

ДОСЛІДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ, ЩО ПЕРЕДБАЧАЄ СОЦІАЛЬНІ ВИПЛАТИ В КОНТЕКСТІ ВИКОНАННЯ РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СПРАВІ «БУРМИЧ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ», ІНШИХ РІШЕНЬ ЄСПЛ ЩОДО НЕВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДОВИХ РІШЕНЬ УКРАЇНИ З СОЦІАЛЬНИХ ПИТАНЬ

Вересень 2020 р.

Аналіз підготовлений Аллою Федоровою ¹, національною
консультанткою проекту Ради Європи

“РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК КЛЮЧОВИЙ ЧИННИК СТАЛОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ”

¹ Алла Федорова, доцентка кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н.

Належне виконання національних судових рішень є однією з ключових вимог, передбачених статтею 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, що закріплює право на справедливий суд. Перші рішення проти України стосовно невиконання чи тривалого невиконання рішень національних судів Європейський суд з прав людини почав приймати вже невдовзі після ратифікації Україною ЄКПЛ, починаючи зі справи «Кайсин та інші проти України»². У 2004 році Міністерством юстиції в аналізі звернень до ЄСПЛ³ наголошувалося на невиконанні та тривалому невиконанні судових рішень як найбільш типовій проблемі, яка дедалі частіше стає предметом заяв до ЄСПЛ проти України, досягаючи 90% від всього обсягу звернень. В аналізі відмічалася необхідність внесення змін до національного законодавства, зокрема, стосовно процедури виконавчого провадження, банкрутства, введеного мораторію на примусову реалізацію майна, наголошувалося на наявності нагальної потреби в посиленні законодавчих гарантій захисту прав людини у сфері забезпечення права громадян на отримання належних їм за рішенням суду коштів у розумний строк. Далі, ситуація погіршувалася з кожним роком, підтвердженням чому було прийняття пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (2009 р.), а також рішення у справі «Бурмич та інші проти України» (2017 р.). Отже, невиконання рішень національних судів є достатньо застарілою проблемою, вирішення якої потребує нової стратегії та підходів.

З метою вирішення проблеми невиконання національних судових рішень були прийняті численні документи, зокрема, «Концепція вирішення проблемних питань, пов'язаних з виникненням заборгованості держави за рішенням судів», «Національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів», Закони України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», зміни до Закону України «Про виконавче провадження», Постанови КМУ «Щодо затвердження порядку погашення заборгованості за рішенням суду, виконання яких гарантується державою», «Питання погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішенням суду», розробляється Національна стратегія щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотного рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» та рішення Великої Палати у справі «Бурмич та інші проти України» тощо. Втім, це не призвело поки що до позитивного результату - зменшення обсягу заборгованості чи кількості нових рішень.

З моменту прийняття рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України», з'явилися нові рішення Європейського суду у справах «Кручко та інші проти України»⁴ від 4 жовтня 2018 р., «Дмитренко та Бездорожній проти України»⁵ від 2 липня 2020 р., в яких ті частини вимог, що стосувалися невиконання рішень національних судів, були визнані ЄСПЛ продовженням рішення у справі Бурмича, вилучені з реєстру та передані КМРЄ для вжиття заходів загального

² ЄСПЛ, *Кайсин та інші проти України*, заява № 46144/99. Справа стосувалася невиконання рішення національного суду щодо визнання права на пенсію у зв'язку з інвалідністю та виплати належних сум; розгляд завершився дружнім врегулюванням

³ Лутковська В., Коваль І. Аналіз звернень до Європейського суду з прав людини. Міністерство юстиції України. / URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4485

⁴ ЄСПЛ, *Кручко та інші проти України*, рішення від 4 жовтня 2018 р./ URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e09#Text

⁵ ЄСПЛ, *Дмитренко та Бездорожній проти України*, рішення від 2 липня 2020 р./ URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO01278.html

характеру на виконання пілотного рішення у справі Іванова.

Рішення, які не виконуються, прямо пов'язані з присудженими виплатами і стягненням з держави на користь позивачів та стосуються кількох груп питань, серед яких найчисельніша пов'язана з соціальними питаннями. За даними спеціалістів на виконання всіх прийнятих судових рішень в Україні необхідно мільярди гривень, однак точний обсяг заборгованості по рішеннях невідомий. У 2019 р. за даними експертів на виконання всіх рішень з соціальних питань було потрібно близько 2,2 млрд грн.,⁶ за даними Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ станом на 2018 р. загальна заборгованість за рішеннями національних судів, відповідальність за які несе держава, становила 31 млрд грн.⁷ У 2020 р. фахівці називали різні цифри загальної заборгованості держави по всіх рішеннях, вказуючи, навіть, на загальний обсяг до 500 млрд. грн.

Всі зазначені цифри навряд чи враховують можливі суми компенсації моральної шкоди, на виплату якої постраждали від невиконання прийнятих на їхню користь рішень також мають право, підтвердженням чого є Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24 березня 2020 р. щодо присудження компенсації у зв'язку з тривалим невиконанням рішення суду.⁸ У цілому, така ситуація є неприпустимою та може бути виправлена виключно із введенням єдиного відповідного реєстру. До визначення точного обсягу заборгованості складно прогнозувати загальний обсяг фінансування, необхідний для виконання всіх рішень, відповідачем за якими є держава, та можливі строки її погашення. Інша ситуація, на думку Уряду, складається з виконанням рішень ЄСПЛ. У відповідь на депутатське звернення С.А. Лещенка від 18 січня 2018 р. Міністерство юстиції України наголосило на відсутності жодних боргів за рішеннями ЄСПЛ проти України та сплату майже 61,4 млн грн.⁹ Жодної згадки про необхідність виконання рішення у справі Бурмича та інших 12 143 заяв у відповіді Міністерства не було, що може підтверджувати замовчення цієї масштабної проблеми Урядом.

У Законах України про державний бюджет на певний рік на виконання судових рішень, відповідачем по яких є держава, спрямовувалися різні кошти: у 2019 р. на заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою, було передбачено 600 млн грн., у 2020 р. – 1 797 000 грн. Причому, внесені 13 квітня 2020 р. зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» призупиняють до 1 січня 2021 року безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду, що не може позитивно впливати на подолання проблеми невиконання рішень.

У будь-якому випадку, навіть, за наявності політичної волі, швидкого прийняття змін, які пропонуються, економічного та фінансового розвитку держави, виконання судових рішень України буде достатньо тривалим процесом.

