

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ЖИТЛОВИХ СУБСИДІЙ: ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

Андрієнко І. С.

У статті досліджено аспекти правового забезпечення та ефективності функціонування програми житлових субсидій. Здійснено аналіз норм вітчизняного законодавства щодо порядку надання та умов призначення субсидії.

Ключові слова: соціальна допомога, соціальні стандарти, житлова субсидія, прожитковий мінімум, соціальне забезпечення.

В статье исследованы аспекты правового обеспечения и эффективности функционирования программы жилищных субсидий. Осуществлен анализ норм отечественного законодательства с точки зрения порядка предоставления жилищных субсидий и условий их назначения. Внесены предложения о выборе прожиточного минимума в качестве единого критерия назначения всех видов социальной помощи.

Ключевые слова: социальная помощь, социальные стандарты, жилищная субсидия, прожиточный минимум, социальное обеспечение.

In the article the legal aspects of security and efficiency of the program of housing subsidies. The analysis of the norms of national legislation on the procedure of appointment and conditions of grant.

Key words: social assistance, social standards, housing subsidy, cost of living, social security.

Визначивши на конституційному рівні найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь і гідність Україна взяла на себе відповідні зобов'язання перед народом та перед світовим співтовариством щодо забезпечення певних стандартів якості життя. Вказана обставина зумовлює нагальність створення дієвої національної системи соціального захисту, яка покликана гарантувати реалізацію громадянами конституційного права на соціальне забезпечення.

Удосконалення існуючої системи соціального захисту, її адаптації до динамічно змінюваних економічних, демографічних та соціальних умов передбачає необхідність існування науково-обґрунтованої нормативно-правової бази. Нинішній стан соціально-забезпечувального законодавства характеризується суттєвою нестабільністю, наявністю суперечностей, а також незабезпеченістю економічного й фінансового обґрунтування механізму реалізації. Сталість відносин у сфері соціального захисту унеможливується численними змінами, що постійно вносяться до чинних законів та інших нормативно-правових актів і як наслідок задекларовані соціальні права громадян залишаються в Україні нереалізованими та слабозахищеними.

Таким чином, актуальність обраної теми зумовлена важливістю та нагальністю вироблення ефективного правового механізму надання державної соціальної допомоги форми та види якої мають відповідати сучасним економічним та соціальним реаліям та забезпечувати відповідність між змістом гідного життя і реальною якістю стану життя населення.

Питання організації та функціонування системи державної соціальної допомоги не є новими в діяльності нашої держави та постійно знаходиться у центрі уваги провідних фахівців різних наукових напрямків. Сучасна юридична наука також має чимало науково-теоретичних та методологічних напрацювань з цієї проблематики, що зайшли своє відображення у працях Н. Б. Болотіної, П. Д. Пилипенка, С. М. Прилипка, О. І. Процевського, І. М. Сироти, С. М. Синчук, Н. М. Стаховської, Б. С. Стичинського, Б. І. Сташківа, Н. М. Хуторян та інших. Водночас, поява нових соціальних ризиків, зміна критеріїв щодо надання соціальної допомоги, зміна ролі держави у відповідних правовідносинах вимагають необхідність формування максимально дієвої системи соціального захисту, що, в свою чергу, є неможливим без розробки нової та вдосконалення існуючої правової конструкції.

Метою даної роботи є дослідження ефективності дії окремих правових механізмів у сфері державної соціальної допомоги та виявлення перспективних напрямків їх подальшого реформування.

Слід нагадати, що державна соціальна допомога є ключовим елементом соціального захисту в Україні та являє собою систему державної підтримки населення, що надається за рахунок державного бюджету у певних, визначених законами, випадках. Підставою для її надання стають складні життєві обставини - обставини, що об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самотійно, зокрема: інвалідність, сирітство, безпритульність, малозабезпеченість тощо.

