

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.2.9>

І. С. Андрієнко

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського державного університету внутрішніх справ

НУЖДЕННІСТЬ В АСПЕКТІ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СОЦІАЛЬНУ ДОПОМОГУ

Статтю присвячено дослідженню окремих теоретичних аспектів надання державної соціальної допомоги у сфері соціального захисту. З'ясовано сутність категорії «нужденність» в аспекті надання права на державну соціальну допомогу, а також проаналізовано критерії для визначення суб'єктів-одержувачів допомоги.

Визначено, що наука права соціального забезпечення визначає нужденність як загальну та універсальну підставу для соціально-забезпечувальних надань та найчастіше розглядається як матеріальне становище, за якого індивідуальний дохід громадянина або середньодушовий дохід сім'ї через причини, які від них не залежать, є нижчим, ніж прожитковий мінімум, установлений державою. Досліджено критерії нужденності та характерні ознаки поданої категорії.

З'ясовано, що основним критерієм визначення кола суб'єктів-одержувачів у праві соціального забезпечення є нужденність особи (сім'ї), стан, за якого виникає потреба в отриманні державної підтримки для задоволення основних життєвих потреб. Причинами нужденності є важкі життєві обставини: бездомність, безробіття, малозабезпеченість, хвороба, похилий вік тощо.

Наголошено, що категорія «нужденність» не може розглядатись виключно як матеріальна незабезпеченість, а особою, котра потребує державної підтримки, може стати будь-який громадянин, що перебуває у складній життєвій ситуації. Виявлено, що за умов виникнення складних життєвих обставин є необхідність виокремлення за допомогою якихось чітко визначених критеріїв кола осіб, яких держава дійсно зобов'язана забезпечувати. Звуження кола забезпечуваних має здійснюватись за допомогою введення різних додаткових умов.

Звернута увага на те, що у разі надання державної підтримки має відслідковуватись тісний зв'язок між станом нужденності особи й так званими «незалежними від неї причинами». З'ясовано, що відсутність єдиного законодавчого закріплення переліку таких незалежних причин призводить до того, що під час надання державної соціальної допомоги зазначені фактори можна тлумачити або широко, або вузько, що може приводити до істотного розширення або звуження кола суб'єктів-одержувачів державної соціальної допомоги. Визначено зв'язок нужденності із принципом адресності соціального забезпечення.

Ключові слова: соціальний захист, державна соціальна допомога, важкі життєві обставини, адресність, малозабезпеченість.

Постановка проблеми. В умовах загострення економічної кризи збільшення кількості соціальних ризиків призводить до розширення кола суб'єктного складу одержувачів різних видів соціальних надань. Чисельність громадян, котрі потрапляють у скрутне матеріальне

становище, постійно зростає не лише у зв'язку зі зниженням доходів або втрати його джерел, а й у тому, що є особливі категорії осіб, які є найбільш соціально вразливими. Додаткового соціального захисту найчастіше потребують пенсіонери, інваліди, багатодітні сім'ї,

вимушені переселенці, біженці, безпритульні діти тощо. Водночас стан соціально-забезпечувального законодавства характеризується суттєвою нестабільністю, наявністю суперечностей, а також незабезпеченістю економічного й фінансового обґрунтування механізму реалізації. А тому вдосконалення чинної системи соціального захисту України передбачає прийняття законодавства, яке б відповідало сьогоденнішим реаліям.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітним аспектам теоретичного та практичного змісту реформування законодавства у сфері соціального захисту присвячені численні праці Н.Б. Болотіної, С.М. Прилипка, І.М. Сироти, Н.М. Стаховської, Б.С. Стичинського, Б.І. Сташківа тощо. Водночас поява для науки права соціального забезпечення нових термінів та категорій потребує додаткового їх вивчення та переосмислення. Окрім того, не менш актуальним є питання чіткого виокремлення кола осіб, що дійсно потребують підтримки з боку держави.

Мета статті – з'ясування сутності категорії «нужденність» в аспекті надання права на державну соціальну допомогу, а також вибір критеріїв для визначення суб'єктів-одержувачів допомоги.

Виклад основного матеріалу. Категорія «нужденність» є доволі витребуваною наукою права соціального забезпечення, котра розглядає її як загальну та універсальну підставу для соціально-забезпечувальних надань. Однак, незважаючи на велику кількість робіт, юридична наука ще й досі не визначилася щодо єдиного розуміння нужденності. У науковій літературі застосовують різні терміни, якими позначають стан матеріального незабезпечення особи. Зокрема, в теорії права його визначають як малозабезпеченість, а економісти та соціологи його характеризують як бідність.