⁶ Звіт за результатами експертних дискусій щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України»/ Проект Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини». 2018. – С.4/

URL: <https://rm.coe.int/expert-report-following-a-series-of-expert-discussions-ukr/16808f2559>.

⁷ Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ. 01.03.2018/ Відповідь на запит народного депутата Мельника С.І. від 7.02.2018 ⁸ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 24 березня 2020 року у справі щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів / URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88385320>

⁹ У Мін'юсті радять самостійно шукати, кому сплатили 1,5 мільярда за рішеннями Євросуду/ Економічна правда/ URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/02/3/633710/>

Основні рекомендації, які розробляли експерти, стосувалися та продовжують стосуватися процесу виконання вже прийнятих рішень, встановлення обсягів заборгованості та порядку її погашення. Однак, кількість судових рішень невідповідно зростає. У ситуації, яка склалася з невиконанням судових рішень з соціальних питань, фахівці все частіше наголошують на необхідності вирішення першопричин таких звернень до судів, серед яких основне місце посідає фінансова неспроможність держави виконувати взяті на себе зобов'язання, що й далі породжуватиме нові позитивні рішення та їхнє невиконання. Саме на найбільшій ефективності тих засобів, які спрямовані на попередження, а не на компенсацію за невиконання судових рішень, наголошував ЄСПЛ у рішенні Бурмич проти України.

Таким чином, подолання Україною проблем невиконання національних судових рішень та належне виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бурмич та інші проти України» потребує вирішення не тільки питання виконання прийнятих національних судових рішень та рішень Європейського суду з прав людини, але й розгляду та вирішення кількох різних масштабних груп питань:

1. Розробка та запровадження ефективного механізму виконання прийнятих українськими судами рішень, в яких передбачено стягнення на користь позивачів з держави (у соціальних, трудових спорах, пов'язаних з заборгованістю з виплати заробітної плати, з виплатами з системи соціального забезпечення, пенсійними виплатами, компенсаціями, надбавками, доплатами тощо, а також виплати по рішеннях, відповідачами по яких є державні підприємства, підприємства, в яких держава має 25%, інших компаній, щодо яких діють мораторії). Вирішення цього питання об'єднує необхідність як виконання рішень ЄСПЛ, в яких встановлено відповідні порушення ЄКПЛ або які вилучені з реєстру Суду та передані безпосередньо Комітету Міністрів Ради Європи, так і необхідність виконання значно більшої групи рішень національних судів, позивачі по яких не зверталися до ЄСПЛ;

2. Розробка та прийняття законодавчих змін, спрямованих на припинення ситуації звернення українських громадян до суду з метою отримання передбачених у чинному національному законодавстві виплат з системи соціального забезпечення, наслідком чого має бути зменшення потоку рішень національних судів про стягнення на користь позивачів з державного бюджету. Вирішення цього питання потребуватиме кардинального масштабного перегляду системи соціальних виплат, включаючи пенсійні, запровадження тимчасових обмежувальних заходів у зв'язку з гострою фінансовою кризою, перегляд методики розрахунку прожиткового мінімуму та інші зміни, реформи системи соціального забезпечення;

¹⁰ Карташева А. ВР ухвалила законопроект про виділення з бюджету коштів для "Південмашу"/КІІВ. 14 липня. УНН. /
URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1880456-vr-ukhvalila-zakonoproekt-pro-vidilennya-z-byudzhetu-koshtiv-dlya-pivdenmashu>

¹¹ Держстат України, Сума заборгованості з виплати заробітної плати по регіонах у 2020 році./
URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/gdn/zvz/zvz_20_u.htm

3. Розробка та прийняття законодавчих змін з метою усунення причин виникнення трудових спорів з питань заборгованості держави перед працівниками (бюджетна сфера, державні підприємства тощо). Основні питання стосуються заборгованості з виплати заробітної плати, проведення остаточних розрахунків при звільненні, невиплати середнього заробітку при вимушеному прогулі, компенсації за речове майно, не отриману форму для військовослужбовців і т.п.

У прийнятих 14 липня 2020 р. змінах до державного бюджету на 2020р. щодо додаткових заходів з фінансового оздоровлення державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О.М. Макарова» підприємству для погашення заборгованості з виплати заробітної плати, яка перевищувала 6 місяців, виділено коштів у розмірі 210 млн грн.¹⁰ Усього заборгованість держави із заробітної плати становила на червень 2020 р. – 3142,8 млн грн. Така сума є фактично незмінною протягом року, адже станом на січень заборгованість фіксувалася у розмірі – 3034,4 млн грн., у квітні – 2964,2,¹¹ причому майже 40% – на державних підприємствах. Втім, статистичні дані не відображають, чи входять до зазначеного відсотку заборгованості на підприємствах, які також частково належать державі (25% і більше) і на примусову реалізацію майна яких вже тривалий час діє мораторій.

У березні 2020 р. Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів проводив засідання щодо стану погашення заборгованості з виплати заробітної плати. Зокрема, наголошувалося на необхідності приєднання України до статті 25 ЄСХ, яка передбачає створення гарантійних установ для виплати заборгованості працівникам у випадку банкрутства та неплатоспроможності роботодавця або захист їхніх прав будь-яким іншим ефективним засобом. Наголошувалося, що Угодою про асоціацію між Україною та ЄС також передбачено приведення українського законодавства у відповідність до положень Директиви 2008/94/ЄС «Про зближення законодавств держав-членів щодо захисту працівників у випадку банкрутства роботодавця», якою передбачено також необхідність функціонування гарантійних установ. Однак, доцільність запровадження додаткового навантаження на роботодавців та/або державний бюджет в умовах кризи є дискусійним. Окрім запровадження гарантійних установ, на погашення заборгованості працівникам має вплинути зняття мораторію на примусову реалізацію майна підприємств та захист підприємств певних галузей економіки, посилення відповідальності роботодавця. У цілому, проблема заборгованості з виплат заробітних плат, інших виплат працівникам становить другий за обсягом потік позовів до національних судів, ЄСПЛ поряд з соціальними питаннями. Погашення заборгованості з виплати заробітної плати та інших виплат працівникам тісно пов'язано та може бути також включено у широкому розумінні соціального захисту населення до соціального аспекту вжиття заходів загального характеру у рішенні «Бурмич та інші проти України» та попередній групі.

¹⁰ Карташева А. ВР ухвалила законопроект про виділення з бюджету коштів для "Південмашу"/КІІВ. 14 липня.

