

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2019.9.08>

Андрієнко І.С.

к.ю.н., доцент,

професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеський державний університет внутрішніх справ

АДРЕСНІСТЬ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ СКЛАДНИКИ

Постановка проблеми. Конституція України, проголосивши Україну соціальною державою, закріпила положення, що права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав людини є її головним обов'язком. А отже, право на соціальний захист є одним з основоположних прав громадян, що гарантується відповідними формами, що мають забезпечити рівень життя відповідно до соціальних стандартів визнаних міжнародною спільнотою.

В умовах соціально-економічної кризи особливої актуальності набуває визначення оптимального механізму забезпечення адресної соціальної допомоги, яка покликана забезпечити підтримку найбільш вразливих верств населення.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблематика адресності соціального захисту неодноразово виступала предметом дослідження провідних вітчизняних вчених, серед яких варто виділити праці Н.Б. Болотіної, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, О.І. Процевського, І.М. Сироти, Б.І. Сташківа та інших. Однак низька ефективність діючої системи адресних соціальних допомог із точки зору забезпечення достатнього рівня життя, а також недосконалість правового регулювання суспільних відносин у цій сфері вимагають обґрунтованих наукових рекомендацій заради узгодження законодавства із соціальними стандартами його систематизації та уніфікації.

Формулювання завдання дослідження. Метою дослідження є з'ясування сутності

адресності соціальної допомоги як складника державного соціального захисту, виявлення проблем теоретичного та практичного змісту її застосування.

Виклад основного матеріалу. Адресний соціальний захист традиційно розглядають як елемент соціального забезпечення, що включає встановлення соціальних нормативів, гарантії надання цих нормативів тим, хто їх потребує, державні гарантії забезпечення рівня доходів не нижче прожиткового мінімуму й інші важливі засади [1, с. 131–132].

До проблеми адресності соціальних допомог вчені звертались останніми роками доволі часто. У теорії права соціального забезпечення також виділяються відмінні один від одного підходи. Одні науковці вважають адресними допомог за ознакою малозабезпеченості, тобто рівня життя, за якого особа (сім'я), яка не може задовольняти основні, а у випадках, передбачених законодавством, й додаткові потреби власного існування на рівні прожиткового мінімуму [2, с. 86]. Натомість інші вчені зараховують до числа адресних соціальних допомог усі інші (за винятком пенсій) виплати соціального характеру [3, с. 149].

Загалом адресний принцип означає адресування допомоги певним категоріям населення. В українській мові термін «адресність» пов'язують із спрямованістю до певної категорії кого-небудь [4, с. 8]. Буквально це означає, що соціальні допомоги спрямовані на захист людей, які зазнали соціального ризику. І в цьому сенсі усі допомоги за правом соці-

ального забезпечення є адресними по своїй суті, адже вони завжди надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та об'єктивно потребують соціального захисту. Тому усі соціальні допомоги спрямовані на забезпечення найбільш незахищених верств суспільства.

Альтернативою адресності є універсальність (всєбічність). У межах універсальності соціальна допомога розглядається як спосіб страхування від певних життєвих ризиків, таких як старість, безробіття, втрата працездатності та інше. Універсалізм передбачає, що кожна людина, що стикається з життєвими ризиками, може претендувати на допомогу у вигляді соціальних виплат. За законодавством України визнаються і підлягають захисту всі соціальні ризики, визнані міжнародними правовими актами: безробіття, хвороба, інвалідність, досягнення пенсійного віку, професійне захворювання, малозабезпеченість тощо.

Важливо зазначити, що допомоги за правом соціального забезпечення не є хаотичною системою виплат. Вони передбачають впорядковану систему захисту на випадок настання соціального ризику, де кожен вид допомог посідає чітко відведене йому місце. Так, допомоги соціального страхування зумовлюють компенсацію втраченого з поважної причини заробітку (у разі настання безробіття, тимчасової непрацездатності, нещасного випадку на виробництві тощо) і цим, як видається, запобігають настанню ризику малозабезпеченості. Адже добре відомо, що більшість громадян України підтримують свій добробут завдяки праці на умовах трудового договору (контракту). Тому втрата робочого місця зумовлює набуття ними статусу не лише безробітних, але й малозабезпечених осіб. Отже, допомога по безробіттю, у тому числі одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності, – це соціальна виплата, яка сприяє уникненню ризику малозабезпеченості. За таких самих обставин надається допомога по тимчасовій

непрацездатності (включаючи догляд за хворою дитиною) та інші допомоги, що передбачені законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Таким чином, адресними допомогоюми варто вважати такі, що охоплюють певну цільову групу в разі настання соціального ризику і націлені на підтримку особи у важких життєвих ситуаціях.