Вітчизняне законодавство взагалі не використовує поняття «нужденність», натомість найбільш уживаним є термін «малозабезпеченість», а інколи – «бідність». Водночас законодавство України містить достатньо велику кількість нормативно-правових актів, котрі передбачають надання державної підтримки з урахуванням незабезпеченості (нужденності) особи. Зокрема, це такі: державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам; допомога малозабезпеченій особі, котра проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок

лідок психічного розладу, який, за висновком лікарської комісії медичного закладу, потребує постійного стороннього догляду, на догляд за таким інвалідом; субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива; грошова допомога біженцям, внутрішньо переміщеним особам та інші допомоги, котрі відповідають зазначеним ознакам.

Для визначення сутності категорії «нужденність», перш за все, необхідно з'ясувати етимологічне значення поданого поняття. Великий тлумачний словник сучасної української мови нужденність розглядає як недолік у необхідному, бідність або ж надзвичайну убогість, злиденність, жебрацтво [1, с. 794].

З погляду економічної теорії, нужденність є оціночним поняттям та найчастіше розглядається в аспекті визначення рівня життя.

Соціологічна наука трактує нужденність із позиції реалізації соціальною підсистемою суспільства функції визначення потреби конкретної особи в заходах соціальної підтримки, соціальної допомоги, соціального обслуговування, з огляду на рівень доходів, ступінь втрати самообслуговування через хворобу, старість або інвалідність, ступінь втрати потенціалу самозабезпечення (старість, інвалідність I, II груп) [2, с. 89].

У будь-якому разі нужденність пов'язують із матеріальним становищем людини, яке ставить під загрозу її фізіологічне та соціальне існування, що вона самотійно без сторонньої допомоги подолати не може.

Наука права соціального забезпечення визначає нужденність як певний рівень потреб, за наявності яких особа отримує право на їх задоволення завдяки соціальним фондам. З іншого боку, нужденність варто розглядати як матеріальне становище, за якого індивідуальний дохід громадянина або середньодушовий дохід сім'ї з незалежних від них причин є нижчим прожиткового мінімуму встановленого на регіональному або державному рівні [3, с. 12].

О.Є. Мачульська зазначає, що суб'єктами соціальної допомоги мають визнаватись лише малозабезпечені особи або сім'ї, підставою ж надання такої допомоги повинні бути розмір індивідуального або сукупного доходу сім'ї. Якщо він нижчий від величини прожиткового мінімуму, то сім'я (окрема особа) вважається малозабезпеченою й має право на отримання державної соціальної допомоги. Таким чином, право на соціальну допомогу не визначається

участю у трудовій діяльності або сплатою страхових внесків, а зумовлюються станом нужденності. Головним критерієм, котрий визначає право на соціальну допомогу, є нужденність [4, с. 442].

Таким чином, теоретики права «нужденність» найчастіше ототожнюють із категорією «малозабезпеченість», під якою розуміють зумовлену об'єктивними обставинами неспроможність особи (сім'ї) задовольняти основні, а у випадках, передбачених законодавством, і додаткові потреби власного життя на рівні прожиткового мінімуму.

Водночас «малозабезпеченість», як правова категорія, вітчизняним законодавством не визначається. Натомість законодавство містить поняття «малозабезпеченої сім'ї» або «малозабезпеченої особи». Але навіть у цьому разі виникає певна плутанина термінів. Так, Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 р. визначає малозабезпечену сім'ю як сім'ю, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї, що розраховується як сума прожиткових мінімумів, розрахованих та затверджених відповідно до законодавства [5]. Натомість інший законодавчий акт Закон України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. вважає малозабезпеченою особою ту особу, середньомісячний сукупний дохід якої за останніх шість календарних місяців, котрі передують місяцю звернення за наданням соціальних послуг, не перевищує двох прожиткових мінімумів для відповідної категорії осіб [6]. Тобто в одному разі малозабезпеченість визначається як стан незабезпечення нижче встановленого розміру (одного) прожиткового мінімуму, в іншому – малозабезпеченість визначається на рівні двох прожиткових мінімумів. Розбіжності в різних законах з одного й того ж питання ускладнює можливість їх безпосереднього застосування, а це й собі не сприяє розв'язанню проблеми бідності та підвищення ефективності соціального захисту.

Отже, нужденність пропонується визначати як стан матеріального незабезпечення особи, за якого вона потребує та може претендувати на підтримку з боку держави.