УНН./URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1880456-vr-ukhvalila-zakonoprojekt-pro-vidilennya-z-byudzhetu-koshtiv-dlya-pivdenmashu>

¹¹ Держстат України, Сума заборгованості з виплати заробітної плати по регіонах у 2020 році./ URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/gdn/zvz/zvz_20_u.htm

Втім, вирішення проблеми заборгованості перед працівниками має бути предметом спеціального окремого аналізу у контексті реформування трудового законодавства України, прийняття нового Трудового кодексу, недопущення колективних спорів з питань погашення заборгованості, необхідності посилення відповідальності роботодавців за невиплату заробітної плати у комплексі зі змінами до статті 175 Кримінального Кодексу України, яка передбачає відповідальність за невиплату заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат;

4. Окрема група питань пов'язана з переглядом/зняттям мораторію на примусову реалізацію майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків, що може стосуватися як захисту трудових прав працівників, так і багатьох інших питань.

У представленому дослідженні увагу зосереджено на вирішені однієї групи питань - першопричин невиконання судових рішень з соціальних питань.

Упродовж всього періоду становлення та розвитку законодавчої нормативної бази незалежної України система соціального захисту населення, незважаючи на значні зміни, так і не набула кардинального реформування, не відбулося остаточного відходу від патерналістської системи, не завершено пенсійну реформу, не завершено по багатьох виплатах перехід на адресність соціальних виплат та допомоги, не реформовано трудове законодавство.

Водночас, запроваджувалися нові та підвищувалися існуючі соціальні виплати без урахування фактичних фінансових можливостей держави, непоодинокими були випадки закріплення у законодавстві певної допомоги, соціальної пільги без правового механізму її отримання, що не дозволяло відповідній групі населення реалізувати передбачене право¹². Збільшення з кожним роком кількості соціальних виплат, допомог, пільг без їхнього фінансового обґрунтування та визначення спроможності держави, конкретної кількості отримувачів та інші чинники призводить до зростання заборгованості держави по цих виплатах, збільшення кількості рішень національних судів на користь позивачів та звернень до ЄСПЛ.

Українська система соціального захисту населення базується на кількох десятках комплексних законів та сотнях підзаконних нормативно-правових актів. Значна кількість нормативно-правових актів не узгоджена з бюджетними витратами, деякі акти є застарілими, не відповідають сучасним реаліям соціального захисту населення, не узгоджені між собою. Система соціальних виплат, пільг, допомог є достатньо розгалуженою та заплутаною, немає точної офіційної інформації щодо кількості існуючих видів різноманітних виплат, допомог, надбавок, доплат.

¹² Див. зокрема рішення ЄСПЛ у справі «Будченко проти України», рішення від 14 квітня 2014 р.

До основних можна віднести:

державні допомоги сім'ям з дітьми:

- допомога у зв'язку з вагітністю та пологами,
- допомоги при народженні дитини,
- допомога при усиновленні дитини,
- допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування,
- допомога на дітей одининок матерям,
- допомога особі, яка доглядає за хворою дитиною,
- допомога «Паунок малюка»,
- відшкодування послуги з догляду за дитиною до трьох років «муніципальні няні»,
- допомоги на дітей, хворих на тяжкі перинатальні ураження,

державні соціальні допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю:

- допомога особам з інвалідністю з дитинства I групи,
- допомога особам з інвалідністю з дитинства II групи,
- допомога особам з інвалідністю з дитинства III групи,
- допомога на дітей з інвалідністю віком до 18 років,
- надбавка на догляд за особою з інвалідністю з дитинства підгрупи А I групи,
- надбавка на догляд за особою з інвалідністю з дитинства підгрупи Б I групи,
- надбавка одининок особам з інвалідністю з дитинства II і III груп, які за висновком ЛКК закладу охорони здоров'я потребують постійного стороннього догляду,
- надбавка на догляд за дитиною з інвалідністю віком до 6 років,
- надбавка на догляд за дитиною з інвалідністю віком від 6 до 18 років,

державні соціальні допомоги особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю:

- допомога особам з інвалідністю I групи,
- допомога особам з інвалідністю II групи,
- допомога особам з інвалідністю III групи,
- допомога священнослужителям, церковнослужителям,
- допомога особам, які досягли віку, що дає право на призначення допомоги,
- допомога дитині померлого годувальника,
- допомога на догляд одининок малозабезпеченим особам, які за висновком ЛКК закладу охорони здоров'я потребують постійного стороннього догляду (крім осіб з інвалідністю I групи),
- допомога на догляд малозабезпеченим особам з інвалідністю підгрупи А I групи,
- допомога на догляд малозабезпеченим особам з інвалідністю підгрупи Б I групи,

виплати громадянам, постраждалим від аварії на ЧАЕС:

- одноразова компенсація учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які стали особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи,
- одноразова компенсація дітям, які стали особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи,
- одноразова компенсація сім'ям, які втратили годувальника із числа осіб, віднесених до учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою,
- щорічна допомога на оздоровлення,
- компенсація вартості самостійного санаторно-курортного лікування,
- компенсація проїзду один раз на рік до будь-якого пункту України і назад автомобільним, або повітряним, або залізничним, або водним транспортом особам, віднесеним до категорій 1 та 2,
- компенсація 50 (25) процентів вартості продуктів харчування за медичними (фізіологічними) нормами, встановленими Міністерством охорони здоров'я України, громадянам, які віднесені до категорій 1 та 2,
- грошова компенсація на дітей, які не харчуються в навчальних закладах, розташованих на територіях радіоактивного забруднення, та дітей, які є особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи і не харчуються в навчальних закладах, а також за всі дні, коли вони не відвідували ці заклади,
- щомісячна допомога на дитину, яка постраждала внаслідок аварії на ЧАЕС,
- допомоги по тимчасовій непрацездатності громадянам, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС,
- обслуговування банківських позик (у тому числі відшкодування відсотків за користування банківськими позиками) наданих на пільгових умовах до 1999 року громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи,
- послуги з оцінки втраченого майна громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи,
- компенсації громадянам за втрачене нерухоме майно у разі відселення або самостійного переселення з радіоактивно забрудненої території та витрат у зв'язку з переїздом на нове місце проживання,
- виплати допомоги у разі вивільнення у зв'язку з ліквідацією, реорганізацією або перепрофілюванням підприємства, установи, організації, скороченням чисельності або штату працівників, відшкодування втраченого заробітку у зв'язку з ушкодженням здоров'я, компенсації за шкоду, заподіяну здоров'ю, учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, інших ядерних аварій, ядерних випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, сім'ям у зв'язку із втратою годувальника, батькам померлого та щорічної допомоги на оздоровлення,