Проблема адресності допомог за правом соціального забезпечення постала на початку 90-х років минулого століття. Тоді Україна започаткувала реформу системи соціального забезпечення, яку вона успадкувала від Радянського Союзу, і яка, як відомо, ґрунтувалась на засадах державного фінансування. Будучи ефективною в умовах планової економіки, в умовах ринку вона виявилась непридатною забезпечити належний рівень соціальних виплат. Держава з огляду на різке падіння життєвого рівня, спричиненого невдалим запровадженням ринкових механізмів, намагалась підвищити його, запроваджуючи нові види соціальних виплат. Однак, закріплюючи за громадянами право на соціальні допомоги, держава його фінансово не забезпечувала, оскільки в бюджеті для цього не було достатніх фінансових ресурсів. Тому доволі поширеною в ті часи була практика, коли громадяни звертались за допомогою, однак держава її не надавала або ж виплачувала в неповному розмірі та із значним запізненням. Це породжувало в суспільстві соціальну напругу та недовіру до держави як гаранта соціальних прав людини та громадянина.

Проблема кризи соціальних неплатежів не пройшла повз увагу багатьох науковців. Добре розуміючи її природу, вчені запропонували кілька варіантів її подолання. Зокрема пропонувалось перейти до адресної моделі соціального розвитку [5, с. 19], яка передбачала переорієнтацію опікунської функції держави на підтримку найбільш незахищених громадян. Це означає, що усі соціальні виплати, у тому числі й допомоги за правом соціального забезпечення, мали б надаватись не всім

громадянам, хто зазнав соціального ризику, а лише тим із них хто найбільше потребував соціальної підтримки, тобто малозабезпеченим особам.

Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1999 р. № 238 «Про запровадження адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» затверджене Положення про умови та порядок надання адресних соціальних допомог малозабезпеченим сім'ям», що передбачало надання адресних допомог малозабезпеченим сім'ям, у складі яких були непрацездатні та працездатні особи, зайняті доглядом за дітьми та іншими особами. Такий підхід суперечив принципу універсальності (всезагальності) соціального забезпечення, тому держава відмовилась від нього та пішла іншим шляхом – запровадила систему допомог, що надаються у зв'язку із настанням ризику малозабезпеченості. Це призвело до появи нового виду державних допомог, критерієм надання яких став рівень незабезпечення громадян.

Однак у контексті подолання бідності чинну систему адресної соціальної допомоги визнали малоефективною. За підрахунками економістів, 40% отримувачів адресної соціальної допомоги не є бідними і, навпаки, 90% бідних не отримують допомоги з різних причин [6, с. 23]. Збільшення адресності на практиці призводить до того, що частина потенційних отримувачів не має доступу до виплат. Намагаючись зменшити кількість заможних осіб, що необгрунтовано отримують соціальні виплати, збільшується кількість бідних, що їх не отримують.

Загалом економічна теорія адресності соціальної допомоги розглядає в двох аспектах: здатність системи забезпечувати допомогою всіх, хто її потребує (горизонтальна адресність) та виключення можливості доступу до коштів соціальної допомоги тих, для кого вона не призначена (вертикальна адресність) [7, с. 470].

