичний розмір прожиткового мінімуму в цінах вересня 2019 року у розрахунку на місяць на одну особу становив 3678 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 4218 грн), для дітей віком до 6 років – 3453 грн, для дітей віком від 6 до 18 років – 4235 грн, для працездатних осіб – 3810 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 4733 грн), для осіб, які втратили працездатність, – 3112 грн [7]. Отже, в сучасних умовах прожитковий мінімум перестав бути критерієм бідності та визначення мінімальних необхідних потреб, які потрібні для забезпечення нормального життєвого рівня населення нашої країни.

До розміру прожиткового мінімуму на цей час прив'язано приблизно 150 видів виплат та показників, серед яких туристичний збір, аліменти, плата за видачу ліцензії, адміністративні послуги, держмити, судовий збір, штрафи, заробітна плата, посадові оклади, стипендії, добові на відрядження, соціальні виплати, пенсії та пільги. У зв'язку з цим Міністерством соціальної політики України підготовлений законопроект, яким пропонується перестати прив'язувати певні соціальні виплати до розміру прожиткового мінімуму. Вважається, що це дозволить акумулювати кошти і поетапно підвищувати соціальні виплати найбільш вразливим групам населення. Законопроектом пропонується залишити прив'язку до прожиткового мінімуму лише пенсій та допомог малозабезпеченим сім'ям. При цьому, розмір всіх інших виплат, які визначаються у кількості до прожиткових мінімумів (виплата винагород суддям, державним службовцям тощо) пропонується встановлювати в конкретних цифрах і переглядати їх кожного року разом з прийняттям Державного бюджету. Міністерство соціальної політики України запевняє, що у свою чергу, для сімей, що знаходяться в складних життєвих обставинах, розміри виплат повинні збільшуватися [8].

За останні роки в Україні спостерігається тенденція до зниження життєвого рівня населення, загострення проблеми зайнятості, посилення диференціації населення за доходами, що вимагає посиленої участі держави в забезпеченні соціальної захищеності кожної особи, яка цього потребує.

Окружний адміністративний суд міста Києва постановою від 17 вересня 2015 року визнав протиправними дії Кабінету Міністрів України із встановлення розміру прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік без проведення і врахування результатів перегляду вмісту наборів непродовольчих товарів, продуктів харчування та послуг для основних соціально-демографічних груп населення; визнав протиправною бездіяльність Кабінету Міністрів України в частині не вжиття заходів для встановлення прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік в порядку та на підставі положень Закону України «Про прожитковий мінімум»; зобов'язав Кабінет Міністрів України вжити передбачені законодавством заходи щодо проведення перегляду «споживчого кошика». Судом було зобов'язано Кабінет Міністрів України встановити розмір прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік в порядку та на підставі положень Закону України «Про прожитковий мінімум».

Враховуючи судові рішення по цьому питанню, 11.10.2016 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята нова постанова, якою були затверджені нові набори продуктів харчування, набори непродовольчих товарів та набори послуг для основних соціальних і демографічних груп населення. Однак, новий «споживчий кошик» так і не став відповідати сучасним життєвим реаліям і не призвів до підвищення розмірів державних соціальних гарантій.

При прийнятті постанови 2016 року Кабінетом Міністрів України були порушені норми законодавства, що призвело до встановлення несправедливого стандарту життя та стало умовою для встановлення несправедливого розміру прожиткового мінімуму. Зазначена постанова 2016 року була також оскаржена в судовому порядку з підстав того, що науково-громадська експертиза здійснювалась неналежним складом експертної комісії з проведення науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для встановлення прожиткового мінімуму, у зв'язку із чим засідання такої комісії були не правомочними. Крім того, висновки науково-громадської експертизи сформовані без обговорення та оцінки дотримання органами влади в ході визначення наборів принципів їх формування, в результаті чого сформовано набір продуктів харчування без урахування нормативів фізіологічної потреби організму людини.