інші допомоги:

- державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям,
- тимчасова державна допомога дітям,
- соціальна допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошове забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам,
- допомога на догляд (щомісячна грошова допомога особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним),
- компенсація як фізичній особі, яка надає соціальні послуги,
- компенсаційні виплати особі, яка здійснює догляд за особою з інвалідністю I групи або особою, яка досягла 80 років,
- грошова компенсація замість санаторно-курортної путівки,
- компенсація вартості самостійного санаторно-курортного лікування,
- пільга на придбання твердого палива,
- пільга на придбання скрапленого газу,
- одноразова винагорода жінці, якій присвоєно почесне звання України „Мати-героїня”,
- одноразова матеріальна допомога особі, яка постраждала від торгівлі людьми,
- щорічна разова допомога ветерану війни,
- допомога на поховання,
- тимчасова державна соціальна допомога непрацюючій особі, яка досягла загального пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату,
- допомога на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях,
- щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг,
- тощо.

Незважаючи на передбачену кількість різних соціальних допомог, закріплене у Конституції України право на соціальний захист, що включає право на забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від особи обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (стаття 46), Україна не взяла на себе у 2006 р. зобов'язання за ст. 12 ЄСХ про право на соціальне забезпечення. Після приєднання України у 2017 р. до двох пунктів цієї статті поза увагою так і залишився обов'язок започаткувати систему соціального забезпечення або підтримувати її функціонування та підтримувати систему соціального забезпечення на задовільному рівні.

Така вибірковість України пов'язана з вимогами ЄКСП, який детально розглядає основні мінімальні вимоги до видів соціального забезпечення, концентруючи увагу не стільки на кількості запроваджених соціальних виплат, скільки їх здатності забезпечити гідний рівень життя людини, задоволення всіх базових потреб. Саме тому, у дослідженні звертається увага на необхідності пере-

гляду прожиткового мінімуму як відправної точки системи соціального захисту в Україні.

Таким чином, **метою представленого аналізу** є загальний огляд, аналіз національного законодавства у сфері соціальних прав, виявлення основних проблем, які впливають на звернення осіб до національних судів задля захисту соціальних прав, передбачених чинним законодавством, та, з огляду на практику Європейського суду з прав людини, Європейського комітету з соціальних прав, представлення пропозицій щодо реформування національного соціального законодавства та практики України задля усунення основних причин звернень населення до суду для захисту своїх соціальних прав.

Ключові рекомендації стосуються як необхідності здійснення систематизації всіх видів соціальних виплат, переходу на адресність соціальних виплат, розгляду доцільності обмеження виплат, впровадження прив'язки заробітних плат з державного бюджету, державних підприємств до певної кількості прожиткових мінімумів, так і перегляду методики розрахунку прожиткового мінімуму та його наповнення.

За період підготовки дослідження та активного обговорення в межах діяльності проекту Ради Європи "Розвиток соціальних прав людини як ключовий чинник сталої демократії в Україні", інших проектів Ради Європи необхідності запровадження комплексу законодавчих заходів у сфері соціального захисту населення для виконання рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України» можна констатувати певний прогрес та позитивні зрушення у діях Міністерства соціальної політики України. Зокрема, планується запуск нових інформаційних платформ, розроблено новий інститут «Національна соціальна сервісна служба», у тестовому режимі запущено Реєстр надавачів соціальних послуг. Комітет ВРУ з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, наголошує на необхідності перегляду та зміни методики формування прожиткового мінімуму та відповідності фактичної вартості передбачених наборів товарів, розширення їхнього переліку. У липні 2020 р. Комітет розглянув та рекомендував ВР прийняти за основу законопроект 3515 щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення. 26 серпня Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей.

Водночас, станом на кінець серпня КМУ так і не опубліковано та не представлено результат аудиту всіх соціальних виплат, що розраховуються на основі прожиткового мінімуму, з метою з'ясування обсягів бюджетних видатків на їхнє фінансування з конкретизацією за кожним видом соціальної виплати та за кожною категорією громадян - отримувачів таких виплат, який мав бути презентований ВР до 3 серпня 2020р. відповідно до Постанови ВРУ «Про рекомендації парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні» № 620-IX від 19 травня 2020 р. Така затримка підкреслює актуальність та наочність представленого дослідження та необхідність реформування системи соціальних виплат з метою її спрощення, модернізації та надання більшої прозорості.

АКРОНІМИ

ЕКПЛ	Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЄСХ	Європейська соціальна хартія
ЕКСП	Європейський комітет з соціальних прав
КМРЄ	Комітет Міністрів Ради Європи
КМУ	Кабінет Міністрів України
ВРУ	Верховна Рада України
КСУ	Конституційний Суд України
ВС	Верховний Суд
ВООЗ	Всесвітня організація охорони здоров'я
МОП	Міжнародна організація праці

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ З НЕВИКОНАННЯМ РІШЕНЬ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ З СОЦІАЛЬНИХ ПИТАНЬ, ТА ШЛЯХИ ЇХНЬОГО ВИРІШЕННЯ

Відповідно до сформованої практики ЄСПЛ держава має широку дискрецію у формуванні системи соціального забезпечення, визначаючи на власний розсуд, які виплати встановлювати у системі соціального захисту та які джерела фінансування залучати¹³ (державний бюджет, місцеві бюджети, фонди тощо). Право на пенсію та інші виплати з системи соціального забезпечення не можна тлумачити відповідно до ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ як таке, що надає особі право на пенсію певного розміру, що було підтверджено у рішенні у справі *Kjartan Ásmundsson v. Iceland*. Однак, питання забезпечення гідного рівня життя у рамках різних статей ЄКПЛ також розглядалися ЄСПЛ¹⁴, хоча більшість заяв поки визнаються неприйнятними.

Більш детально до розгляду цього питання підходить Європейський комітет з соціальних прав при тлумачення відповідних норм Європейської соціальної хартії та ЄСХ переглянутої, зокрема, ст. 12, пункт 1 якої накладає на державу обов'язок започаткувати систему соціального забезпечення або підтримувати її функціонування. ЄКСП у своїх тлумаченнях розкриває сутність права на соціальне забезпечення не тільки і не стільки за наявності та кількості запроваджених у національному законодавстві видів виплат, допомоги, скільки крізь призму їхньої достатності для задоволення базових потреб, забезпечення гідного достатнього рівня життя. Питання видів та розмірів соціальних виплат, допомоги розкрито у Європейському кодексі соціального забезпечення, який держави мають ратифікувати для приєднання до п. 2 ст. 12, а також у загальному вигляді у Конвенції № 102 МОП. Станом на липень 2020 р. Україна не приєдналася ані до 1, ані до 2 пунктів ст. 12 ЄСХ, хоча й ратифікувала Конвенцію № 102 МОП.

