

УДК 349.3(477):364.662
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.15>

Л. В. Потабенко

аспірантка кафедри цивільно-правових дисциплін,
господарського та трудового права
Харківського національного педагогічного університету
імені Г. С. Сковороди

МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНІСТЬ ЯК ВИД СОЦІАЛЬНОГО РИЗИКУ

У статті проведено ґрунтовний аналіз юридичної природи малозабезпеченості, причин її виникнення та критеріїв, якими вона характеризується, а також встановлення особливостей правового регулювання соціального захисту осіб від зазначених соціальних ризиків.

Зроблено висновок, що поняття малозабезпеченість означає такий матеріальний стан, за якого 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. Виокремлено такі критерії, які формують поняття малозабезпеченість: а) дохід однієї особи чи середньомісячний сукупний дохід; б) майно як отримання одноразового чи регулярного доходу від його використання; в) незалежні від особи причини настання такого матеріального становища.

Запропоновано, підтримуючи позиції інших науковців: а) п. 8 Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги доповнити новими положеннями щодо розширення кола грошових надходжень, які не можуть братися до уваги для розрахунку середньомісячного сукупного доходу, оскільки вони мають чітке цільове спрямування та спрямовані в основному на відновлення здоров'я утримувача. Так, до сукупного доходу не мають включатися: 1) одноразові страхові відшкодування для покриття збитків, завданих здоров'ю чи майну застрахованої особи; 2) щомісячні суми, які пов'язані із додатковими витратами на медичне забезпечення осіб з інвалідністю відповідно до рішення Медико-соціальної експертної комісії; б) ст. 8 Закону України «Про особисте селянське господарство» викласти у такій редакції: «Члени особистих селянських господарств є особами, які забезпечують себе роботою самостійно і відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» належать до зайнятого населення за умови, що вони мають земельну ділянку, надану для ведення особистого селянського господарства площею не менше 2 га та протягом 12 місяців, що передували дню звернення до державної служби зайнятості, займалися лише веденням особистого селянського господарства чи одночасно працювали на умовах найму або займалися іншим видом діяльності – підприємництвом, фермерством, навчанням тощо, – менше, ніж 26 календарних тижнів».

Ключові слова: малозабезпечена сім'я, рівень життя, критерії малозабезпеченості, дохід, майно.

Постановка проблеми. Рівень життя – багатогранна і складна категорія. Вона характеризує сукупність реальних соціально-економічних умов життєдіяльності людей, а тому є найважливішою характеристикою соціального процесу. Передумови для підвищення рівня життя населення країни створюються відповідним економічним розвитком. Останній є ресурсотворюючим фактором для реалізації соціальних програм. У цьому виявляється тісний взаємозв'язок між економічним зростанням і соціальним прогресом. Аналіз рівня життя

населення передбачає вивчення процесів, явищ і факторів, що впливають на життєдіяльність людей, їх матеріальні умови, при цьому розглядаються ключові проблеми соціально-економічного розвитку, які підлягають першочерговому вирішенню. Добре налагоджена система показників рівня життя має велике значення для розробки ефективної соціальної політики; прийняття обґрунтованих рішень щодо надання допомоги малозабезпеченому населенню; оцінки соціально-економічних наслідків проведених у країні реформ; здійснення контролю за ходом реалізації найважливіших державних соціальних програм.

Статистичні характеристики рівня життя ґрунтуються на широкій системі взаємозалежних показників, що забезпечують його комплексну оцінку. Вона містить у собі показники, що характеризують доступність матеріальних благ, ступінь рівності у їх розподілі, купівельну спроможність громадян, їхні доходи, гарантований державою мінімальний рівень забезпеченості, тобто беруться до уваги всі економічні ресурси, що має в своєму розпорядженні населення в цілому та його окремі соціально-економічні групи. Інший блок показників включає дані про особисте споживання і насамперед про задоволення основних фізіологічних потреб [1, с. 106-117].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми малозабезпеченості в Україні та шляхи її вирішення досліджувалися багатьма вітчизняними науковцями, такими як І. Андрієнко, О. Давидюк, М. Коломойцев, М. Сокол, В. Стрепко, О. Ярошенко та ін. Однак зазначеними вченими висвітлювалися проблеми боротьби з малозабезпеченістю у контексті економічних чи соціальних проблем або окремі заходи соціального захисту осіб, а ось малозабезпеченість як вид соціального ризику так і залишилася невивченою.