За результатами розгляду цієї справи Окружний адміністративний суд міста Києва задовольнив позов з підстав порушення складу експертної комісії, яка здійснювала науково-громадську експертизу відповідних наборів [9]. Суд апеляційної інстанції залишив це рішення без змін [10]. Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 25.04.2018 року та постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 10.07.2018 року скасував лише в частині задоволення позовних вимог визнати протиправними дії Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (пункт 3 резолютивної частини рішення). У задоволенні позову в цій частині відмовлено. Головною підставою для такого рішення суду стала участь в засіданнях комісії осіб, які не мали повноважень [11].

Крім того, питання щодо відповідності розміру прожиткового мінімуму сучасним реаліям продовжують бути предметом судового розгляду. Так, рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 20.11.2019 року у справі № 640/14839/19 був частково задоволений позов С. Батрина до Кабінету Міністрів України. Визнано протиправною бездіяльність Кабінету Міністрів України в частині незабезпечення проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору продовольчих продуктів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму на 2019 рік, за наслідком втрати чинності 10.07.2018.

Визнано протиправними дії Кабінету Міністрів України із встановлення розміру прожиткового мінімуму в Україні на 2019 рік без попереднього проведення науково-громад-

ської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору продовольчих продуктів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму всупереч статті 4 Закону України «Про прожитковий мінімум».

Визнав протиправними дії Кабінету Міністрів України із розробки та схвалення проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» від 15.09.2018 № 9000, його подання на розгляд та затвердження Верховної Ради України з порушенням порядку встановлення у законопроекті розміру прожиткового мінімуму та інших соціальних стандартів і гарантій відповідно до вимог статей 2, 3, 4 Закону України «Про прожитковий мінімум», статей 2, 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та без обґрунтування розрахунку вартісної величини прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період всупереч пункту «є» частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України [12].

Висновки з дослідження. Прожитковий мінімум повинен відігравати роль нормативного та аналітичного інструмента оцінки, прогнозування і регулювання показників рівня життя населення. Враховуючи ситуацію з визначенням розміру прожиткового мінімуму, необхідно повністю змінювати методологію визначення прожиткового мінімуму, впровадження механізму прозорості його розрахунків.

Прожитковий мінімум не повинен бути базою для різних виплат у нашій державі, окрім тих, які призначені для соціально вразливих категорій населення, він повинен бути реальним та зорієнтованим на мінімально допустимі розміри споживання *У* зв'язку з чим необхідно відмовитися від залежності прожиткового мінімуму від застарілих «споживчих кошків», змінити співвідношення продовольчих товарів, непродовольчих товарів, а також послуг, враховуючи реальні показники витрат, проводити розрахунок прожиткового мінімуму на основі реальних цін та реальних потреб різних категорій населення. Доцільним при визначенні розміру прожиткового мінімуму також є його співвідношення із середньою заробітною платою в країні.

Список використаних джерел:

1. Тарасенко В.С. Деякі особливості визначення прожиткового мінімуму для дітей. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Випуск 5. Т. 2. С. 63–66.
2. Тищенко О.В. Державні соціальні стандарти та гарантії як основа соціального забезпечення в Україні. *Юридичний вісник*. 2013. № 4(29). С. 99–104.
3. Новосільська Т.В. Прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2013. № 3(2). С. 175.
4. Бардакова С.М., Ховрак І.В. Прожитковий мінімум як ключовий соціальний норматив. *Проблеми формування та розвитку інноваційної інфраструктури: європейський вектор – нові виклики та можливості* : тези доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції. (м. Львів, 14–16 травня 2015 р.). Львів, 2015. С. 39.
5. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 348.
6. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2019 р. № 2629-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 50. Ст. 400.
7. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України. *Статистичні матеріали*. URL: <https://www.msp.gov.ua/>.
8. Реформа прожиткового мінімуму: Міністр соціальної політики розповіла деталі. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2797472-reforma-prozitkovogo-minimumu-ministr-socpoliti-ki-rozpovila-detali.html>.

9. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 25.04.2018 р. у справі № 826/3639/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73996223>.

10. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 10.07.2018 р. у справі № 826/3639/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75300650>.

11. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 20.12.2018 р. у справі № 826/3639/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78771927?fbclid=IwAR2idaw1bns2iNHD4raGCMtXzXRWlZ_YptRNzz3yh2pt8VJfkg046B0ilwI#.

12. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 20.11.2019 р. у справі № 640/14839/19 <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86030458>.