Чинне законодавство передбачає різноманітні види допомоги, що охоплюють велике коло громадян і надають можливість гнучко і цілеспрямовано вдовольняти разові та поточні потреби населення. В той же час, в умовах загальної фінансово-економічної кризи, стрімкого падіння рівня та якості життя населення найбільш ефективною є допомога, яка має адресний характер. Саме за таким принципом виплачується житлово-комунальна субсидія, що є чи не найпоширенішим видом допомоги серед населення України.

Програму житлових субсидій було започатковано постановою Кабінету Міністрів № 89 від 4 лютого 1995 р. "Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива" [1]. У жовтні 1995 р. Кабінет Міністрів затвердив Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива [2]. У 1998 р. спільним наказом Мінпраці, Мінекономіки, Мінфіну, Держкомітету будівництва, архітектури та житлової політики України, НАК "Нафтогаз України" від 15.04.1998 р. № 58/91/73/51/23/10-538 була затверджена Методика надання населенню житлових субсидій [3].

Сьогодні Програма набула значної ваги і покликана забезпечити соціальний захист малозабезпечених верств населення в умовах підвищення цін і тарифів

© І. С. Андрієнко, 2015

на житло, комунальні послуги та енергоносії. В той же час, функціонування програми житлових субсидій супроводжується цілим комплексом проблем, серед яких є недосконалість правового регулювання.

Житлово-комунальна субсидія є адресною безготівковою допомогою, що надається для відшкодування витрат на оплату користування житлом або його утримання і таких комунальних послуг: водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот. При цьому субсидія надається і для відшкодування витрат на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого палива.

Правом на субсидії можуть скористатися домогосподарства у яких витрати за житлово-комунальні послуги, скраплений газ, тверде та рідке пічне побутове паливо у межах соціальної норми житла та соціальних нормативів користування житлово-комунальними послугами з урахуванням пільг, які надаються відповідно до законодавства, перевищують обсяг визначеного Кабінетом Міністрів України обов'язкового відсотка платежу.

З моменту запровадження житлових субсидій механізм надання даного виду допомоги зазнав численних змін і доповнень та продовжує свою трансформацію. Складна та зарегульована програма потребувала переходу до спрощеного порядку призначення допомоги та запобігання зловживань з боку сімей, які не мали права на таку допомогу.

Уже за перші роки функціонування житлових субсидій зміни торкнулися переліку послуг, на які надаються субсидії, критеріїв їх отримання, методики обчислення сукупного доходу сім'ї, який дає право на отримання субсидій, та порядку призначення субсидій окремим категоріям громадян. Зокрема, це збільшення частки відшкодування населенням вартості житлово-комунальних послуг з 15 до 20% середньодушового сукупного доходу сім'ї; врахування майнового стану сім'ї та включення до сукупного доходу сім'ї таких джерел, як доходи від особистого підсобного господарства, земельних ділянок, наданих для ведення городництва, сінокошіння, випасання худоби та земельної частки (паю), виділеної внаслідок розпаювання землі.

Новим етапом реформування механізму надання житлових субсидій слід уважати зміни започатковані постановою Кабінету Міністрів України №409 від 06.08.2014 р. "Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування" [4]. Зокрема, передбачалося, що змінюється розрахунок відсотка обов'язкового платежу сім'ї, який визначатиметься для кожного домогосподарства індивідуально в залежності від сукупного доходу, виключаються положення щодо можливості зменшення обов'язкового платежу громадян внаслідок економічного споживання послуг. Крім того, встановлені нові соціальні норми житла (зменшено на одну особу з 21 кв. м до 13,65 кв. м та збільшено на сім'ю з 10,5 кв. м до 35,22 кв. м), зменшено норми споживання природного газу, встановлено норму централізованого водопостачання, збільшено норму споживання електричної енергії.

Для визначення права домогосподарства на отримання житлової субсидії береться до уваги сукупний дохід, що обчислюється виходячи з нарахованих особам доходів без урахування податку з доходів фізичних осіб за попередній календарний рік. Якщо субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-

комунальних послуг призначається у I кварталі року, середньомісячний сукупний дохід визначається за перші три квартали попереднього року. За бажанням заявника житлова субсидія тож може бути призначена на основі середньомісячного (за три місяці), що передують місяцю, з якого призначається субсидія) сукупного доходу осіб, за умови надання довідки про доходи осіб за цей період.