Важливо пам'ятати, що ефективність адресності соціальної допомоги безпосеред-

ньо залежить від методології забезпечення адресності. Зокрема, світова практика виробила такі способи адресування соціальної допомоги:

– спосіб прямого оцінювання. Спосіб передбачає перевірку відповідності критеріям надання допомоги: допомога виплачується лише тим особам, чий рівень добробуту за рахунок усіх джерел нижчий за визначену суму. У процесі призначення допомоги враховуються не тільки поточні доходи, а й інші засоби існування – майно (рухоме й нерухоме), наявність у власності земельної ділянки тощо. Яскравим прикладом такого адресування є житлові субсидії або допомога малозабезпеченим сім'ям. Критерієм надання останніх є документально підтверджений рівень доходу, нижчий певної межі;

– категорійний спосіб адресування допомог ґрунтується на врахуванні потреб певних соціально-демографічних груп чи категорій населення, які найбільше потребують допомоги. До таких належать люди похилого віку, багатодітні сім'ї, матері-одиначки, пенсіонери та інші. Сама приналежність осіб до тієї чи іншої категорії населення дає змогу громадянам одержувати соціальні допомоги. Однак для нашої країни цей спосіб має такий недолік, як помилка включення, коли допомогу отримують особи, чий матеріальний стан насправді не потребує допомоги держави. За приблизною оцінкою фахівців, в Україні налічується понад сотня категорій, які за законом користуються правом на допомоги або пільги;

– самовизначення, за якого особа сама вирішує, чи скористатись їй допомогою. Зокрема, це продаж товарів за низькими соціальними цінами, надання послуг нижчої якості тощо. Досить часто цей спосіб поєднується із раніше перерахованими способами відбору населення для надання йому адресної допомоги. Водночас для самовизначення характерна помилка невключення, зокрема через погану інформованість населення;

– забезпечення адресності силами громадськості, а саме через місцеву громаду.

Кожен із зазначених способів може претендувати на об'єктивність, проте вибір конкретного залежить від завдань, що мають вирішуватися за його допомогою.

Існує думка, що адресні соціальні виплати часто призводять до протилежних наслідків, ніж підтримка вразливих верств населення. Так, прив'язка права на отримання виплат до рівня доходів стимулюватиме приховування реальних статків, а невміле адміністрування з легкістю може призвести до виключення осіб, котрі справді потребують допомоги. Водночас за браком якісних даних перевірити реальну ефективність програм у покритті вразливих груп буде неможливо.

Як зазначають фахівці, вітчизняний термін «адресність» у дійсності використовується в значенні «перевірки доходів» чи «перевірки потреби», а тому означає тільки одне – надання допомоги виключно тим особам, що змогли підтвердити, що їхні доходи не перевищили певного рівня. Значення межі, до якої відбувається доплата в процесі надання адресної допомоги, пов'язане з можливостями бюджетів, тому поріг виявляється набагато нижчим від прожиткового мінімуму [7, с. 44].

Варто зазначити, що різні програми соціальної допомоги, що надаються в Україні, використовують різні критерії визначення права на її отримання. Так, право на отримання деяких видів допомог визначається з огляду на розмір доходу домогосподарства,

інших – з огляду на розмір сукупного доходу сім'ї, взагалі без урахування будь якого доходу, або за окремими рішеннями комісій місцевих органів влади. При цьому законодавством України ще й досі не визначено єдиного рівня доходів громадян, що має правове значення для визначення в особи права на допомоги. Безумовно, таким критерієм мав би стати прожитковий мінімум – базовий державний стандарт, але й досі він ще не має прямого застосування.

Своєю чергою, різними є отримувачі соціальної допомоги. Так, суб'єктом отримання житлових субсидій виступає домогосподарство, допомоги за ознакою малозабезпеченості – сім'я, допомоги на поховання, через тимчасову непрацездатність, соціальних пенсій – окрема особа. Відсутність чіткого розуміння суб'єкта призначення соціальної допомоги, критерію її надання призводить до неможливості забезпечення реальної адресності допомоги.

Висновки. Таким чином, в умовах подолання проблеми бідності та дефіциту бюджетних коштів підвищення адресності стає необхідною умовою призначення державної соціальної допомоги. Однак у процесі вибору способів забезпечення адресності варто враховувати всі їх переваги та недоліки, а також розглянути проблему соціального утримання і формування в населення активної життєвої позиції щодо виходу із стану нужденності.

Анотація

У статті здійснено дослідження сутності адресності соціальної допомоги як складника державного соціального захисту, виявлені проблеми теоретичного та практичного змісту її застосування.

