

УДК 349.3

DOI: 10.37772/2518-1718-2020-2(30)-10

ДО ПИТАННЯ ЗМІСТУ ПРИНЦИПУ АДРЕСНОСТІ У ПРАВІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті зроблено висновок, що принцип адресності соціальних надань, урахуваючи матеріальне становище конкретної людини у конкретній життєвій ситуації, що визнана державноорганізованим суспільством соціально поважною, сприятиме, з одного боку, ефективнішій реалізації соціальних прав, оскільки дозволить урахувати конкретну життєву ситуацію одержувача соціальних надань; а, з іншого, – не обмежуючи обсяг і види вже передбачених чинним законодавством соціальних надань, сприятиме раціональнішому розподілу коштів із фондів суспільного споживання.

Ключові слова: адресність, соціальне забезпечення, соціальні права, соціальні допомоги, отримувач послуг, принципи.

Постановка проблеми. За останні роки внаслідок законотворчої діяльності з'явилось багато нових правових принципів, що спрямовують правову регламентацію соціальної сфери і позначають загальні напрями реалізації соціальних прав. У зв'язку з чим виникає як теоретична, так і практична необхідність з'ясування їх змісту і впорядкування у межах усієї системи принципів права соціального забезпечення.

Характеризуючи принципи соціального забезпечення, слід зазначити, що нині існує безліч класифікацій галузевих принципів і тих, які були розроблені ще за радянських часів, і тих, які в тій чи іншій мірі зорієнтовані на специфіку сьогодення. Одні принципи зникали, втрачаючи свою актуальність і перестаючи впливати на всі соціальнозабезпечувальні; інші, навпаки, ледве з'явившись у соціальнозабезпечувальному законодавстві, займають усе впевненіші позиції у системі галузевих принципів. Одним із таких принципів є принцип адресності.

Мета статті – з'ясувати зміст принципу адресності у праві соціального забезпечення і визначити його місце у механізмі правового регулювання права соціального забезпечення у сучасних умовах при реалізації соціальних прав.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми надання адресної допомоги у своїх наукових працях досліджували такі вчені, як О. О. Богданова, Т. З. Гарасимів, А. Гладун, С. В. Кудласенко, О. В. Москаленко, І. Ю. Хомич, Т. Ю. Хренова, О. Чутчева, О. М. Ярошенко та ін.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, адресність, у найзагальнішому вигляді, означає спрямованість на кого-небудь або на що-небудь – конкретних людей або певні соціальні одиниці. При цьому може бути прийнятий різний ступінь адресності (індивідуалізації) достатній для правового опосередкування різних видів соціально забезпечувальних відносин у межах різних організаційно-правових форм соціального забезпечення, що визначається деякими загальними характеристиками. Як зазначається в інформаційно-аналітичних матеріалах щодо реформування вітчизняної системи соціального захисту адресність – це надання соціальної допомоги найбільш нужденним громадянам або сім'ям з урахуванням матеріального стану та середньомісячного сукупного доходу, що підтверджується відповідними документами і перевіряється у ході обстеження матеріального стану осіб, у тому числі їх доходів [1, с. 26]. Тобто, при дослідженні адресного характеру надання соціальної допомоги мається на увазі здійснення індивідуального підходу до кожної особи та кожної сім'ї, яка звертається за призначенням субсидії, що полягає в аналізі документів із відомостями про доходи особи та її сім'ї, відомості про загальну площу житлового приміщення, квартири, індивідуального житлового будинку, наявності в особи чи членів її сім'ї у володінні транспортного засобу, здійснення особою чи членами її сім'ї купівлі чи набуття права власності на суму, що перевищує 50 000 грн. тощо. Всі ці та ряд інших обставин мають бути детально

проаналізовані соціальним працівником при вирішенні питання щодо призначення чи відмови у призначення субсидії на оплату житлово-комунальних послуг.

До питання адресності соціальних допомог вітчизняні вчені звернулися на початку 90-х років минулого століття. Саме в цей період переходу до ринкових відносин Україна переживала кризу соціальних виплат. Система соціального забезпечення України, успадкована від Радянського Союзу, що базувалась на державному фінансуванні, будучи ефективною в умовах планової економіки, в умовах ринку не змогла забезпечити належний рівень соціальних виплат. Тому вченими було запропоновано перейти до адресної моделі соціального розвитку [2, с. 19-26].

