

## Перспективы развития правового регулирования государственной помощи малообеспеченным семьям в Украине

### *Prospects of development of legal regulation of public assistance to needy families in Ukraine*

М.М. Коломойцев

#### Ключевые слова:

*социальная помощь, адресная социальная помощь, малообеспеченные семьи.*

#### Key words:

*social assistance, targeted social assistance, low-income families.*

**Постановка проблемы.** Экономический кризис в нашей стране привел к тому, что многие семьи сейчас недополучают зарплату, а некоторые вообще остались без работы. При таких условиях некоторым семьям очень трудно выжить без финансовой помощи государства. Однако даже те семьи, которые имеют право на государственную помощь по малообеспеченности, не всегда и не в полном объеме ее используют из-за сложного механизма ее получения, что обусловлено несовершенством законодательства. С целью усовершенствования процесса предоставления социальной помощи малообеспеченным семьям, необходимо внести изменения в законодательство Украины, которые, прежде всего, должны касаться самого подхода к предоставлению государственной поддержки, а именно: ее ориентации на долгосрочную перспективу. Необходимо прописать на законодательном уровне и донести до сознания граждан, что помощь малообеспеченным семьям должна выполнять функцию их поддержки, а не содержания. Поэтому социальная политика в целом и социальная поддержка малообеспеченных семей в частности должны быть направлены на развитие активной позиции молодежи и обеспечение условий к росту возможностей по трудоустройству, то есть повышение качества и доступности образования, создание новых рабочих мест и др. Предоставление социальной поддержки малообеспеченным семьям на основе принципа обусловленности позволит повысить уровень жизни малообеспеченных семей в Украине и уровень жизни в государстве в целом.

Сегодня социальные программы в Украине не достаточно эффективные из-за отсутствия четких стратегических приоритетов предоставления пособий, что приводит к рассредоточению государственных средств и практически не обеспечивает достойного уровня жизни малообеспеченных семей<sup>1</sup>. Увеличить помощь малообеспеченным семьям можно путем повышения уровня обеспечения прожиточного минимума, который берется за основу при исчислении размера пособия. Реализация предложения позволит обеспечить помощью больше малообеспеченных семей при умеренном росте бюджетных расходов. При этом адресность оказания помощи останется на высоком уровне.

**Изложение основного материала.** Небольшие по стандартам развитых стран объемы финансирования программ социальной поддержки малообеспеченных семей во многом обусловлены наличием в Украине большого числа категориальных льгот, предоставляемых гражданам без учета их потребности. Так как в силу политических причин отмены категориальных льгот могут быть негативно восприняты населением, то следует проводить монетизацию категориальных льгот, предоставляемых в натуральной форме, индексировать размеры предоставляемых льгот в размере не выше (а если возможно, то ниже) инфляции, ужесточить правила предоставления льгот для новых бенефициаров категориальных льгот. Данные меры позволят сократить необходимое финансирование категориальных льгот, а сэкономленные средства можно будет направить на финансирование программ социальной помощи малообеспеченным семьям и, прежде всего, семьям с детьми, так как основная часть дефицита бедности приходится именно на такие семьи<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – 416 с.

<sup>2</sup> Pritchett L. Quantifying Vulnerability to Poverty: A Proposed Measure, Applied to Indonesia / L. Pritchett, A. Suryahadi, S. Sumarto. – Jakarta : Social Monitoring and Early Response Unit, 2000. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.wds.worldbank>.

Также при оценке доходов граждан могут учитываться не только денежные доходы, но сбережения и имущество. Оценка нуждаемости проводится с учетом размера семьи и других потребностей. Полученная от заявителей информация проверяется с помощью данных налоговой службы и предоставленных заявителем чеков и квитанций, подтверждающих расходы. Кроме того, при оценке нуждаемости могут проводиться обследования жилищных условий домашних хозяйств.

Кроме формальной оценки потребности на основе оценки доходов и имущества домохозяйства используются также категориальные оценки потребности: например, социальные и географические характеристики бедных или показатели, которые достаточно хорошо аппроксимируются с доходами домохозяйств (например, наличие автомобиля и т. д.) и высоко коррелируют с бедностью. Применение указанного подхода дает приемлемый уровень адресности<sup>3</sup>.

Балльная оценка потребности в получении адресной социальной помощи также получила большое распространение в зарубежных странах. Впервые балльную методику оценки потребности в материальной помощи применили в Чили; теперь она используется в программах социальной помощи в Армении, Бразилии, Колумбии, Эквадоре и Индонезии<sup>4</sup>. В указанных программах для анализа уровня жизни домохозяйства используют такие показатели, как качество жилья, владение товарами длительного пользования, доступ к услугам, уровень образования и данные о занятости главы домохозяйства. Так как эти показатели являются достаточно стабильными в течение определенного времени, то балльная оценка нуждаемости наилучшим образом может быть применена для выявления хронической бедности.