Водночас дослідники цього питання категорію нужденності пропонують визначати з урахуванням таких додаткових критеріїв у їх сукупності: зв'язок із розміром прожиткового мінімуму; обрахування всіх доходів та майна

особи; врахування причин нужденності, котрі не мають залежати від самої особи [7, с. 230]. Такий підхід, на думку фахівців, надає можливість детальніше дослідити категорію «нужденність», відмежувати поняття доходу від прожиткового мінімуму та розглянути їх окремо.

Окремої уваги заслуговує виділення характерних ознак нужденності, серед яких виділяють такі: по-перше, нужденність – це досить тривалий за часом стан, причому в будь-який момент нужденна особа має право розраховувати на допомогу з боку держави. По-друге, стан нужденності передбачає нездатність особи самостійно задовольнити свої аліментарні потреби, задоволення яких зобов'язується забезпечити держава шляхом направлення на адресу нужденної особи тих чи інших соціальних надань. По-третє, поняття нужденності може використовуватись лише щодо людини як живої та розумної істоти або ж об'єднання людей, яким є сім'я [8, с. 198].

Водночас виказується погляд, за якого зміст соціально-аліментарних надань не може бути зведений виключно до фінансової підтримки таких осіб, а категорія «нужденність» не може розглядатись виключно як матеріальна незабезпеченість.

Відносини соціального забезпечення є правовими, тобто мають чітко виокремлене коло учасників і чітко визначені варіанти їх можливої поведінки. Одними з учасників таких правовідносин завжди є фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), які, відповідно до законодавства, в разі настання соціального ризику мають право на соціальне забезпечення. Іншою стороною є державний орган, до компетенції якого належить призначення й надання конкретного виду забезпечення. Таким чином, як суб'єкт-одержувач соціальних благ держава визнає фізичну особу, що зазнала певного соціального ризику.

Усі суб'єкти-одержувачі того чи іншого виду соціального забезпечення об'єднані однією загальною для них властивістю. Кожен із цих осіб є нужденним, тобто таким, що потребує допомоги з боку, оскільки складна життєва ситуація, в якій він опинився через будь-які обставини, не дозволяє йому самостійно її подолати, або він може впоратись самостійно. Ця потреба і змушує людину використовувати ті можливості, що надані їй правом соціального забезпечення. Тому особою, котра потребує державної підтримки, може стати будь-який громадянин, що перебуває у складній життєвій ситуації.

Зокрема, Закон України «Про соціальні послуги» [6] до складних життєвих обставин відносить обставини, котрі негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа/сім'я не може подолати самостійно. Чинниками таких обставин, відповідно до законодавства, можуть бути: похилий вік; часткова або повна втрата рухової активності, пам'яті; невиліковні хвороби, хвороби, які потребують тривалого лікування; психічні та поведінкові розлади, зокрема внаслідок уживання психоактивних речовин; інвалідність; бездомність; безробіття; малозабезпеченість особи; поведінкові розлади в дітей через розлучення батьків; ухилення батьками або особами, котрі їх замінюють, від виконання своїх обов'язків із виховання дитини; втрата соціальних зв'язків, зокрема під час перебування в місцях позбавлення волі; жорстоке поводження з дитиною; насильство за ознакою статі; домашнє насильство; потрапляння в ситуацію торгівлі людьми; шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією.

Отже, основним критерієм визначення кола суб'єктів-одежувачів у праві соціального забезпечення є нужденність особи (сім'ї), стан, за якого виникає потреба в отриманні державної підтримки для задоволення основних життєвих потреб.

Водночас за умови виникнення складних життєвих обставин є необхідність виокремлення за допомогою якихось чітко визначених критеріїв кола осіб, яких держава дійсно зобов'язана забезпечувати. Звуження кола забезпечуваних має здійснюватись за допомогою введення різних додаткових умов. Наприклад, критерієм для виплати щомісячної допомоги малозабезпеченим сім'ям, відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [5], є стан малозабезпеченості (співвідношення сукупного доходу сім'ї із прожитковим мінімумом для сім'ї). Так, кожна малозабезпечена сім'я, а саме – сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї, може претендувати на державну грошову допомогу. Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» від 18 травня 2004 р. [8] передбачає надання допомоги малозабезпеченій особі, котра досягла відповідного віку або є інвалідом

і не одержує пенсію та постійно проживає на території України. Відповідно до Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 р. надається допомога на догляд за інвалідом унаслідок психічного розладу [9].

