

кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового, господарського та екологічного права Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНІСТЬ ЯК ОДИН ІЗ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ ВИНИКНЕННЯ ВІДНОСИН ПО СОЦІАЛЬНІЙ ДОПОМОЗІ

У статті аналізуються такі категорії, як «бідність», «малозабезпеченість» та «нужденність». Доводиться думка, що єдиною підставою надання грошової соціальної допомоги особам, які опинилися у скрутному матеріальному становищі, є малозабезпеченість.

Ключові слова: державна соціальна допомога, прожитковий мінімум, малозабезпеченість.

В статті аналізуються такі категорії, як «бедность», «малообеспеченность» и «нуждаемость». Доказывается мнение, что единственным основанием предоставления социального пособия лицам, оказавшимся в трудном материальном положении, является малообеспеченность.

Ключевые слова: государственная социальная помощь, прожиточный минимум, малообеспеченность.

In article such categories as «poverty», «low income» and «needs» are analyzed. The opinion is proved that the unique basis of granting of the social benefit to the persons who have appeared in difficult financial position is low income.

Key words: the state social help, a living wage, low income.

Одним із пріоритетних завдань держави на сучасному етапі є боротьба з бідністю, яка на даний час сягнула вже величезних масштабів. За даними Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, рівень абсолютної бідності, критерієм визнання якого є прожитковий мінімум, сягнув позначки у 17 %, а рівень відносної бідності охопив вже більше чверті населення держави [1].

Подолання бідності буде можливим у випадку удосконалення державного регулювання сфери соціального забезпечення. На перший план виходить адресний підхід, що полягає у розширенні кола суб'єктів – отримувачів державних соціальних допомог, запровадженні більш чіткого механізму вирахунку рівня доходів і власності та підвищенні межі зайнятості населення. Для ефективного функціонування даної системи необхідно також змі-

нити наслідуваний з минулого механізм пільг та компенсацій, який є важким тягарем для державного бюджету.

Дослідженню системи державних соціальних допомог присвятили свої праці І. С. Андрієнко, Н. Б. Болотіна, Т. В. Деркачова, Д. Є. Кожевніков, А. М. Лушніков, М. В. Лушнікова, О. Є. Мачульська, В. Л. Стрепко та ряд інших науковців. Їхніми зусиллями накопичена достатня кількість літератури по даній темі, сформульовано ряд висновків та пропозицій по удосконаленню державного регулювання соціальних допомог. Проте нині відсутні монографічні дослідження, в яких би висвітлювалися як теоретичні, так і практичні аспекти державних соціальних допомог малозабезпеченим особам та сім'ям.

Метою дослідження є визначення поняття малозабезпеченості – як основної

© Сокол М. В., 2013

підстави для надання грошової соціальної допомоги.

У науковій літературі міститься декілька точок зору щодо визначення підстави надання даного виду допомоги. Серед найбільш вживаних термінів виділяють: «малозабезпеченість», «бідність», «нужденність».

Так, О. Є. Мачульська запропонувала закріпити у законодавстві термін «бідність», що являє собою таке матеріальне становище, при якому рівень фактичного індивідуального доходу фізичної особи чи середньосукупного доходу сім'ї з урахуванням майна не досягає величини федерального чи регіонального прожиткового мінімуму з незалежних від них причин [2, с. 49]. Даній позиції також дотримується і Т. В. Деркачова [3, с. 55].

Відомі російські науковці А. М. Лушніков і М. В. Лушнікова юридичним фактом виникнення правовідносин по соціальній допомозі визначають бідність та нужденність. Зазначені терміни вживаються як синоніми та трактуються як співвідношення всіх доходів особи із прожитковим мінімумом, встановленим у нормативному порядку на федеральному та регіональному рівні [4, с. 228].

У своєму дисертаційному дослідженні Д. Є. Кожевніков зазначає, що основою надання державної соціальної допомоги є нужденність, тобто це майновий стан про якому індивідуальний дохід особи (або частка в сукупному доході членів сім'ї) нижче величини мінімального споживчого бюджету, встановленого в суб'єкті Російської Федерації, з незалежних від нього причин [5, с. 12].

Право на отримання державної соціальної допомоги, відповідно до точки зору В. П. Галаганова, мають нужденні громадяни чи сім'ї, чий середньосукупний дохід з незалежних від них причин є нижче прожиткового мінімуму [6, с. 480].