Для того чтобы направить ограниченные средства помощи действительно нуждающимся лицам, применяются различные механизмы обеспечения адресности. В Украине применяется прямая оценка степени нуждаемости, которая заключается в декларировании дохода и имущественного состояния с последующей проверкой документов в других ведомствах и проведением обследования условий жизни заявителя. Такой метод обеспечения адресности распространен во многих странах мира и обычно считается стандартным.

Прямая оценка степени нуждаемости может давать довольно точные результаты и гарантировать направление помощи преимущественно тем, кто в ней нуждается. В то же время при высокой доле «теневых» сектора в экономике, которая имеет место в Украине, доходы, полученные в официальном секторе, которые декларируются при обращении за помощью, часто не отражают действительное материальное состояние заявителей. Как следствие, помощь могут получать не только бедные лица, но и лица с малыми официальными доходами, которые получают доходы «в конвертах». Это приводит к неэффективному использованию средств налогоплательщиков.

Как альтернатива декларированию доходов в мире хорошо себя зарекомендовал непрямой метод оценки доходов/степени нуждаемости. Результаты его применения показывают, что характеристики домохозяйства могут использоваться как достаточно надежный источник информации о доходах заявителей для целей выяснения права на социальную помощь. По эффективности использования средств помощи непрямой метод часто не уступает методу декларирования доходов с проверкой сообщенных заявителями данных, при этом затраты на его администрирование гораздо меньше.

Косвенный (непрямой) метод оценки доходов предусматривает расчет дохода заявителя на основе качественных и количественных характеристик домохозяйства и его членов. В частности, важными показателями для косвенной оценки дохода является состав домохозяйства, уровень образования трудоспособных членов домохозяйства, сектор экономики, в котором они заняты, количество и возраст детей в составе домохозяйства, местонахождение и качество жилья, владение активами и предметами длительного пользования, размер задекларированного дохода и тому подобное. Такие характеристики имеют свой «вес» и обычно хорошо характеризуют уровень благосостояния домохозяйства, кроме того, в отличие от неформальных доходов, их легко проверить. Каждому показателю присваивается коэффициент, который трансформирует его в определенную «долю» оцениваемого дохода. Вычисленные таким образом доли добавляются, и полученная сумма и является оцененным доходом заявителя.

<sup>3</sup> Grosh M. Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice / M. Grosh. – Washington : World Bank, 1994. – 210 p.

<sup>4</sup> Grosh M. Proxy Means Tests for Targeting Social Programs: Simulations and Speculation / M. Grosh, J. Baker // LSMS Working Paper. – Washington : World Bank, 1995. – № 118. – P. 3–4.

Процедура косвенной оценки дохода заключается в следующем:

1. Заявитель при обращении за помощью заполняет анкету, разработанную для целей косвенной оценки доходов, в которой предоставляет информацию о характеристиках членов домохозяйства и домохозяйства в целом, наличие активов и тому подобное.
2. Информация из анкеты, а также данные о задекларированном доходе вводятся в программу косвенной оценки дохода.
3. Программа оценивает размер дохода на домохозяйство и на одного члена домохозяйства.
4. Задекларированный заявителем совокупный доход сравнивается с совокупным оцененным доходом.
5. В случае значительного расхождения между задекларированным и оцененным доходом программа рекомендует провести обследование домохозяйства.

Использование метода не прямой оценки дохода может применяться для отбора наиболее подозрительных заявителей для обследования. Мы предлагаем выбирать с помощью данного метода 5% заявителей, для которых оцененный доход, в сравнении с задекларированным, выше. Метод косвенной оценки дохода позволяет получить ценную информацию о финансовом состоянии заявителя и может быть полезным при выявлении подозрительных случаев для проведения обследования.

Таким образом, оценку в необходимости получения социальной помощи по малообеспечению в Украине целесообразно проводить с применением косвенного метода оценки доходов в сочетании с бальным методом оценки, что позволит определить реальную финансовую ситуацию семей с учетом принадлежащего им имущества, которое может использоваться как дополнительный источник дохода, и имеющихся возможностей трудоспособных членов семей самостоятельно зарабатывать деньги на содержание семей.

Функция оценки обеспеченности семей и определение их права на социальную помощь полагается на социального инспектора. Однако необходимо отметить, что с учетом ряда проблем, с которыми сталкиваются социальные инспекторы в Украине, необходимо совершенствование законодательного регулирования деятельности данного института в Украине.

Необходимо отметить, что в Украине существует насущная необходимость в практическом внедрении ряда мер по совершенствованию системы социальной защиты и изменению отношения граждан к получению социальной помощи, а также предоставлению государственным социальным инспекторам материальной, методологической и организационной поддержки и осуществлению им действенного контроля за целевым использованием государственных средств, выделенных на помощь малообеспеченным семьям.