У наукових колах існують різні думки щодо досліджуваної проблематики. Так, на думку О. П. Кайди, адресність передбачає, що держава здійснює надання соціальної допомоги найбільш нужденним громадянам або сім'ям з урахуванням матеріального стану та середньомісячного сукупного доходу, що підтверджується відповідними документами і перевіряється у ході обстеження матеріального стану осіб, у тому числі їх доходів. Це, відповідно, дозволяє збільшити розмір допомоги найбільш нужденним верствам населення в межах наявного бюджету програми соціальної допомоги та досягнути заданого ефекту за найменших витрат бюджетних коштів. Адресність є характерним інструментом соціальних програм боротьби з бідністю, що дозволяє досягти значного ефекту шляхом якісного ідентифікування критеріальних характеристик «отримувачів допомоги» [3, с. 86]. Дійсно, тільки виключно із індивідуальним підходом до встановлення суб'єктів отримання допомоги можна виявити найбільш нужденних громадян та сімей із низьким рівнем доходів, а отже надати допомогу тим особам, які цього дійсно потребують та чекають.

Досліджуючи питання надання адресності допомоги Л. П. Лутицька наголошує та тому, що перевага адресності полягає в більш ефективному використанні коштів для допомоги нужденним. В адресній програмі більша частина коштів витрачається на бідних. Отже, адресуючи соціальний захист, можна збільшити здатність системи забезпечити допомогою саме тих, хто її потребує, і, з іншого боку, унеможливити доступ до коштів соціальної допомоги тих, для кого вона не призначена [4, с. 46].

На переконання ж К. В. Піскун, запровадження адресності надання соціальних пільг, окрім виявлення найбільш нужденних осіб, допоможе: 1) провести логічне обмеження кількості пільговиків; 2) ввести критерій «верхньої межі доходу», після якого громадянин втрачає право на соціальні пільги; 3) забезпечити такі критерії адресності, що відповідали б

критеріям чесності, прозорості та враховували б обставини, дохід, потреби пільговика; 4) здійснити перегляд та нормування самої системи нарахування пільг задля унеможливлення не обумовленого та завищеного використання пільг. Також науковець звертає увагу на те, що основними чинниками, які можуть перешкоджати широкому впровадженню програм адресності є: занадто високі адміністративні витрати; небажання громадян, які вийдуть з категорії пільговиків платити за послуги [5, с. 219-220].

У той же час А. Гладун акцентує увагу на два типи помилок у наданні населенню адресної допомоги. Так, якщо допомогу отримує сім'я, яка насправді її не потребує, то це – помилка «включення», що призводить до перевитрат соціальних коштів і, як наслідок, зменшення коштів на допомогу тим, хто справді її потребує. Інша помилка полягає у наступному: хибне виключення – ситуація, за якої бідні люди не отримують виплат. Така ситуація порівняно рідко враховується в аналізі ефективності адресної допомоги, однак потенційно вона є більш серйозною проблемою, оскільки в такому випадку соціальна допомога не виконує своєї прямої функції – бідні люди залишаються без засобів до існування [6]. Адресність, як зазначає О. О. Богданова виступає принципом надання соціальної допомоги найбільш нужденним громадянам або сім'ям з урахуванням матеріального стану та середньомісячного сукупного доходу, що підтверджується відповідними документами і перевіряється у ході обстеження матеріального стану осіб, у тому числі їх доходів [7].

На думку Т. З. Гарасиміва, зміст принципу адресності соціального забезпечення полягає у диференціації виконання соціальних функцій держави щодо різних груп населення та перерозподіл соціальних витрат держави в користь найбільш вразливих груп [8, с. 105].

Проаналізувавши думки науковців щодо порушеної проблематики, вважаємо адресність соціального захисту в цілому спрямована на визначення реального рівня життя осіб, які звертаються за соціальною допомогою, реальної нужденності їх у отриманні соціальної допомоги. Вона є характерним інструментом соціальних програм боротьби з бідністю, що дозволяє досягти значного ефекту шляхом якісного ідентифікування критеріальних характеристик «отримувачів допомоги».

Основна перевага адресної системи соціального захисту полягає, по-перше, у більш ефективному використанні наявних обмежених бюджетних коштів для надання соціальної допомоги найбільш незахищеним категоріям громадян; по-друге, більша частина таких коштів витрачається саме на бідних громадян. Відтак, адресуючи систему соціального захисту незахищених верств населення можна, з одного боку,

суттєво збільшити здатність цієї системи забезпечувати соціальною допомогою і послугами саме тих, хто її дійсно потребує, а з іншого – унеможливити доступ до бюджетних коштів, передбачених для виплати державної соціальної допомоги і надання соціальних послуг, тим, кому вона не призначена. Це, у свою чергу, надасть змогу зменшити загальну вартість програм соціальної допомоги на державному та регіональному рівнях, що є важливим чинником у умовах обмеженості фінансових ресурсів.