Звертає на себе увагу той факт, що в разі надання державної підтримки має відслідковуватись тісний зв'язок між станом нужденності особи та так званими «незалежними від неї причинами». Фахівці зазначають, що юридичне значення має причина нужденності. Вона повинна носити об'єктивний характер і підлягати перевірці, як і середньодушовий дохід, за умови призначення державної допомоги [7, с. 230]. Тобто особа, котра претендує на отримання державної соціальної допомоги, повинна мати дохід, нижчий величини прожиткового мінімуму з незалежних від неї причин. Водночас у законодавстві України поняття «незалежні причини» не закріплено. Можна допустити, що причини, які можна вважати незалежними від громадян, перераховані у Законі України «Про соціальні послуги» в розумінні «складна життєва обставина». Однак відсутність єдиного законодавчого закріплення переліку таких незалежних причин приводить до того, що під час надання державної соціальної допомоги зазначені фактори можна тлумачити або широко, або вузько, що може приводити до істотного розширення або звуження кола суб'єктів-одежувачів державної соціальної допомоги.

Цікавим аспектом у визначенні категорії «нужденність» вбачається можливість запровадження заявної системи соціального захисту. А саме: будь-який вид соціально забезпечення має призначатись не автоматично, а лише тому, хто звернувся, тобто заявив про свою потребу. Унаслідок цього посилюється дія принципу адресності, який на сьогодні визнається галузевим для права соціального забезпечення.

Висновки і пропозиції. Отже, нужденність є загальною (універсальною) підставою надання державної соціальної допомоги. Під нужденністю пропонується розуміти неможливість задоволення базових (тобто необхідних для життєзабезпечення) потреб особи, а в низці випадків і сім'ї, своїми власними зусиллями. Причинами нужденності є важкі життєві обставини, наприклад, безробіття, малозабезпеченість, хвороба, похилий вік тощо. Застосування у праві соціального забезпечення категорії «нужденність» зумовлюється реалізацією принципу адресності в наданні видів соціального забезпечення.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Новикова К.Н., Социология социальной защиты населения : учебное пособие. Москва : РГСУ, 2013. 378 с.
3. Кожевников Д.Е. Кто имеет право на социальную помощь? Критерии, определяющие право на государственную социальную помощь в России и странах Европы. *Социальное право*. 2010. URL: http://www.juristlib.ru/book_7203.html (дата звернення 15.11.2018).
4. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Учебник. Москва : ИД Юрайт, 2010.
5. Про державну соціальну допомогу мало-забезпеченим сім'ям : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1768. *Голос України*. 2000. 21 липня.
6. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січ. 2019 р. № 2671. *Голос України*. 2019. 27 квітня.
7. Лушников А.М., Лушникова М.В., Барышникова Т.Ю. Теория права социального обеспечения: прошлое и настоящее : учебное. пособие Ярославль : ЯрГУ, 2008. 288 с.
8. Бутенко Е.И. Понятие и признаки нуждаемости в праве социального обеспечения. *Российский юридический журнал*. 1/2010. С. 195–202.
9. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18 трав. 2004 р. № 1727. *Голос України*. 2004. 22 червня.
10. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1489. *Голос України*. 2000. 4 квітня.

Andrienko I. S. The need for the aspect of the right to state social assistance

The scientific article examines some theoretical aspects of state social assistance in the field of social protection. The essence of the category "need" in terms of granting the right to state social assistance is clarified, as well as the criteria for determining the subjects-recipients of assistance are analyzed.

It is determined that the science of social security law defines need as a general and universal basis for social security benefits and is often seen as a financial situation in which the individual income or average family income for reasons beyond their control is below the subsistence level set by the state. The criteria of need and the characteristic features of this category are studied.

It was found that the main criterion for determining the range of subjects of clothing in the right to social security is the need of the person (family), a condition in which there is a need for state support to meet basic living needs. The causes of need are difficult life circumstances: homelessness, unemployment, poverty, illness, old age, and so on. It is emphasized that the category of "need" cannot be considered solely as material insecurity, and a person in need of state support can be any citizen who is in a difficult life situation. It has been found that in the event of difficult life circumstances, it is necessary to single out, by means of some clearly defined criteria, the circle of persons whom the state is really obliged to provide. Narrowing the range of secured should be done by introducing various additional conditions.

Attention is drawn to the fact that in the case of state support, there should be a close connection between the state of need of the person and the so-called "reasons beyond his control". It was found that the lack of a single legislative consolidation of the list of such independent reasons leads to the fact that when providing state social assistance, these factors can be interpreted either broadly or narrowly, which can lead to a significant expansion or narrowing of the recipients of state social assistance. The connection of need with the principle of targeting social security is determined.

Key words: *social protection, state social assistance, difficult life circumstances, targeting, poverty.*