Разом з тим, ЄСПЛ неодноразово наголошував у своїх рішеннях, що відсутність грошей у державному бюджеті не розглядається як достатній аргумент для невиконання взятих державою на себе зобов'язань.

У п. 23 рішення у справі «Сук проти України» ЄСПЛ нагадав нашій державі, що:

«... держава на власний розсуд визначає, які доплати надавати своїм працівникам із державного бюджету. Держава може ввести, призупинити або припинити їх виплату, вносячи відповідні законодавчі зміни. Однак, якщо законодавча норма, яка передбачає певні доплати, є чинною, а передбачені умови - дотриманими, державні органи не можуть відмовляти у їхньому наданні, доки законодавче положення залишається чинним...».

¹³ Див. рішення ЄСПЛ у справах *Сук проти України* від 10 березня 2011 р., *Суханов та Ільченко проти України* 26 червня 2014 р., ухвала про неприйнятність у справі *Факас проти України* від 3 липня 2014 р.

¹⁴ Див. *Pronina v. Ukraine* рішення від 18 липня 2006 р., *Vogatova v. Ukraine*, від 7 жовтня 2010 р., *Petrychenko v. Ukraine* від 12 липня 2016 р., *Rancenko v. Latvia*, 28 жовтня 1999; *Larioshina v. Russia*, 23 квітня 2002, *Nencheva and Others v. Bulgaria* від 18 червня 2013.

У рішенні у справі Пічкур проти України ЄСПЛ ще раз повторив, що коли у Договірній державі є чинне законодавство, яким передбачено право на соціальні виплати, обумовлені або не обумовлені попередньою сплатою внесків, це законодавство має вважатися таким, що породжує майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Протоколу 1, для осіб, що відповідають вимогам такого законодавства.

На сьогоднішній день ЄСПЛ сформована чітка позиція, що відсутність достатніх бюджетних ресурсів ніяк не впливає на взяті зобов'язання. На думку Суду, може виникнути ситуація, коли у певному році виникає заборгованість, однак вона має бути врахована у державному бюджеті на наступний рік.

Таким чином, єдиним шляхом попередження появи нових позовів до національних судів щодо не забезпечення передбачених чинним законодавством соціальних виплат у зв'язку з відсутністю належного фінансування, є детальний аналіз, систематизація та перегляд всіх соціальних виплат, допомоги, доплат, компенсацій, надбавок тощо, які здійснюються з державного бюджету, скорочення кількості та видів фінансової та іншої допомоги за рахунок державного бюджету та спрямування коштів на надання допомоги найбільш уразливим категоріям населення.

Незважаючи на непопулярність такої пропозиції, їхній аналіз та систематизація доводять її необхідність. Наочним прикладом можуть бути виплати постраждалим від аварії на ЧАЕС, які протягом останніх десяти років суттєво зменшувалися та скорочувалися, втім, кількість підзаконних нормативно-правових актів, що впроваджують та регулюють відповідні виплати продовжують множитися.

Так, чинною є Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 р. № 562 зі змінами від 2020 р. «Про щорічну допомогу на оздоровлення громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», якою передбачено виплати у розмірі від 75 грн. до 120 грн. Розмір виплат не змінювався з 2005 р. Виникає питання про доцільність нарахування, обслуговування допомоги на щорічне оздоровлення у розмірі близько 2 чи 4 євро на рік. Питання спроможності такої допомоги дійсно задовольнити чи навіть сприяти задоволенню потреби в оздоровленні людини залишається риторичним.

Законодавством передбачено також пільги на медичне обслуговування (включаючи протезування) громадян, які постраждали від аварії на ЧАЕС. Втім, відповідно до закладених у державному бюджеті коштів на 2020 рік на одну особу передбачено близько 136 грн. Станом на середину 2019 р. в Україні нараховувалося 1 790 836 осіб, постраждалих від аварії на ЧАЕС (всі категорії).¹⁵ У цілому, окрім пенсій та доплат до пенсій, додаткової пенсії за шкodu, нанесену здоров'ю постраждалим від аварії на ЧАЕС, передбачено більше 10 інших виплат та доплат, що регулюються, як правило, окремими підзаконними нормативно-правовими актами. Так, передбачено зокрема: одноразову компенсацію учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які стали осо-

¹⁵ Міністерство соціальної політики України, Кількість осіб, які мають статус постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, та осіб, що мають право на пільги, передбачені Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»/ URL: <https://www.msp.gov.ua/news/17980.html>

бами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи одноразову компенсацію дітям, які стали особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи, одноразову компенсацію сім'ям, які втратили годувальника із числа осіб, віднесених до учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою, щорічну допомогу на оздоровлення, компенсацію вартості самостійного санаторно-курортного лікування, компенсацію проїзду один раз на рік до будь-якого пункту України і назад автомобільним, або повітряним, або залізничним, або водним транспортом особам, віднесеним до категорій 1 та 2, компенсацію 50 (25) процентів вартості продуктів харчування за медичними (фізіологічними) нормами, встановленими Міністерством охорони здоров'я України, громадянам, які віднесені до категорій 1 та 2, грошову компенсацію на дітей, які не харчуються в навчальних закладах, розташованих на територіях радіоактивного забруднення, та дітей, які є особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи і не харчуються в навчальних закладах, а також за всі дні, коли вони не відвідували ці заклади та ін.

