

С. М. Прилипко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права, Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Деякі питання застосування адресної соціальної допомоги

Потреба в соціальному забезпеченні з'явилась одночасно з виникненням людського суспільства. У будь-якому суспільстві незалежно від економічного або політичного устрою завжди є люди, які внаслідок природних, незалежних від них причин, не можуть власними зусиллями набувати джерела засобів для власного існування. До кола таких осіб належать, передусім, діти та люди похилого віку через свої фізіологічні властивості. Крім того, ряди непрацездатних може поповнити кожна людина, яка втратила здатність працювати тимчасово або постійно у зв'язку з погіршенням стану здоров'я. По мірі розвитку суспільства та ускладнення соціальних зв'язків до причин потреби людини в соціальній допомозі додаються й ті, які обумовлені характером пануючих у суспільстві економічних відносин, що породжують безробіття, інфляцію тощо¹.

Подолати самостійно вищевизначені негативні об'єктивні негаразди в більшості випадків неможливо, тому що вони визначаються соціально-економічними умовами, тісно пов'я-

© Прилипко С. М., 2003

¹ Див.: Захаров М. Л., Тучкова Э. Г. Право социального обеспечения. — М., 2001. — С. 2-3.

заними з виробничою діяльністю, і не залежать від волі окремої людини. Але вони прямо впливають на соціальну стабільність суспільства, через те що держава бере на себе певну частину відповідальності у разі настання негативних явищ і створює систему соціального захисту, надає державні пенсії, соціальні допомоги та послуги¹.

Соціальний захист — широке поняття, яке включає: реалізацію державних соціальних гарантій (певного медичного обслуговування, мінімальної заробітної плати, мінімального розміру пенсійних виплат, стипендій та інших соціальних виплат), збереження існуючих та створення нових робочих місць, підтримку підприємництва, підтримку осіб, що не можуть конкурувати на ринку праці (неповнолітні, інваліди, жінки, котрі самостійно виховують дітей, тощо), адресну соціальну підтримку населення, яке мешкає в містах та селищах, та інших соціально-демографічних груп, проведення фінансово-кредитної та податкової політики, структурну перебудову економіки, створення ринкових механізмів і стимулювання працездатного населення.

Цільове призначення соціального забезпечення полягає насамперед у тому, що воно є особливою формою задоволення потреб у джерелах коштів для існування людей похилого віку, інвалідів, хворих та інших непрацездатних груп населення. Це визначається принципом забезпечення пенсіями та допомогою на рівні прожиткового мінімуму². Закон України від 15 липня 1999 р. «Про прожитковий мінімум»³, розвиваючи ст. 46 Конституції України, дає визначення прожиткового мінімуму, закладає правову основу для його встановлення, затвердження та реалізації державою конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень.

Положення зазначеного Закону втілюються в життя суспільства таким важливим принципом соціального забезпечення, як адресність соціальної допомоги.

Адресний соціальний захист — елемент соціального забезпечення, який включає: встановлення соціальних норма-

¹ Див.: Мачулская Е. Е., Горбачева Ж. А. Право социального обеспечения. — М., 2000. — С. 3.

² Сирота И. М. Право социального обеспечения. — Х., 2000. — С. 68.

³ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.

тивів, державні гарантії надання цих нормативів тим, хто має в них потребу, державні гарантії в забезпеченні рівня доходів не нижче прожиткового мінімуму й інші важливі засади.

На необхідність застосування адресного соціального забезпечення звернено увагу в Концепції соціального забезпечення, схваленій Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р.

В Указі Президента України від 18 жовтня 1997 р. «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» зазначається, що необхідно поглибити адресність всіх видів соціальної допомоги і надання пільг.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.» акцентується увага на реформуванні системи соціальної допомоги, розвиток адресної допомоги.

В Указі Президента України «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року» зазначається, що система соціальної допомоги, яка надається сьогодні в Україні, не забезпечує адекватної соціальної підтримки громадян у ринкових умовах у разі настання ризику. Реформування цієї системи має здійснюватися на основі вироблення нових підходів і критеріїв до оцінки існуючих соціальних програм з метою їх раціоналізації та консолідації з урахуванням наявних бюджетних ресурсів. Для підтримки найбільш вразливих верств населення буде запроваджено систему гарантованого мінімального сукупного доходу сім'ї.