З'ясовано, що адресний соціальний захист варто розглядати як елемент соціального забезпечення, що включає встановлення соціальних нормативів, гарантії надання цих нормативів тим, хто їх потребує, державні гарантії в забезпеченні рівня доходів не нижче прожиткового мінімуму й інші важливі засади. Адресними допомогами є такі, що охоплюють певну цільову групу у разі настання соціального ризику і націлені на підтримку особи у важких життєвих ситуаціях.

Окрема увага приділена питанням ефективності адресності соціальної допомоги, що безпосередньо залежить від методології забезпечення адресності. Розглянута точка зору, що збіль-

шення адресності на практиці призводить до того, що частина потенційних отримувачів не має доступу до виплат. Висвітлені способи адресування соціальної допомоги з урахуванням світової практики та можливості їх застосування в Україні. З'ясовано, що значення межі, до якої відбувається доплата при наданні адресної допомоги, пов'язане з можливостями бюджетів, тому поріг виявляється набагато нижчим від прожиткового мінімуму.

Вироблено позицію з приводу того, що кожен із зазначених способів адресування соціальних виплат може претендувати на об'єктивність, проте вибір конкретного залежить від завдань, що мають вирішуватися за його допомогою. Категорійний спосіб адресування допомог для нашої країни має такий недолік, як помилка включення, коли допомогу отримують особи, чий матеріальний стан насправді не потребує допомоги держави.

Звернута увага на проблеми правового змісту щодо критеріїв визначення права на адресну соціальну допомогу. Визначено, що різні програми соціальної допомоги, що надаються в Україні, використовують різні критерії визначення права на її отримання. З'ясовано, що в умовах подолання проблеми бідності та дефіциту бюджетних коштів підвищення адресності стає необхідною умовою призначення державної соціальної допомоги.

Ключові слова: соціальний захист, принципи права соціального забезпечення, державна соціальна допомога, адресність, бідність.

Andrienko I.S. Address of social assistance: theoretical and practical component

Summary

The article investigates the essence of targeting social assistance as a component of state social protection, identifies problems of theoretical and practical content of its application.

It has been clarified that targeted social protection should be considered as an element of social security, including the establishment of social standards, guarantees of providing these standards to those who need them, state guarantees in providing a level of income below the subsistence minimum and other important principles. Addressed benefits are those that cover a specific target group in the event of a social risk and are aimed at supporting a person in difficult life situations.

Particular attention is paid to the effectiveness of targeting social assistance, which depends directly on the methodology of targeting. The point of view is that increasing the targeting in practice leads to the fact that some potential recipients do not have access to payments. The ways of addressing social assistance in the light of world practice and the possibility of their application in Ukraine are explained. It is found that the value of the limit to which the additional payment for the provision of targeted assistance is associated with budgetary capabilities, so the threshold is much lower than the subsistence minimum

The position was made that each of these methods of addressing social benefits may claim objectivity, but the choice of specific depends on the tasks to be solved with the help of it. The categorical way of addressing benefits for our country has the disadvantage of including an error when assistance is received by persons whose financial status does not really need the assistance of the state.

Attention is drawn to the problems of legal content regarding the criteria for determining eligibility for targeted social assistance. It is determined that different social assistance programs provided in Ukraine use different criteria for determining eligibility. It has been found out that in the conditions of overcoming the problem of poverty and lack of budgetary funds, raising the targeting becomes a necessary condition for granting state social assistance.

Key words: social protection, principles of social security law, state social assistance, targeting, poverty.

Список використаних джерел:

1. Прилипко С.М. Деякі питання застосування адресної соціальної допомоги. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003. Випуск 5. С. 130–136.
2. Нечай А. Вдосконалення правового забезпечення соціальної допомоги в Україні. *Право України*. 2000. № 12. С. 86–89.
3. Скуратівський В.А. Основи соціальної політики. Київ : МАУП, 2002. С. 149.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2004. С. 8.
5. Лайкам К. Модели социальной политики. *Общество и экономика*. 2000. № 8. С. 19–26.
6. Лібанова Е.М. Напрями трансформації механізмів соціального захисту. *Наукові праці НДФІ*. 2006. № 2 (35). С. 19–25.
7. Лібанова Е. Ринок праці та соціальний захист : Навч. посібник із соц. політики. Київ : «Основи», 2004. С. 470.
8. Макарова О.В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки : монографія. Київ : Ліра. 2004. С. 44.