Мета статті. Для втілення цього завдання важливим є проведення ґрунтовного аналізу юридичної природи малозабезпеченості, причин її виникнення та критеріїв, якими вона характеризується, а також встановлення особливостей правового регулювання соціального захисту осіб від зазначених соціальних ризиків.

Виклад основного матеріалу. Малозабезпеченість є критерієм відмежування адресних допомог від універсальних, право на які виникає із настанням інших соціальних ризиків, зокрема безробіття, часткового безробіття, інвалідності, тимчасової непрацездатності тощо. Такі допомоги необхідно надавати незалежно від матеріального стану допомогоюодержувача. Малозабезпеченою є сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї [2]. Для з'ясування сутності цього поняття необхідно проаналізувати його ознаки, першою з яких є суб'єкт права на допомогу малозабезпеченим сім'ям.

Суб'єктом отримання допомоги відповідно до Закону «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» є сім'я. Права члена сім'ї має одинока особа. Тобто, якщо порівнювати з іншими соціальними ризиками, то ризик малозабезпеченості поширюється не на окрему особу, а на сім'ю в цілому. Така особливість суб'єкта права щодо цього виду допомог зумовлена характером ризику малозабезпеченості та відповідає положенням Сімейного кодексу, який передбачає взаємні зобов'язання подружжя щодо власного утримання, а також дітей. Законодавець не допускає ситуації, коли хтось із подружжя малозабезпечена особа, а інша – навпаки. Малозабезпеченою може бути сім'я загалом [3, с. 310].

Наступною ознакою поняття малозабезпечена сім'я є її матеріальний стан або фактична забезпеченість сім'ї. Малозабезпеченість є таким станом сім'ї, коли остання не може задовольнити свої потреби в одязі, харчуванні та інших засобах існування. Причини, внаслідок яких сім'я стає матеріально незахищеною, носять об'єктивний характер, тобто не залежать від волі людини. Це певні складні життєві обставини, які визнаються суспільством поважними. До таких обставин можна віднести інвалідність, похилий вік членів сімей, соціальний (сімейний) стан допомогоюодержувачів (багатодітні сім'ї) тощо. У таких випадках є реальна потреба сім'ї у соціальній допомозі [4, с. 35, 36].

О. Мачульська виділяє такі критерії категорії «малозабезпеченість»: 1) дохід; 2) майно; 3) незалежні від сім'ї причини бідності [5, с. 49]. Крім наведених вище ознак, А. Лушніков як критерій виділяє також прожитковий мінімум [6, с. 230]. Важко погодитись 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. Цей базовий соціальний стандарт більш стосується принципу універсальності, а визнання сім'ї малозабезпеченою здійснюється за принципом адресності.

М. Сокол виділяє такі 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. Він викладає поняття «малозабезпеченість» у такому змісті: це матеріальний стан, за якого 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, установлений державою [7, с. 118].

На переконання І. Андрієнко, малозабезпеченість є неспроможністю особи, зумовлену об'єктивними обставинами задовольнити основні, а у випадках, передбачених законодавством, й додаткові потреби власного існування на рівні прожиткового мінімуму [8, с. 4]. 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 мають 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. Андрієнко є не зовсім доречним, оскільки у кожній окремої людини перелік потреб є різним, а на законодавчому рівні їх коло не визначається.

У законодавчому визначенні категорії «малозабезпечена сім'я» не враховується майно, яке належить членам сім'ї. Натомість у проєкті Соціального кодексу України сім'я та особа вважаються такими, які перебувають за межею бідності, 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 (ст. 235) [9]. 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.