Іншої позиції дотримуються законодавці Російської Федерації. Так, у Законі «Про державну соціальну допомогу» правом на отримання такої допомоги можуть скористатися незаможні (з рос. малоимущие) сім'ї та особи [7, ст. 7].

Підсумовуючи вищенаведене та узагальнюючи точки зору російських науковців, приходимо до висновку, що для визначення підстави надання державної соціальної допомоги більшість вчених вважають правильним застосовувати термін «нужденність».

В українському законодавстві вживається два терміни «бідність» та «малозабезпеченість». Поняття «нужденність» у нормативно-правових актах та у наукових працях практично не зустрічається. Зокрема, у теорії права незадовільний стан матеріального забезпечення особи визначають як малозабезпеченість, а вчені-економісти та соціологи подають як бідність [8, с. 6].

Для оцінки бідності у законодавчих актах України застосовуються такі поняття: «межа бідності», «межа крайньої бідності», «межа абсолютної бідності». Межа абсолютної бідності визначається за критерієм прожиткового мінімуму [9]. Тобто абсолютно бідною можна вважати сім'ю, чий середньомісячний сукупний дохід є нижчим за прожитковий мінімум, встановлений державою. Зазначений термін ототожнюється із поняттям «малозабезпечена сім'я», тлумачення якого наводиться у Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [10, ст. 1].

Виходячи із розміру прожиткового мінімуму та купівельної спроможності осіб, чий дохід не перевищує встановленого державою базового стандарту, матеріальний стан таких сімей більш повно розкриває категорія «абсолютна бідність». Проте автор схиляється до думки, що у законодавстві все ж таки варто вживати категорію «малозабезпеченість», оскільки дане поняття є більш коректним для характеристики матеріально незахищених осіб та визначення їх статусу в суспільстві.

Водночас у Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» для характеристики малозабезпеченості та визначення розміру допомоги вживається поняття «рівень забезпечення прожиткового мінімуму»,

який на 2013 р. для працездатних осіб складає 21 % від прожиткового мінімуму. Виникає запитання, яким терміном охарактеризувати матеріальний стан особи, право на допомогу в якій виникає за наявності доходу менше у 241 гривню. Відповідно до цього пропонується виключити із законодавства зазначену категорію, оскільки це не лише не відповідає державним соціальним стандартам та гарантіям, а й спростовує соціальну суть державної допомоги.

Для більш повного визначення категорії «малозабезпеченість» необхідно розкрити критерії, які складають зміст даного поняття.

Так, І. С. Андрієнко у своєму науковому дослідженні визначає малозабезпеченість як неспроможність особи, зумовлену об'єктивними обставинами задовольнити основні, а у випадках, передбачених законодавством, й додаткові потреби власного існування на рівні прожиткового мінімуму [8, с. 4].

Є. І. Бутенко характеризує малозабезпеченість (нужденність) як стан, при якому сім'я чи особа з об'єктивних причин не може самостійно задовольнити свої аліментарні потреби [11, с. 17].

Із наведених визначень можна зробити висновок, що підставами визнання сім'ї малозабезпеченою є причини, за наявності яких вона опинилася у скрутному матеріальному становищі, і основне, що ці причини повинні бути об'єктивними, тобто не залежати від волі суб'єктів. Другою підставою є неможливість задоволення власних потреб. Виділення як основних, так і додаткових потреб у дефініції І. С. Андрієнко є не зовсім доречним, оскільки у кожній окремої людини перелік потреб є різним, а на законодавчому рівні їх коло не визначається. Не повністю зрозумілою є також точка зору Є. І. Бутенка щодо виділення саме аліментарних потреб.

Іншої позиції дотримується В. Л. Стрепко [12, с. 9] та М. Д. Бойко [13, с. 254], які єдиним критерієм для визнання сім'ї бідною вважають дохід, що повинен бути нижчим за прожитковий мінімум.

Н. Б. Болотіна малозабезпеченість сім'ї визначила з огляду на середньомі-

сячний сукупний дохід та об'єктивні причини такого становища [14].

Більш повним є бачення змісту даної категорії у наукових працях О. Є. Мачульської, яка виділяє такі критерії, як: 1) дохід; 2) майно та 3) незалежні від сім'ї причини бідності [2, с. 49].

Крім наведених вище ознак А. М. Лушніков як критерій нужденності виділяє також прожитковий мінімум [4, с. 230]. Не варто погоджуватися із такою точкою зору, оскільки прожитковий мінімум є одиницею виміру не тільки межі бідності чи малозабезпеченості, а й стандартом, на основі якого закріплюються інші державні соціальні гарантії. Даний базовий соціальний стандарт більш стосується принципу універсальності, а визнання сім'ї малозабезпеченою здійснюється за принципом адресності.