Для досягнення цієї мети необхідно: поглибити адресність державної соціальної допомоги та підтримки, що надаються різним категоріям населення; удосконалити механізм надання субсидій на оплату житла, комунальних послуг, палива; запровадити для окремих категорій громадян залежно від рівня їх доходів надання субсидій на послуги, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності (користування транспортом, телефоном тощо); реформувати нормативно-правову базу надання адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та самотнім непрацездатним особам на основі врахування їх сукупного доходу; створити систему контро-

лю за ефективним і раціональним використанням коштів для надання державної соціальної допомоги; впровадити єдину обліково-інформаційну систему одержувачів соціальної допомоги.

Слід зазначити, що різні програми соціальної допомоги використовують різні критерії визначення права на її отримання. Так, наприклад, житлові субсидії призначаються тим домогосподарствам, які змушені сплачувати за житлово-комунальні послуги більше 20% сукупного доходу. Право отримувати державну допомогу по догляду за дітьми мають сім'ї з середньомісячним сукупним доходом на кожного члена, який не перевищує 38 грн. А сім'ї, що складаються з непрацездатних осіб, середній сукупний дохід яких менше 41 грн. на місяць на одну особу, мають право на адресну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям.

Різними є і суб'єкти отримання соціальної допомоги: житлові субсидії призначаються домогосподарствам, допомога на дітей — сім'ям, допомога на поховання, соціальні пенсії, пільги — окремим особам.

Проблема чіткого визначення понять сім'я та домогосподарство постала у зв'язку з запровадженням адресності соціальної допомоги населенню України. Відсутність чіткого розуміння питання — хто повинен бути суб'єктом призначення соціальної допомоги — призводить до неможливості забезпечення реальної адресності допомоги та підвищення ефективності використання обмежених державних коштів.

Ці розбіжності стоять на заваді створенню єдиної системи надання цільової допомоги в Україні, без якої багато сімей не можуть отримати таку потрібну їм допомогу. Водночас існування різних підходів до визначення права на допомогу ускладнює управління програми соціальної допомоги, що не лише лягає важким тягарем на заявників, змушених відвідувати кілька установ, заповнювати кілька бланків заяв, надавати кілька комплектів довідок, а й призводить до невиправданого збільшення державного та місцевих бюджетів.

Сьогодні відповідно до чинного законодавства України суб'єктом отримання соціальної допомоги можуть бути:

особа як окрема людина, що підпадає під визначення певної категорії одержувачів допомоги, наприклад, сирота,

інвалід, тимчасово безробітний тощо; сім'я як подружжя та їх неповнолітні діти, одинока мати з дитиною, малозабезпечене подружжя з неповнолітніми дітьми тощо;

сім'я як особи, що прописані та спільно проживають у одному житлі; подружжя, їх діти, батьки, родичі і навіть особи, що не мають родинних зв'язків, але спільно проживають у одному житлі.

Застосування одного й того ж терміна «сім'я» для позначення різних груп отримувачів соціальної допомоги призводить до серйозних ускладнень при створенні єдиної системи адресної допомоги. Виникає термінова необхідність першочергового вирішення проблеми недосконалої термінології чинного законодавства.

Поняття «сім'я» відповідно до Кодексу про шлюб та сім'ю України включає: особи (одного з подружжя) та їх неповнолітніх дітей. При цьому не є обов'язковим спільне проживання цих осіб.

Принциповою та головною ознакою сім'ї тут є відношення «батьки — діти». Однак у ролі батьків можуть виступати також вітчим, мачуха, усиновителі, опікуни та попечителі, а в ролі дітей — онуки, пасинки, падчерки, інші неповнолітні утриманці.

Згідно із ст. 95 Кодексу України про шлюб та сім'ю обов'язок по утриманню неповнолітніх дітей може бути покладено на родичів — діда, бабусю, брата, сестру, вітчима, мачуху. У разі смерті годувальника відповідно до ст. 37 Закону України від 5 листопада 1991 р. «Про пенсійне забезпечення»¹ право на державну пенсію мають не лише неповнолітні діти, а й неповнолітні брати, сестри, онуки (які не мають пращездатних батьків) і навіть непращездатні батьки та подружжя (тобто будь-які особи, що були «утриманцями» годувальника). В усіх випадках, коли в ролі дітей чи батьків виступають інші особи (тобто не батько, мати та їх рідні діти), така заміна має місце лише за умови, що справжні батьки відсутні чи позбавлені своїх батьківських прав і не можуть виконувати свої обов'язки. При цьому обов'язок утримувати неповнолітніх дітей або непращездатних родичів також не залежить від спільного проживання утримуючих та утриманців в одному житлі.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.