У державному бюджеті на соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у цілому виділено на 2019 р. 2,3 млрд грн., у 2020 – 1.3 млрд грн. (що відповідно становитиме близько 700 грн на одну особу). У 2011 р. для забезпечення всіх передбачених у законодавстві виплат постраждалим від аварії на ЧАЕС було потрібно більше 6 млрд грн. Неспроможність профінансувати всі виплати призвели до заборгованості та прийняття змін до законодавства, якими було передбачено можливість КМУ застосовувати відповідні закони, встановлювати виплати у розмірах, виходячи з наявних фінансових ресурсів Державного бюджету України, бюджету Пенсійного фонду України та інших фондів на відповідний рік. Такі зміни та керування розмірами передбачених виплат були визнані конституційними Конституційним Судом України у рішенні від 26 грудня 2011 р.¹⁶ ЄСПЛ у рішенні у справі «Kjartan Ásmundsson v. Iceland» визнав, що право виплати з системи соціального забезпечення пенсії не можна тлумачити як таке, що надає особі право на пенсію певного розміру. З іншого боку, такий підхід, що може змінюватися кожний рік або роками залишати постраждалих від аварії на ЧАЕС, дітей війни, інші категорії уразливих осіб взагалі без відповідних доплат, створює ситуацію їхньої незахищеності за умовами цілого масиву різних актів, що гарантують їм соціальні виплати. Більш того, розмір залежатиме від ресурсів як державного бюджету, так і Пенсійного фонду України. Обсяги фінансування останнього з державного бюджету зростають кожен рік: у 2019 р. становили 167,5 млрд грн., у 2020 – більше 170 млрд грн., досягаючи майже 5 частини всіх доходів до державного бюджету.

У такій ситуації необхідним здається скасування більшості підзаконних нормативно-правових актів, якими передбачено множинні виплати постраждалим від катастрофи на ЧАЕС та іншим категоріям осіб з паралельним розглядом підвищення розміру основної виплати, яка має бути адресною.

¹⁶ Конституційний Суд України, Рішення у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про Державний бюджет України на 2011 рік" від 26 грудня 2011 року N 20-рп/2011 / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-11#Text>

Крім того, для прозорості та чіткого розуміння обсягу соціальних витрат у державному бюджеті необхідним є внесення змін до формування структури додатку витратної частини бюджету. Однак, головним має бути чітке балансування запровадженого фінансування для кожної соціальної виплати, передбаченої у чинному законодавстві, з кількістю осіб, які її отримують, та встановленим розміром виплати.

У випадку не виділення достатніх ресурсів у Проекті бюджету необхідно передбачити обов'язковий перегляд та внесення змін до відповідного чинного законодавства щодо зменшення розміру виплати, її скасування/призупинення (з відповідними роз'ясненнями громадськості).

Практика ЄСПЛ свідчить про можливість впровадження таких заходів на недискримінаційній основі¹⁷, водночас, більш жорсткі критерії до можливого скасування чи зменшення розміру виплат висуває ЄКСП. Практика КСУ з питань зменшення та скасування соціальних виплат, доплат, пільг є достатньо суперечливою та дискусійною.

Передбачені соціальні витрати у державному бюджеті повинні мати статус захищених та не підлягати скороченню за будь-яких обставин, адже мова може йти про здоров'я та життя людини. Враховуючи різну правову культуру, розуміння соціальної держави політиками, державними діячами, така норма має бути чітко передбачена у законодавстві. Нещодавно, 14 липня 2020 року Верховна Рада ухвалила зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» щодо додаткових заходів з фінансового оздоровлення державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О.М. Макарова». Комітетом ВРУ з питань бюджету було розглянуто проект і підкреслено, що збільшення статутного капіталу призведе до недофінансування соціальних витрат. Такий приклад підкреслює незахищеність найбільш уразливих категорій населення держави, навіть за умов закріплення певних коштів на ті чи інші соціальні видатки. Отже, враховуючи ситуацію, яка склалася з бідністю у державі, **соціальні видатки мають бути абсолютно захищеними статтями бюджету, скорочення яких не допускається.**

З метою найефективнішого розподілення доступних на поточний період фінансових ресурсів як постраждалим від аварії на ЧАЕС, так і соціальних виплат всім іншим категоріям осіб має носити максимально можливий адресний характер. Наочним прикладом загального підходу може бути впровадження з 1 вересня 2018 р. «пакунку малюка», вартість якого становить до 5 000 грн. у 2020 р. та є безповоротною соціальною допомогою для кожної новонародженої дитини.¹⁸ Право на отримання «пакунку малюка» мають громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, а також особи, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, що народили живонароджену дитину (п.4).¹⁹

¹⁷ Див. зокрема рішення ЄСПЛ у справах *Khoniakina v. Georgia*, *Fábián v. Hungary*, *Koufaki and ADEDY v. Greece*, *Da Conceição Mateus v. Portugal*, *Santos Januário v. Portugal*, *Cichopek and others v. Poland*, *Markovics and Others v. Hungary*, *Aleksi Bakradze v. Georgia*, *Mockienė v. Lithuania*, *Aielli and Others* and *Arboit and Others v. Italy*

¹⁸ Кабінет Міністрів України, Постанова КМУ «Деякі питання реалізації пілотного проекту із соціального захисту сімей з дітьми та підтримки розвитку відповідального батьківства» від 30.05.2018 р. № 427

¹⁹ Кабінет Міністрів України, Порядок забезпечення дитини при народженні одноразовою натуральною допомогою «пакунку малюка» за рахунок коштів державного бюджету. Затверджено

У 2019 р. було народжено 286,777 тис малюків. Відповідно, держава мала витратити/витратила²⁰ 1,4 млрд грн. Причому, у 2020 р. придбання пакунку планується для 331 тис. малюків. Виплата передбачена всім новонародженим незалежно від доходів родини/матері, включаючи народжених дітей іноземцями, які перебувають на території України на законних підставах, що навряд чи відповідає фінансовій спроможності України на даному етапі.

Такі виплати, безумовно, мають сприяти підтримці молодих батьків, але мають бути адресними та надаватися у визначених випадках певним категоріям дітей/батьків, які цього потребують. Зміни фінансової спроможності держави з часом мають призводити до зростання соціальних виплат, розширення кола отримувачів.

Крім того, виплати на придбання вмісту «пакунку» чи його компенсація у 2020 р. здійснюється за рахунок коштів бюджетної програми: «Виплата деяких видів допомог, компенсацій, грошового забезпечення та оплата послуг окремим категоріям населення», за якою передбачено 61,5 млрд грн. Які окремі види допомог, грошового забезпечення та яким категоріям їх планують спрямувати, у зазначеній бюджетній програмі, коментарях не вказано. Втім, по деяких витратних статтях державного бюджету кошти взагалі не передбачено, зокрема на грошову компенсацію постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації.

Іншим прикладом широкого кола бенефіціарів пільг є встановлення безкоштовного проїзду у міському транспорті, у тому числі, для всіх учнів загальноосвітніх шкіл. Виділення коштів з місцевих бюджетів розраховується залежно від кількості учнів, а не від кількості тих, хто таку допомогу реально потребує. Передбачено, що такі компенсації, виплати будуть адресними, але перехід на адресність пільги на проїзд КМУ продовжується, залишаючись без суттєвих змін.