Беручи до уваги міжнародний досвід, результативними важелями в частині посилення спрямованості, а також адресності програм соціальної підтримки бідних є: а) використання сучасних технологій (електронних сучасних карток, електронного реєстру реципієнтів соціальних програм); б) інформування населення про зміни в законодавстві, що стосуються сфери соціальної політики; в) підвищення законодавчої захищеності роботи соціальних інспекторів, у тому числі перевірки матеріально-побутових умов та економічної спроможності потенційних реципієнтів адресної допомоги [9].

Світова практика виокремлює три основні види адресної соціальної допомоги найбільш незахищеним категоріям громадян: (а) допомога по соціальному страхуванню (не вимагає перевірки доходів одержувачів цієї допомоги та надається їм на основі інформації про страхові внески особи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і за фактом настання страхового випадку, наприклад, втрати працездатності чи досягнення пенсійного віку). Розмір соціальної допомоги перебуває в пропорційній залежності від трудових доходів і розмірів відрахувань на страхові платежі. Така система соціальної допомоги притаманна більшості країн Західної Європи (Австрія, Бельгія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Франція); (б) універсальна соціальна допомога (право на її отримання має кожен громадянин, незалежно від рівня доходу, сплачених страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування або економічного статусу, наприклад, універсальні сімейні допомоги і безкоштовне медичне обслуговування). Системи державної підтримки, засновані на наданні допомоги всім, хто потребує, створюються з метою забезпечення основних соціальних потреб громадян на рівні встановлених законодавством державних соціальних стандартів та нормативів. Така система соціальної допомоги характерна для країн Скандинавського регіону (Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція); (в) соціальна допомога, що надається на основі оцінки доходів (витрат) і факту настання певної події без перевірки даних про сплачені страхові внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Така система соціальної допомоги притаманна для англо-

саксонських країн (Велика Британія, Ірландія, Канада, США). У цих країнах матеріальна допомога має адресну спрямованість і надається лише за наявності необхідних та перевірених підстав.

Аналіз вітчизняного законодавства у сфері соціального забезпечення дозволяє зробити висновок про те, що сьогодні принцип адресності у деяких законах передбачено прямо, а в деяких він знайшов непряме закріплення, що можна виявити за допомогою тлумачення змісту закону. Так, Закон України «Про соціальні послуги» [10] серед принципів надання соціальних послуг проголошує індивідуальний підхід. Також має місце, коли принципу адресності присвячено окремий нормативно-правовий акт, зокрема Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» [11].

Наразі, з метою подальшого розвитку адресної допомоги, провадяться такі заходи:

- 1) ведеться робота щодо впорядкування пільг та допомог, що надаються різним категоріям населення;
- 2) удосконалюється механізм надання субсидій на сплату за житло, за комунальні послуги, за паливо;
- 3) надаються пільги та послуги окремим категоріям громадян з метою забезпечення їхньої життєдіяльності;
- 4) проводиться реформування нормативно-правової бази надання адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та самотнім непрацездатним громадянам на основі врахування їх сукупного доходу;
- 5) створюється система контролю за ефективним та раціональним використанням коштів для надання державної соціальної допомоги;
- 6) впроваджується єдина обліково-інформаційна система одержувачів соціальної допомоги.

Висновки. Підводячи підсумок вищевикладеному, а також підтримуючи позиції дослідників у цій царині, можемо констатувати, що принцип адресності соціальних надань, ураховуючи матеріальне становище конкретної людини у конкретній життєвій ситуації, що визнана державноорганізованим суспільством соціально поважною, сприятиме, з одного боку, ефективнішій реалізації соціальних прав, оскільки дозволить ураховувати конкретну життєву ситуацію одержувача соціальних надань; а, з іншого, – не обмежуючи обсяг і види вже передбачених чинним законодавством соціальних надань, сприятиме раціональнішому розподілу коштів із фондів суспільного споживання. Адресність соціального захисту повинна бути спрямована на визначення ре-

ального рівня життя осіб, які звертаються за соціальною допомогою, реальної нужденності їх у отриманні соціальної допомоги.