Таким чином, спираючись на Кодекс про шлюб та сім'ю України, можна дати таке визначення сім'ї: *сім'я — це батьки та їх неповнолітні діти або особи, що заміняють тих чи інших у встановленому законодавством порядку.*

У той же час Цивільний кодекс України користується таким визначенням сім'ї: *сім'я — це наймач житла, його подружжя, їх діти та батьки, інші родичі, а також непращездатні утриманці, якщо вони проживають разом з наймачем житла і ведуть з ним спільне господарство.*

Так само визначається поняття «сім'я» і в Житловому кодексі України, де у ст. 64 зазначається, що до членів сім'ї наймача (власника) житла належать не лише подружжя, їхні діти, батьки, а й «інші особи» за умови, що вони проживають та ведуть спільне з наймачем господарство.

При цьому під спільним господарством у широкому значенні розуміють господарство з майном, речами та послугами спільного користування (наприклад, спільне користування житлово-комунальними послугами), здійснення спільних витрат (наприклад, витрат по утриманню спільного житла, витрат за спільно спожиті комунальні послуги) тощо.

Таке визначення певної групи людей, об'єднаних спільним проживанням та спільними витратами щодо утримання житла, у світовій практиці частіше визначається як «домогосподарство», а не як «сім'я». В Україні ж поняття «домогосподарство» поки що прямо застосовується лише у статистиці як термін «домашнє господарство», під яким розуміють *сукупність осіб, що проживають спільно в одному житлі й пов'язані спільними витратами, у тому числі на утримання цього житла.*

У той же час цей термін — домашнє господарство — використовується в деяких нормативних актах України в іншому розумінні, зокрема як «предмети (майно рухоме і нерухоме), що використовуються для отримання доходу або для власного споживання».

Таке вживання одних і тих самих термінів «домогосподарство», або «сім'я», в абсолютно різних значеннях породжує юридичні колізії та непорозуміння. Проблему можна вирішити шляхом введення та застосування у нормативно-правових актах трьох чітких визначень:

1. Сім'я як суб'єкт отримання соціальної допомоги.
2. Домогосподарство як суб'єкт отримання соціальної допомоги.
3. Особисте підсобне господарство як предмети, які використовуються для отримання доходів або власного споживання.

Аналізуючи чинне законодавство та враховуючи потреби реформування системи соціальної допомоги в Україні, ми дійшли висновку, що найбільш адекватними з точки зору визначення права на отримання адресної соціальної допомоги, є такі визначення:

сім'я (як суб'єкт надання соціальної допомоги) — це одинока особа або сукупність осіб, до складу якої входять подружжя, їхні неповнолітні діти та інші особи, об'єднані законними обов'язками по утриманню;

домогосподарство (як суб'єкт надання соціальної допомоги) — це одинока особа або сукупність осіб, які проживають спільно в одному житлі і пов'язані спільними витратами щодо його утримання.

Застосування таких термінів дасть можливість розробити чіткі механізми визначення права на отримання різних видів соціального захисту, а також запровадити єдину систему адресної соціальної допомоги в Україні.

КОНФЕРЕНЦІЇ ТА СЕМІНАРИ

ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ДОБРОВІЛЬНИХ ОБ'ЄДНАНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (огляд науково-практичного семінару)

28 березня 2003 року Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого за фінансової підтримки і під патронатом Міжнародного фонду «Відродження»¹ провели в м. Харкові науково-практичний семінар «Правові основи організації і діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування», в роботі якого взяли участь понад 50 вчених-юристів та співробітників органів місцевого самоврядування.

При відкритті семінару до учасників звернулися з привітанням *М. М. Воронов* (секретар Харківської міської ради), *Ю. П. Битяк* (директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування), *О. С. Мірошник* (директор Харківського громадського фонду місцевої демократії).

Семінар проходив у формі єдиного пленарного засідання. *М. П. Воронов* (кандидат юридичних наук, професор, завідувач відділом Інституту державного будівництва та місце-

¹ Семінар проводився в рамках реалізації проекту «Підготовка законопроектів про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження» (угода № 2205511).