Непоодинокими були в Україні випадки впровадження нових пільг, доплат без розробки механізму їхньої реалізації, відповідальність за який покладалося, як правило, на Кабінет Міністрів. Затримки у розробці відповідних правових механізмів фактично блокували можливість населення скористатися передбаченими пільгами, виплатами, що призводило до звернень до національних судів та згодом ставало предметом заяви до ЄСПЛ. Наочним прикладом може бути рішення ЄСПЛ у справі «Будченко проти України»²¹, в якому Суд розглядав питання права заявника на компенсацію вартості електроенергії та газу за рахунок гірничих підприємств у разі проживання осіб, що мають право на безоплатне отримання вугілля, у будинках з центральним опаленням. Національні суди відмовили в отриманні компенсації внаслідок не запровадження відповідного механізму та відсутності процедури перерахування підприєм-

²⁰ У Постанові КМУ «Деякі питання забезпечення дитини при народженні одноразовою натуральною допомогою "пакунку малюка" від 03 березня 2020 р. № 172 передбачено, що пакунками будуть забезпечуватися після надання їх за 2019 рік, інших (у Постанові перераховано виплат). Наявність такого положення у Постанові підтверджує, що за 2019 рік у березні 2020 це соціальне зобов'язання вчасно не виконано для певної кількості осіб

²¹ ЄСПЛ, Будченко проти України, рішення від 24 квітня 2014 р.

ствами коштів до місцевого бюджету. ЄСПЛ звернув увагу на той факт, що незважаючи на передбачений Законом 4-місячний період для розробки механізму, Уряду знадобилося більше 10 років. Встановивши порушення Україною ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ, ЄСПЛ присудив заявнику також компенсацію витрат на газ та електроенергію, підтверджені квитанціями.

Отже, відсутність реальних механізмів та процедур реалізації передбачених соціальним законодавством виплат, пільг не позбавляє їхніх отримувачів права на такі виплати, тому при розробці та прийнятті національного законодавства у сфері соціального захисту механізми його реалізації мають бути реальними та доступними для відповідних бенефіціаріїв.

Базовим питанням для початку реформування та перегляду системи соціального забезпечення є кількість населення та чітке розуміння кількості громадян, які знаходяться у складних життєвих обставинах, не можуть з об'єктивних причин задовольнити свої базові потреби та потребують допомоги держави.

Отже, для точного підрахунку соціальних витрат, розробки ефективних соціальних програм та реформування системи соціального забезпечення, пенсійного забезпечення, охорони здоров'я тощо необхідним базовим елементом має бути кількість осіб тієї чи іншої категорії. В Україні останній перепис населення проводився у 2001 р., за результатами якої загальна кількість наявного населення України становила майже 48,5 млн.²² За офіційними даними Державної служби статистики України на початку 2019 р. населення України складало 42 153 201,²³ середня чисельність постійного населення України станом на травень 2020 р. – 41 636 584 осіб.²⁴ Відповідно, бюджет та витрати закладаються за окремими показниками з розрахунку від кількості населення. Водночас, Уряд України у січні 2019 р. заявив, що реальна кількість населення України становить 37,3 млн.²⁵ Запланований на кінець 2020 р. перепис населення перенесено.

Отже, ***Україні для реформування системи соціального захисту населення необхідна чітка інформація як про кількість населення у цілому, так і по групах, а також певним особливим потребам. Отримання достовірної інформації допоможе визначити реальні потреби тих, хто знаходиться у складних життєвих обставинах та потребує допомоги.***

Не менш важливою складовою у реформуванні системи соціального забезпечення з метою припинення потоку позовів з соціальних питань до національних судів, по яких відповідачем є держава, яка не виконує взяті на себе соціальні зобов'язання, є встановлення реального прожиткового мінімуму. Обговорення необхідності кардинального перегляду методики розрахунку прожиткового мінімуму, який, на думку експертів, є суттєво заниженим, тривають роки.

²² Державний комітет статистики України, Всеукраїнський перепис населення. /

URL: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/>

²³ Державна служба статистики України, Демографічний щорічник "Населення України за 2018 рік" /

URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2019/zb_ukr_2018.pdf

²⁴ Державна служба статистики України, Чисельність населення (за оцінкою) на 1 липня 2020 року та середня чисельність у січні-червні 2020 року /

URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/news/op_popul.asp

²⁵ Пиріг В. Уряд оприлюднив реальну чисельність населення України /

URL: https://zaxid.net/chiselnist_naselennya_ukrayini_na_gruden_2019_skilki_lyudey_v_ukrayini_n1496489

19 травня 2020 р. прийнято Постанову ВРУ Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні». У Рекомендаціях зазначено, що «...ратифікувавши Європейську соціальну хартію (переглянуту) частково, конвенції Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики № 117, про мінімальні норми соціального забезпечення № 102 та підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити рівень життя свого населення відповідно до міжнародних норм і стандартів та гарантувала соціальне забезпечення кожного громадянина не нижче встановленого законом прожиткового мінімуму, захист від бідності та соціального відчуження...». Отже, отримання особою коштів у розмірі прожиткового мінімуму має захищати її від бідності та соціального відчуження. Необхідність реального забезпечення гідного рівня життя прожитковим мінімумом визначалося і в рішенні Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018.²⁶

Конституційний Суд посилається на ЄСХ, згідно з положеннями якої з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення сторони зобов'язуються докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень (*пункт 3 статті 12 – Україна ратифікувала у 2017, прим. авт.*); з метою забезпечення ефективного здійснення права на захист від бідності та соціального відчуження сторони зобов'язуються: у рамках загального та узгодженого підходу вживати заходів для сприяння особам, що живуть або можуть опинитися в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членам їхніх сімей в ефективному доступі, зокрема, до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури і соціальної та медичної допомоги; переглядати ці заходи з метою їхньої адаптації у разі необхідності (*стаття 30 – ратифіковано Україною, прим. авт.*). Водночас, у зазначеному рішенні КСУ ще раз підтверджує, що Верховна Рада України виходячи з наявних фінансово-економічних можливостей держави та з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства має змогу запроваджувати, змінювати, скасовувати або поновлювати такі пільги, оскільки вони не мають фундаментального характеру, а отже, не можуть розглядатися як конституційні права, свободи та гарантії їхньої реалізації, держава може здійснити відповідний перерозподіл своїх видатків з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства, що у цілому відповідає практиці ЄСПЛ, про що вже зазначалося вище.