Тлумачення категорії «дохід» можна провести з аналізу п. 3 Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів

соціальної допомоги (далі – Методика) та охарактеризувати як надходження у грошовій та натуральній формі, а також в іноземній валюті за кордоном з будь-яких джерел як на території України, так і за її межами [10]. У такому разі варто зауважити, що наведене визначення є не зовсім досконалим, оскільки до розрахунку доходу сім'ї не включаються надходження із будь-яких джерел, а лише з тих, які визначені у законодавстві. Крім того, законодавець не в повному обсязі визначає поняття доходу в натуральній формі. До такого доходу, згідно з п. 5 Методики, належать: натуральна оплата праці та доходи від особистого селянського господарства, земельних ділянок, наданих для ведення городництва, сінокошення, випасання худоби та земельної частки (паю), виділеної внаслідок паювання земель (п. 5.8; 5.16).

Стосовно надходжень від діяльності особистого селянського господарства та земельних ділянок виникають певні питання. По-перше, до сукупного доходу враховуються надходження в натуральній та грошовій формі за умови, якщо розмір земельної ділянки перевищує 0,06 га. По-друге, дохід від ведення особистого селянського господарства визначається лише з урахуванням площі земельної ділянки. Тобто в такому разі не враховується кількість худоби та птиці, яка може бути реалізована членами господарства. Більш доречно вбачається формулювати поняття «дохід» як критерію для визначення малозабезпеченості в такому змісті: «це визначені відповідно до законодавства надходження у грошовій (в національній чи іноземній валюті) та натуральній формі» [11, с. 180].

У п. 5 Методики перераховано всі види надходжень, які включаються до сукупного доходу сімей (одержувачів) допомоги. Перш за все це нарахована заробітна плата, в тому числі за надурочну роботу, за роботу в святкові, неробочі і вихідні дні та за роботу за сумісництвом, надбавки і доплати всіх видів, премії (п. 5). У такому разі варто звернути увагу на термін «нарахована заробітна плата», тобто до складу доходу особи включаються кошти, які вона не отримує та не може ними скористатися для покращення матеріального становища своєї сім'ї. Тоді як у деяких

європейських державах, зокрема у Німеччині, для розрахунку соціальної допомоги із суми доходу вираховують податки, відрахування в обов'язкові страхові фонди, необхідні затрати на роботу (робочий одяг, література, кошти на проїзд), дитячі гроші (10,25 євро на одну дитину), а також «вільні суми» – в розмірі 25% від заробітної плати. До грошових надходжень, які не включаються в розрахунок доходу, належать: власне соціальна допомога, пенсія інвалідам та жертвам війни, пенсія особам, які постраждали під час проходження військової чи альтернативної служби, компенсації жертвам політичних репресій, компенсації із земельних фондів, компенсації, які виплачуються за рішенням суду, допомога, яка виплачується церковними та благодійними організаціями, страхові виплати по догляду [11, с. 180].

На відміну від законодавства Німеччини, в Україні до сукупного доходу не включаються: 1) сплачувані особою аліменти; 2) частина допомоги при народженні дитини, виплата якої здійснюється одноразово, частина допомоги при усиновленні дитини, виплата якої здійснюється одноразово, допомога на поховання, одноразова допомога, яка надається відповідно до законодавства або за рішеннями органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, організацій незалежно від форм власності; 3) житлова субсидія; 4) грошове забезпечення військовослужбовців строкової служби; 5) розрахункова сума доходу від земельної частки (паю), виділеної внаслідок розпаювання землі, що не використовується з поважних причин (зокрема, внаслідок похилого віку, інвалідності, наявності малолітніх дітей тощо) сім'ями, які складаються з осіб похилого віку, інвалідів, а також багатодітними сім'ями з малолітніми дітьми; 6) суми, які сплачуються підприємствами, установами та організаціями за договорами добровільного медичного страхування своїх працівників; 7) допомога громадських та благодійних організацій; 8) одноразова винагорода жінкам, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня» (п. 8).