Таким образом, для усовершенствования процесса предоставления социальной помощи малообеспеченным семьям необходимо не только внесение изменений в действующее законодательство, но и изменение принципов оказания такой помощи. В частности, при разработке государственной социальной политики в отношении помощи малообеспеченным семьям в Украине целесообразно руководствоваться принципом обусловленности, так как предоставление финансовой помощи малообеспеченным семьям позволяет только поддерживать их минимально необходимый уровень проживания и никак не стимулирует к саморазвитию и осуществлению попыток самостоятельно искать пути к повышению своего жизненного уровня и обеспечению себя средствами к существованию.

Опираясь на международный опыт, социальную помощь малообеспеченным семьям целесообразно предоставлять не только в денежной форме. Например, в зарубежной практике существуют налоговые льготы и другие программы социальной помощи, в том числе связанные со стимулированием предложения труда, включая активные программы содействия занятости, которые положительно влияют на занятость и увеличение трудового дохода взрослых трудоспособных (ограниченно трудоспособных) членов семей, в том числе родителей, воспитывающих детей. В Украине такой вид помощи малообеспеченным семьям, как налоговые льготы, применяется только в форме уменьшения налога на доходы физических лиц при уровне зарплаты меньше минимального уровня, однако такие льготы не достаточно ощутимы в денежном выражении, поэтому целесообразно было бы расширить перечень таких льгот по другим видам налогов, что позволит не только уменьшить количество малообеспеченных семей в Украине, но и будет способствовать развитию страны в целом за счет развития бизнеса.

Государственная помощь малообеспеченным семьям в Украине, в первую очередь, должна быть направлена тем семьям, в которых есть дети, так как они имеют наибольший риск возникновения малообеспеченности. Кроме того, помощь целесообразно предоставлять не только в денежной форме, а в комбинированном виде, то есть часть помощи предоставлять в денежной форме, а другую – в натуральной и в форме услуг. Причем для определения формы предоставления услуг необходимо установить состав семьи и ее потребности.

Немаловажным аспектом в государственной поддержке малообеспеченных семей является ее функция – функция поддержки семей, а не их содержания. С этой целью целесообразно учитывать американский опыт в данном вопросе, то есть государственная помощь по малообеспеченности должна только помогать семьям, которые на некоторое время подвергаются риску малообеспечения, преодолеть этот этап, а не стать основой обеспечения функционирования или даже выживания малообеспеченных семей. С этой целью помощь по малообеспеченности должна предоставляться на ограниченный период времени (например, не более 60 месяцев), за который трудоспособные члены малообеспеченных семей должны либо трудоустроиться, либо повысить свою квалификацию с целью получения более высокооплачиваемого рабочего места. Такое временное ограничение в предоставлении помощи будет побуждать членов семьи к активной жизненной позиции и самостоятельному поиску источников своего финансового содержания.

Предоставление денежной помощи со стороны государства целесообразно продолжать даже после кратковременного повышения совокупного дохода малообеспеченных семей, пока данная ситуация не стабилизируется (например, когда достаточный совокупный доход семья получает 12–18 месяцев), что позволит работоспособным членам малообеспеченных семей быть более активными в поиске работы.

**Выводы и перспективы дальнейших исследований.** Важным аспектом государственной социальной политики по поддержке малообеспеченных семей должна быть ее стратегическая направленность. Государственная социальная политика должна строиться на принципе превентивности, то есть она должна быть ориентированной не только на помощь малообеспеченным семьям, но и на принятие мер по уменьшению их количества. Это может быть достигнуто за счет содействия образованию молодежи, увеличения количества рабочих мест, что в стратегической перспективе позволит уменьшить количество малообеспеченных семей и повысить благосостояние населения. Необходимо также универсализировать определение малообеспеченности в различных программах социальной помощи малообеспеченным семьям, что сократит расходы на проверку нуждаемости и позволит повысить эффективность социальных программ.

### **Аннотация**

В статье исследованы основные недостатки правового регулирования государственной помощи малообеспеченным семьям в Украине. На основании международного опыта даны предложения по усовершенствованию механизмов предоставления государственной социальной помощи малообеспеченным семьям в Украине и законодательного регулирования данной области.

### **Summary**

In the article the main shortcomings of legal regulation of state aid to low-income families in Ukraine on the basis of international experience are proposals to improve the mechanisms of the state social assistance to needy families in Ukraine and legal regulation in this area.

**Использованная литература:**

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – 416 с.
2. Pritchett L. Quantifying Vulnerability to Poverty: A Proposed Measure, Applied to Indonesia / L. Pritchett, A. Suryahadi, S. Sumarto. – Jakarta : Social Monitoring and Early Response Unit, 2000. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.wds.worldbank>.
3. Grosh M. Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice / M. Grosh. – Washington : World Bank, 1994. – 210 p.
4. Grosh M. Proxy Means Tests for Targeting Social Programs: Simulations and Speculation / M. Grosh, J. Baker // LSMS Working Paper. – Washington : World Bank, 1995. – № 118. – P. 3–4.

**М.М. Коломойцев,**  
секретарь судебного заседания  
Киевского районного суда г. Харькова