Основними вимогами до адресності повинно бути: (1) необхідність точного визначення отримува-

ча послуги; (2) диференціація обсягу послуг, що надаються, залежно від потреб індивіда; (3) розробка та реалізація спеціальних заходів по запобіганню соціальному утриманству.

ЛІТЕРАТУРА

1. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо реформування вітчизняної системи соціального захисту / Міністерство соціальної політики України. Луганськ: ДУ НДІ СТВ, 2012. 59 с.
2. Лайкам К. Модели социальной политики. *Общество и экономика*. 2000. № 8. С. 19-26.
3. Кайда О. П. Інноваційні підходи до формування інструментарію реалізації соціальної політики держави. *Державне управління: Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 23. С. 85-88.
4. Лутицька Л. П. Соціальний захист малозабезпечених верств населення та методи його вдосконалення. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. № 4. С. 43-48.
5. Піскун К. В. Адресність соціальної допомоги як напрям покращення методики планування видатків соціального призначення. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2013. № 1 (8). С. 212-221. URL: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2013/13pkvvsp.pdf>.
6. Гладун А. Чотири причини, чому адресна соціальна допомога неефективна й несправедлива. 2017. URL: <https://commons.com.ua/uk/chotiri-prichini-chomu-adresna-socialnadopomoga-neeftivna-j-nespravedliva/>
7. Богданова О. О. Адресна соціальна допомога - складова соціальної політики. *Фінансовий простір*. 2012. №4(8). С. 66-70. URL: <https://fp.cibs.ubs.edu.ua/files/1204/12boodsa.pdf>.
8. Гарасимів Т. З. Принципи права соціального забезпечення України. Дрогобич: Вид. фірма «Відродження», 2002. 128 с.
9. Ананська М. О., Товкан Д. М. Житлові субсидії в Україні, аналіз користувачів субсидії в Одесі та одеській області у 2016 році. *Ефективна економіка*. 2017. № 6.
10. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.
11. Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: постанова Кабінетом Міністрів України від 01.10.2014 р. № 505. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 184.

REFERENCES

1. Informatsiino-analitychni materialy shchodo reformuvannya vitchyznianoï systemy sotsialnoho zakhystu / Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy. (2012). Luhansk: DU NDI STV [in Ukrainian].
2. Laikam K. (2000). Modeli sotsyalnoi polityki. *Obshchestvo i ekonomika – Society and economics*, 8, 19–26 [in Russian].
3. Kaida O. P. (2016). Innovatsiini pidkhody do formuvannya instrumentariiu realizatsii sotsialnoi polityky derzhavy. *Derzhavne upravlinnia: Investytzii: praktyka ta dosvid – Public administration: Investments: practice and experience*, 23, 85–88 [in Ukrainian].
4. Lutytska L. P. (2013). Sotsialnyi zakhyst malozabezpechenykh verstv naseleння ta metody yoho vdoskonalennia. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii – Actual problems of domestic jurisprudence*, 4, 43–48 [in Ukrainian].
5. Piskun K. V. (2013). Adresnist sotsialnoi dopomohy yak napriam pokrashchennia metodyky planuvannya vydatkiv sotsialnoho pryznachennia. *Sotsialno-ekonomichni problemy i derzhava – Socio-economic problems and the state*, 1(8), 212-221. URL: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2013/13pkvvsp.pdf> [in Ukrainian].
6. Hladun A. (2017). Chotyry prychny, chomu adresna sotsialna dopomoha neefektivna y nespravedlyva. URL: <https://commons.com.ua/uk/chotiri-prichini-chomu-adresna-socialnadopomoga-neeftivna-j-nespravedliva/> [in Ukrainian].
7. Bohdanova O. O. (2012). Adresna sotsialna dopomoha - skladova sotsialnoi polityky. *Finansovyi prostir - Financial space*, 4(8), 66–70. URL: <https://fp.cibs.ubs.edu.ua/files/1204/12boodsa.pdf> [in Ukrainian].
8. Harasymiv T. Z. (2002). Pryntsyvy prava sotsialnoho zabezpechennia Ukrainy. Drohobych: Vyd. firma «Vidrodzhennia» [in Ukrainian].