Прийнятою постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2015 року № 475 "Про спрощення порядку призначення та надання населенню житлових субсидій" [5] було скасовано необхідність декларування громадянами розмірів (конкретних сум) доходів. У декларації, громадяни декларують лише види доходів та організацію, де їх одержано. Конкретні суми доходів структурні підрозділи соціального захисту населення отримують від Державної фіскальної служби, органів пенсійного фонду України, служб зайнятості населення, житлово-експлуатаційних організацій, житлово-будівельних (житлових) кооперативів, об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, організацій, що надають житлово-комунальні послуги та здійснюють нарахування плати за житлово-комунальні послуги за договорами з підприємствами. Інші відомості, що необхідні для призначення житлових субсидій (про забезпеченість громадян житловою площею та комунальними послугами) надають організації, які надають ці послуги, на запит органів соціального захисту населення.

Фахівці вказують на штучність цілого ряду умов призначення субсидії. Зважаючи на великий відсоток нелегальних працівників, трудову міграцію та еміграцію права на отримання житлової субсидії позбавлена велика кількість домогосподарств. Водночас, визначені "спрощення" у порядку отримання житлової субсидії викликають ряд заперечень з точки зору цільового призначення самої соціальної допомоги.

Так попередній механізм призначення та надання населенню субсидій передбачав цілий ряд умов у визначенні права у домогосподарства (сім'ї) на дану допомогу. Зокрема, всі зареєстровані у житлових приміщеннях працездатні громадяни працездатного віку повинні працювати або навчатися за денною формою у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладах або зареєстровані як такі, що шукають роботу. Зрозуміло, що дані вимоги виходять із законодавчих положень, згідно яких право на допомогу мають ті домогосподарства, соціальне становище яких викликане незалежними від них обставинами.

Однак у подальшому, Постановою Кабінету Міністрів України №106 від 28.02.2015 р. "Про удосконалення порядку надання житлових субсидій" [6] право на субсидії було надано категоріям громадян, які раніше мали ряд обмежень щодо свого майнового стану. А саме: субсидіями тепер можуть скористатися власники двох житлових приміщень, власники двох автомобілів, орендодавці житлових приміщень. Також була скасована необхідність обов'язкового працевлаштування працездатних членів сім'ї та перебування їх на обліку в центрі зайнятості (до розрахунку сукупного доходу прийматиметься дохід такого члена сім'ї на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб).

Зазначені положення виглядають доволі дискусійними з точки зору адресності надання допомоги. Адже відповідно до мети запровадження в будь-якій країні соціальної допомоги, надання однакової за розміром

допомоги особі, яка є матеріально неспроможною і не може забезпечити себе, і особі, яка може прожити за рахунок власних коштів (у тому числі отриманих від оренди власного майна), вважається як соціальна несправедливість з боку держави. Крім того, спрощення порядку надання населенню субсидій та скасування ряду майнових обмежень приведе до стрімкого росту кількості сімей, що претендують на даний вид допомоги. Так, за даними Держкомстату України станом на початок 2015 р. субсидіями на житлово-комунальні послуги скористалося 55 тис. сімей, а сума нарахувань склала близько 91,7 млн. грн.

В той же час, зарубіжний досвід свідчить, що реально адресна допомога може охоплювати не більш ніж 15% населення. В іншому ж випадку виникає серйозне протиріччя між її законодавчою базою та фінансовим забезпеченням. Якщо ж мова йде про аналогічні Програми житлових субсидій, то навіть в умовах розвинутої ринкової економіки вони охоплюють лише 5% населення, тоді як в Україні в умовах кризи споживачі реально складають близько 20-30 %, а мають на неї право ще значно більша кількість сімей (понад 50%).