Доречним буде також виділити міркування Д. Є. Кожевникова, який до структури елементів поняття нужденності включає дохід як джерело отримання коштів, капітал (або вільні кошти), кошти членів сім'ї та докладання власних зусиль [5, с. 6]. Наведені ознаки не повністю розкривають зміст малозабезпеченості, оскільки науковцем не враховано майно та об'єктивні причини такого незадовільного матеріального становища сім'ї.

У законодавчому визначенні категорії «малозабезпечена сім'я» також не враховується майно, яке належить членам сім'ї [10, ст. 1]. Натомість у проекті Соціального кодексу України бідною вважається сім'я, виходячи з:

- офіційно підтверджених даних про рівень сукупного доходу;
- наявності нерухомого майна та іншого майна або майнових прав;
- стану здоров'я;
- здатності до трудової діяльності;
- конкретних життєвих обставин [15, ст. 235].

Не зовсім зрозумілим є критерій здатності до трудової діяльності, оскільки правом на отримання допомоги по малозабезпеченості наділена і непрацездатна особа. Крім того більш правильним буде

об'єднати таку ознаку, як стан здоров'я та конкретні життєві обставини і визначити її як незалежні від особи причини.

Узагальнюючи все вищенаведене, доцільно виділити наступні критерії, які формують поняття малозабезпеченість:

1) дохід однієї особи чи середньомісячний сукупний дохід;

2) майно як отримання одноразового чи регулярного доходу від його використання;

3) незалежні від особи причини настання такого матеріального становища.

Отже, поняття малозабезпеченість варто викласти у такому змісті: це матері-

альний стан, при якому індивідуальний дохід особи чи середньомісячний сукупний дохід сім'ї із незалежних від них причин та з урахуванням коштів від використання майна є нижчим за прожитковий мінімум, встановлений державою.

Викладення поняття малозабезпеченості як основної підстави для отримання державної соціальної допомоги у такому формулюванні підвищить ефективність застосування принципу адресності, тобто визначення конкретних груп осіб, які найбільше потребують допомоги та унеможливлення доступу коштів до тих, до кого вона не скерована.

Література

1. Межа бідності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.radiosvoboda.org
2. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования : автореф. дис. на соискание науч. степени д-ра юрид. наук : спец. 12. 00. 05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / Е. Е. Мачульская. – М., 2000. – 56 с.
3. Деркачова Т. В. Правовое регулирование государственной социальной помощи (федеральный и региональный аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Деркачова Татьяна Васильевна. – М., 2002. – 197 с.
4. Лушников А. М. Теория права социального обеспечения: прошлое и настоящее : учеб. пособие / А. М. Лушников, М. В. Лушникова, Т. Ю. Барышникова – Ярославль : ЯрГУ, 2008. – 288 с.
5. Кожевников Д. Е. Кто имеет право на социальную помощь? Критерии, определяющие право на государственную социальную помощь в России и странах Европы [Електронний ресурс] / Д. Е. Кожевников // Социальное право. – 2010. – Режим доступу : www.juristlib.ru/book_7203.html
6. Галаганов В. П. Право социального обеспечения : учебник / В. П. Галаганов – М. : КНОРУС, 2010. – 512 с.
7. О государственной социальной помощи [Електронний ресурс] : Закон Российской Федерации от 25.06. 1999. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146305>
8. Андриенко І. С. Правове регулювання державних соціальних допомог малозабезпеченим особам в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / І. С. Андриенко – Львів, 2010. – 16 с.
9. Методика комплексної оцінки бідності : затвер. наказом Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Національної академії наук України від 08.10.2012 № 629/1105/1059/408/612 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 84. – Ст. 3412.
10. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 290.
11. Бутенко Е. И. Особенности юридических фактов в праве социального обеспечения : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12. 00. 05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / Е. И. Бутенко. – СПб., 2010. – 28 с.
12. Стрепко В. Л. Правові засади регулювання соціальних допомог в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В. Л. Стрепко. – К., 2007. – 17 с.
13. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України : посібник / М. Д. Бойко. – К. : Олан, 2004. – 312 с.
14. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні : монографія / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 381 с.
15. Проект Соціального кодексу України від 02. 08. 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>