9. Ananska M. O., Tovkan D. M. (2017). Zhytlovi subsydii v Ukraini, analiz korystuvachiv subsydii v Odesi ta odeskii oblasti u 2016 rotsi. *Efektivna ekonomika – Effective economics*. № 6 [in Ukrainian].
10. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy vid 17.01.2019 r. № 2671-VIII. (2019). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, № 18, Art. 73 [in Ukrainian].
11. Pro nadannia shchomisiachnoi adresnoi dopomohy osobam, yaki peremishchuiutsia z tymchasovo okupovanoi terytorii Ukrainy ta raioniv provedennia antyterorystychnoi operatsii, dlia pokryttia vytrat na prozhyvannia, v tomu chysli na oplatu zhytlovo-komunalnykh posluh: postanova Kabinetom Ministriv Ukrainy vid 01.10.2014 r. № 505. (2014). *Uriadovi kurier – Government courier*, № 184 [in Ukrainian].

ГНАТЕНКО КАРИНА

кандидат юридических наук,
главный специалист отдела организационного обеспечения и контроля
в сфере нотариата управления по вопросам нотариата
Главное территориальное управление юстиции в Харьковской области

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ПРИНЦИПА АДРЕСНОСТИ В ПРАВЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В статье сделан вывод, что принцип адресности социальных услуг, учитывая материальное положение конкретного человека в конкретной жизненной ситуации, которая признана государствоорганизованным обществом социально важной, будет способствовать, с одной стороны, более эффективной реализации социальных прав, поскольку позволит учитывать конкретную жизненную ситуацию получателя социальных услуг; а с другой – не ограничивая объем и виды уже предусмотренных действующим законодательством социальных услуг, будет способствовать более рациональному распределению средств из фондов общественного потребления.

Ключевые слова: адресность, социальное обеспечение, социальные права, социальные пособия, получатель услуг, принципы.

GNATENKO KARINA

PhD, Chief Specialist of the Department of Organizational Support and Control in the Sphere of the Notary's Office of the Notary's Office (Main Territorial Department of Justice in the Kharkiv Region)

TO THE ISSUE OF THE CONTENT OF THE PRINCIPLE OF ADDRESS IN THE LAW OF SOCIAL SECURITY

Problem setting. In recent years, as a result of legislative activity, many new legal principles have emerged that guide the legal regulation of the social sphere and indicate the general directions of the implementation of social rights. As a result, there is both a theoretical and a practical need to clarify their content and streamline the principles of social security law throughout the system.

Characterizing the principles of social security, it should be noted that today there are many classifications of sectoral principles and those that were developed in Soviet times, and those that are more or less focused on the specifics of today. Some principles disappeared, losing their relevance and ceasing to affect all social security; others, on the other hand, have become more and more confident in the system of sectoral principles, having barely appeared in social security legislation. One such principle is the principle of targeting.

Analysis of recent researches and publications. Problems of providing targeted assistance in their scientific works were studied by such scientists as O. O. Bogdanova, T. Z. Garasimov, A. Gladun, S. V. Kudlaenko, O. V. Moskalenko, I. Yu. Khomych, T. Yu. Khrenova, O. Chutcheva, O. M. Yaroshenko and others.

Target of research – to find out the content of the principle of targeting in the law of social security and to determine its place in the mechanism of legal regulation of the law of social security in modern conditions in the implementation of social rights.

Article's main body. Targeted social protection in general is aimed at determining the real standard of living of persons seeking social assistance, their real need for social assistance. It is a characteristic tool of social programs to combat poverty, which allows to achieve a significant effect by qualitatively identifying the criteria characteristics of “beneficiaries”.

The main advantage of the targeted social protection system is, firstly, the more efficient use of available limited budget funds to provide social assistance to the most vulnerable categories of citizens; secondly, most of such funds are spent on poor citizens. Therefore, addressing the system of social protection of vulnerable groups can, on the one hand, significantly increase the ability of this system to provide social assistance and services to those who really need it, and on the other – to prevent access to budget funds for state social assistance and provision of social services to those to whom it is not intended. This, in turn, will reduce the overall cost of social assistance programs at the state and regional levels, which is an important factor given the limited financial resources.

Conclusions and prospects for the development. The principle of targeting social benefits, taking into account the financial situation of a particular person in a particular life situation, recognized by the state society as socially respectable, will contribute, on the one hand, more effective implementation of social rights, as it will take into account the specific life situation and, on the other hand, without limiting the volume and types of social benefits already provided by the current legislation, will promote a more rational distribution of funds from public consumption funds. Targeted social protection should be aimed at determining the real standard of living of persons seeking social assistance, their real need for social assistance.

Keywords: principles, recipient of services, social benefits, social rights, social security, targeting.