Помилково вважають, що в розвинених країнах Західної Європи уряди не обмежують витрати на систему соціального захисту. Всупереч розповсюдженій точці зору більшість з них не прагне перевитратити кошти на соціальний захист, що досягається кількома шляхами [7].

Один із них - це обмеження кількості претендентів на допомогу шляхом введення додаткових умов, що дають право на її отримання. Зокрема, умова щодо докладавання власних зусиль для подолання кризової ситуації. Прикладом є програма соціального забезпечення, яка стимулює працездатних громадян, що одержують допомогу, шукати роботу. Наявність зазначеної умови у законодавстві зарубіжних країн обумовлено метою надання державної соціальної допомоги. Допомога надається не всім без винятку, а дійсно особам, які її потребують. Такий підхід дозволяє знизити кількість одержувачів допомоги з одночасним збільшенням розмірів виплат та збільшенням адресності.

Другий шлях - це забезпечення соціальної допомоги усім верствам населення, але, зі зниженням мінімальної суми виплат. Третій шлях вимагає врахування матеріального стану особи з метою надання допомоги безпосередньо тому, хто її потребує, а не тому, хто може забезпечити себе сам [7].

З огляду на світовий досвід функціонування аналогічних Програм, єдиною підставою для отримання субсидії має стати стан нужденності (малозабезпеченості), що визначається на підставі єдиного критерію для усіх видів державної соціальної допомоги. Оскільки субсидії є адресним видом соціальної допомоги, який має надаватися лише малозабезпеченим сім'ям, то тут має спостерігатися залежність між рівнем доходу домогосподарства та отриманням субсидії. Тобто, як зазначають фахівці [8], доходи домогосподарств-отримувачів мають бути нижчими, ніж доходи тих, хто субсидіями не користується. Проте така залежність є достатньо помітною лише при співставленні грошових доходів, і виявляється слабкою при співставленні сукупних доходів та сукупних витрат. Це означає, що при призначенні субсидій основною підставою є відомості про грошові доходи громадян і мало враховуються інші види доходу.

Крім того, не рідко житлова субсидія призначається

особам, які не мають право на її отримання. Мається на увазі те, що певна частина сімей приховують частину доходів або подають недостовірні дані.

Таким чином, існуючий механізм призначення житлових субсидій характеризується низькою адресністю, а тому є малоефективним. Вбачається доречним визначити право на отримання житлової субсидії користуючись базовим стандартом - прожитковим мінімумом. Такий підхід дав би можливість виробити універсальний механізм для визначення права на отримання різних допомог за ознакою малозабезпеченості і надавати допомогу дійсно найбільш нужденним категоріям осіб.

Література:

1. Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива: постанова Кабінету Міністрів від 04.02.95 р. № 89// ЗП України. - 1995. - № 4. - Ст. 107.
2. Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 р. № 848 // Офіційний вісник України від 11.10.1997. - 1997. - № 39. - стор. 17.
3. Про затвердження Методики надання населенню житлових субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та пічного побутового (рідкого) палива: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України, Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України, міністерства енергетики України, ДАХК „УКРГАЗ” від 15.04.1988 р. № 58/91/73/51/23/10-538 // Офіційний вісник України від 02.07.1998. - 1998. - № 24. - стор. 151.
4. Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 409 // Офіційний вісник України від 19.09.2014 - 2014. - № 73. - стор. 23.
5. Про спрощення порядку призначення та надання населенню житлових субсидій: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 р. № 475 // Офіційний вісник України від 21.07.2015 - 2015. - № 55. - стор. 38.
6. Про удосконалення порядку надання житлових субсидій: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2015 р. № 106 // Офіційний вісник України від 27.03.2015 - 2015. - № 22. - стор. 51.
7. Турчина І. В. Програма житлових субсидій: проблема ефективності / І. В. Турчина // Вісник Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. - 2000. - № 462. - С. 106.
8. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки : [монографія] / О. В. Макарова. - К. : Ліра, 2004. - С. 288.

*Андрієнко І.С.,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
ОДУВС
Надійшла до редакції: 23.11.2015*