Підтримуємо думку М. Сокол, що п. 8 Методики необхідно доповнити новими положеннями щодо розширення кола гро-

шових надходжень, які не можуть братися до уваги для розрахунку середньомісячного сукупного доходу, оскільки вони мають чітке цільове спрямування та спрямовані в основному на відновлення здоров'я утримувача. Так, до сукупного доходу не мають включатися: 1) одноразові страхові відшкодування для покриття збитків, завданих здоров'ю чи майну застрахованої особи; 2) щомісячні суми, які пов'язані з додатковими витратами на медичне забезпечення осіб з інвалідністю відповідно до рішення Медико-соціальної експертної комісії. Зміст категорії «дохід» може розглядатися як у вузькому (наведеному вище), так і в широкому значенні. У широкому значенні термін «дохід» включає в себе, окрім грошових та негрошових надходжень, і можливий потенційний, разовий чи регулярний дохід особи або сім'ї від використання майна. Іншими словами такий дохід можна охарактеризувати як економічний потенціал особи, яким вона зобов'язана скористатися перед зверненням за призначенням державної соціальної допомоги [11, с. 181]. До складу такого майна згідно із законодавством України належать: 1) друга квартира (будинок) за умови, що загальна площа житла перевищує 21 кв. метр на одного члена сім'ї та додатково 10,5 кв. метра на сім'ю, чи більше одного автомобіля, транспортного засобу (механізму). При цьому не враховуються транспортні засоби, які згідно із законодавством не є об'єктами оподаткування (крім тракторів на гусеничному ході); 2) земельна ділянка площею понад 0,6 гектара (крім випадків, коли така земельна ділянка з незалежних від сім'ї причин не приносить дохід) (п. 10) [12].

Ще одним елементом малозабезпеченості є «незалежні причини». Особа, яка претендує на допомогу, мусить мати дохід, нижче величини прожиткового мінімуму у зв'язку з незалежними від неї причинами. Тлумачення категорії «незалежні причини малозабезпеченості» у законодавстві не наводиться. Разом із тим з аналізу ст. 7 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» можна виокремити такі причини нужденності: непрацездатність (особиста чи членів сім'ї) та багатодітність.

На думку О. Давидюк, до «станів залежності» особи належать: 1) умови, в яких людина може опинитися будь-коли впродовж свого життя: бідність, бездомність, хвороба та безробіття; 2) кризи життєвого циклу, яким властива довготривала залежність (похилий вік або дитинство); 3) стан людей, обмежених у виконанні щоденних обов'язків (інваліди, особи із хронічними психічними захворюваннями чи розумово відсталі) [13]. Із більшістю причин можна погодитись, проте відсутність роботи не може бути підставою для отримання допомоги. У більшості європейських держав, у тому числі і в Україні, працездатні члени малозабезпеченої сім'ї, які не працюють, не служать, не навчаються за денною формою навчання у загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації протягом трьох місяців, що передують місяцю звернення за призначенням державної соціальної допомоги, не мають права на отримання допомоги по малозабезпеченості. Проте до таких категорій не належать особи, які доглядають за дітьми до досягнення ними трирічного віку або за дітьми, які потребують догляду протягом часу, визначеного у медичному висновку лікарсько-консультативної комісії, але не більше ніж до досягнення ними шестирічного віку; особи, які доглядають за особами з інвалідністю I групи або дітьми-інвалідами віком до 18 років, за інвалідами II групи внаслідок психічного розладу. Також допомога по малозабезпеченості може бути призначена сім'ям, у яких працездатні члени сім'ї є безробітними, якщо така сім'я виховує трьох або більше дітей віком до вісімнадцяти років, або відсутність джерел для існування пов'язана із тривалою хворобою одного та/або кількох членів сім'ї (ст. 7).

Зазначений у законодавстві підхід породжує проблему – неохопленими соціальним захистом залишається частина сімей, які за критерієм доходу могли б претендувати на допомогу, але не мають такого права з огляду на наявність у їх складі непрацюючих, але зайнятих осіб, котрі не можуть бути зареєстровані у центрі зайнятості. У такому разі маються на увазі члени особистих селянських господарств. Такі особи вважаються зайня-

тими, якщо робота у господарстві для них є основною (ст. 8), розмір земельної ділянки при цьому не враховується. Тобто особа, яка проживає в селі, веде господарство, непрацевлаштована та має наприклад 0,3 га землі, може бути позбавлена права на отримання допомоги. Наведена норма обмежує право селян на соціальний захист [14]. Відповідно до цього ст. 8 Закону України «Про особисте селянське господарство» потрібно викласти у такій редакції: «Члени особистих селянських господарств є особами, які забезпечують себе роботою самостійно і відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» належать до зайнятого населення за умови, що вони мають земельну ділянку, надану для ведення особистого селянського господарства площею не менше 2 га, та протягом 12 місяців, що передували дню звернення до державної служби зайнятості, займалися лише веденням особистого селянського господарства чи одночасно працювали на умовах найму або займалися іншим видом діяльності – підприємництвом, фермерством, навчанням тощо, – менше, ніж 26 календарних тижнів» [11, с. 182].