На сьогоднішній день, в Україні відмічається нівелювання функції прожиткового мінімуму як основоположного інструменту соціальної політики. Дійсно, Законом України «Про прожитковий мінімум» передбачено основні складові прожиткового мінімуму, до якого відноситься й оплата житлово-комунальних платежів, включаючи вартість споживання водопостачання (водовідведення), теплопостачання, споживання газу, електроенергії. До 2017 р. квартирна плата за 1 м² становила – 0.22 грн, на 2020 р. – 2.25 грн, що принаймні вдвічі менше за реальну плату. По деяких категоріях споживчих товарів визначений обсяг, кількість не відповідають мінімальним стандартам, розробленим ВООЗ. Вар-

²⁶ Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України 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 року № 76-VIII

тість багатьох складових є суттєво заниженою. Недостатність прожиткового мінімуму, навіть для покриття оплати комунальних платежів наочно демонструється виділенням мільярдів гривень субсидій /субвенцій місцевим бюджетам. Так, у 2020 р. 47,5 млрд грн заплановано виділити на пільги та житлові субсидії громадян для оплати житлово-комунальних послуг та придбання різних видів палива.

Отже, розрахунок реального прожиткового мінімуму надасть можливість спрямувати державне фінансування на підтримку найбільш уразливих груп населення та тих, хто знаходиться у складних життєвих обставинах та скоротити інші витрати.

У Рекомендаціях парламентських слухань про проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні були висловлені пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про прожитковий мінімум», якими передбачається покладення на КМУ проведення аудиту усіх соціальних виплат, що розраховуються на основі прожиткового мінімуму, затвердженого у Законі України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», з метою з'ясування обсягів бюджетних видатків на їхнє фінансування з конкретизацією за кожним видом соціальної виплати та за кожною категорією громадян - отримувачів таких виплат, поінформувати про результати Верховну Раду України до 3 серпня 2020 року. Отже інформації та зведених даних щодо всіх соціальних виплат, їх розмірів та бенефіціаріїв в Уряді немає. Така ситуація є катастрофічною та заважатиме будь-яким кардинальним конкретним пропозиціям щодо реформування та перегляду виплат з системи соціального забезпечення держави.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- ✦ Невідкладно з завершенням карантинних обмежень розробити методологію визначення потреб різних категорій осіб та провести перепис населення України.
- ✦ Розробити із залученням широкого кола фахівців та громадськості методичку визначення прожиткового мінімуму, який надасть можливість забезпечити особі її основні базові потреби та гідний рівень життя з урахуванням прийнятих Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні» від 19 травня 2020 р. Перерахувати прожитковий мінімум за новою методикою та проаналізувати фінансову спроможність держави щодо його гарантування.
- ✦ Здійснити аналіз та систематизацію всіх виплат, видів допомоги, які проводяться з державного бюджету (прямо або субвенціями в регіони) з визначенням розміру кожної виплати чи допомоги та перевірити впровадження механізмів, процедур їхнього отримання.
- ✦ У межах аналізу всіх виплат системи соціального забезпечення з державного бюджету переглянути та скасувати підзаконні нормативно-правові акти, якими передбачено множинні виплати певним категоріям осіб, розглянувши можливість підвищення розміру основної виплати.
- ✦ Переглянути систему надання соціальних виплат та передбачити її адресний характер. Стосовно виплат, пільг, надбавок, перехід на адресність яких здійснюється та планується Урядом, встановити чіткі часові зобов'язання щодо завершення процесу переходу.
- ✦ Розглянути можливість внесення змін до структури додатку витратної частини державного бюджету з метою забезпечення прозорості всіх соціальних витрат та їхніх отримувачів.
- ✦ Передбачити у державному бюджеті на кожен рік чітке балансування запровадженого фінансування для кожної соціальної виплати, передбаченої у чинному законодавстві, з кількістю осіб, які її отримують, та встановленим розміром виплати.
- ✦ У випадку не виділення достатніх ресурсів у Проекті державного бюджету встановити обов'язковий перегляд та внесення змін до відповідного чинного законодавства щодо зменшення розміру виплати, її скасування/призупинення на недискримінаційній основі (з відповідними роз'ясненнями громадськості).
- ✦ Розглянути питання про заборону встановлення додаткових виплат, компенсацій, грошового утримання чи будь-яких соціальних виплат з державного бюджету, що не передбачені чинним законодавством та збільшувати розмір наявних поза межами коштів, закладених у державному бюджеті на поточний рік указами Президента, постановами Кабінету Міністрів.

- ✦ Переглянути закріплену у багатьох соціальних законах (у зв'язку із внесеними змінами після 2011р.) можливість КМУ на свій розсуд визначати розмір доплат, виплат певним категоріям осіб виключно в межах передбачених ресурсів Державним бюджетом, Пенсійним фондом; з тим, щоб така дискреція мала можливість бути застосованою тільки для тих категорій уразливих осіб, які вже забезпечені прожитковим мінімумом.
- ✦ Переглянути закріплену у багатьох соціальних законах можливість Кабінету Міністрів України на свій розсуд визначати розмір доплат, виплат певним категоріям осіб виходячи з наявних ресурсів на поточний рік в межах передбачених ресурсів Державним бюджетом, Пенсійним фондом; з тим, щоб така дискреція мала можливість бути застосованою тільки у виключних випадках.
- ✦ Розглянути доцільність скорочення/скасування чинних соціальних виплат, доплат окремим категоріям осіб, зменшення пенсійних доплат, у тому числі вже нарахованих, з урахуванням практики ЄСПЛ у питаннях реформування пенсійного, соціального законодавства, так і впроваджених державами заходів економії у зв'язку з фінансовою кризою.
- ✦ Сприяти ратифікації п. 1 ст. 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої), що передбачає започаткування системи соціального забезпечення або підтримування її функціонування.
- ✦ Передбачити співфінансування та пошук донорських коштів для підтримки найбільш вразливих категорій населення.
- ✦ Розглянути доцільність обмеження максимального розміру оплати праці державних службовців, суддів, керівного складу державних підприємств, всіх категорій працівників, які отримують заробітну плату з бюджету, запровадивши прив'язку максимального розміру оплати праці до певної кількості прожиткових мінімумів.
- ✦ Проаналізувати доцільність розробки та запровадження освітнього курсу з питань соціальних прав людини для державних службовців, місцевих адміністрацій, суддів, працівників соціального захисту населення, студентів вищих навчальних закладів та інших категорій осіб.