Висновки і пропозиції. Отже, поняття малозабезпеченість означає такий матеріальний стан, за якого 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.

Список використаної літератури:

1. Ярошенко О.М. Проблеми забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. *Проблеми законності*. 2019. № 145. С. 106-117.
2. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.09.2000 р. № 1768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 35. Ст. 290.

3. Стрепко В.Л. Щодо визначення ризиків допомог за правом соціального забезпечення. *Вісник Львів. ун-ту. Сер. Юрид.* 2004. Вип. 40. С. 306-312.
4. Коломойцев М.М. Правове регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Дніпропетровськ, 2015. 199 с.
5. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения в условиях рыночной экономики: теория и практика правового регулирования : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Москва, 2000. 56 с.
6. Лушников А.М., Лушникова М.В., Барышникова Т.Ю. Теория права социального обеспечения: прошлое и настоящее : учебное пособие. Ярославль : ЯрГУ, 2008. 287 с.
7. Сокол М.В. Малозабезпеченість як один із юридичних фактів виникнення відносин по соціальній допомозі. *Юрист України.* 2013. № 2(23). С. 115-118.
8. Андрієнко І.С. Правове регулювання державних соціальних допомог малозабезпеченим особам в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Львів, 2010. 18 с.
9. Проект Соціального кодексу України від 15.02.2013 р. № 2311. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2311&skl=8.
10. Методика обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги : затв. Наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 15.11.2001 р. № 486/202/524/455/3370. *Офіційний вісник України.* 2002. № 6. Ст. 272.
11. Сокол М.В. Поняття та критерії малозабезпеченості. *Порівняльно-аналітичне право.* 2013. № 3-1. С. 179-183.
12. Порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 250. *Урядовий кур'єр.* 2003. № 46.
13. Давидюк О.О. Адресна соціальна допомога як складник соціальної політики: теоретичні та методологічні підходи. URL: <http://cpsr.org/ua/index.php?option=com>.
14. Про особисте селянське господарство : Закон України від 15.05.2003 р. № 742-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 29. Ст. 232.

Potabenko L. Lower security as a social risk

The article provides a thorough analysis of the legal nature of low income, the reasons for its occurrence and the criteria that characterize it, as well as the specifics of the legal regulation of social protection of persons against these social risks.

It is concluded that the concept of low income means a material condition in which the individual income or the average monthly total income of the family for independent reasons and taking into account the means of using the property is below the subsistence level, established by the state. The following criteria, which formulate the concept of low income, are distinguished: a) single person income or average monthly total income; b) property as a one-time or regular income from its use; c) the reasons for the occurrence of such financial situation, regardless of the person.

It is proposed, while supporting the views of other scholars, a) Section 8 of the Methodology for calculating total family income for all types of social assistance to supplement the new provisions on widening the range of monetary income that cannot be taken into account when calculating the average monthly total income targeted and mainly aimed at restoring the health of the holder. Thus, the aggregate income should not include: 1) one-off insurance claims to cover the damage caused to the health or property of the insured person; 2) monthly sums related to the additional expenses for medical care of persons with disabilities in accordance with the decision of the Medical and Social Expert Committee; b) Art. 8 of the Law of Ukraine "On Personal Peasant Farming" to read in the following wording: "Members of the personal peasant farms are persons who provide for themselves work independently and in accordance with the Law of Ukraine "On Employment of Population" belong to the employed population, provided that they have a land plot provided for maintaining a private farm of at least 2 hectares and during the 12 months preceding the day of applying to the State Employment Service, engaged only in the conduct of a private farm or at the same time work on conditions of employment or engaged in another activity – business, farming, education, etc. – less than 26 calendar weeks".

Key words: *needy family, standard of living, low-income criteria, income, property.*