

ТЕОРІЯ БІДНОСТІ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Андрієнко І. С.

У статті розглядаються питання правового регулювання відносин щодо надання державної допомоги у зв'язку з бідністю, здійснюється аналіз поняття «бідність» та його співвідношення з такими категоріями як «малозабезпеченість» та «злиденність», досліджуються критерії оцінки бідності та аналізується практика їх застосування у правозастосовчій діяльності.

Ключові слова: бідність, малозабезпеченість, злиденність, рівень життя, соціальні стандарти, соціальний захист.

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования отношений по предоставлению государственной помощи в связи с бедностью, осуществляется анализ понятия «бедность» и его соотношение с такими категориями как «малообеспеченность» и «нищета», исследуются критерии оценки бедности и анализируется практика их применения в правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: бедность, малообеспеченность, нищета, уровень жизни, социальные стандарты, социальную защиту.

State support for low-income persons occupies an important place in the system of social protection of any country. In the article the questions of the legal regulation of relations on state aid due to poverty, the analysis of the concept of «poverty» and its relationship with such categories as «low income» and «poverty», examines criteria for assessing poverty and analyzed their practical application in law activity.

In providing state aid to indigent (poor) persons in Ukraine remains a number of issues, both economic and legal nature. Legal regulation of public relations in this area cannot be considered perfect, and practice requires sound scientific recommendations to bring the legislation into conformity with social standards, its systematization and unification.

Representatives of economic theory there are several degrees of level of living: prosperity, normal level, poverty and misery. Poverty is defined as consumption of benefits on the level of functionality as the lower border of the reproduction of labor power. Squalor involves the intake minimum allowable biological criteria of the set of goods and services, which only allows you to maintain the vitality of the person. The poor are individuals whose income exceeds the cost of the minimum consumer basket, but less than the average in the country. However, among economists there is no common evaluation criteria of poverty, which make it possible to distinguish between low income, poverty and misery. The relative socio-economic dimensions of poverty has a direct impact on legal regulation.

In world practice, poverty has long been recognized as a social risk, which includes the right to social protection and the poverty line is set as a criterion for providing social assistance to needy persons. But national law as a social risk provides such person's state of being inadequate, which again was not properly legislative consolidation. Legislation in the field of social security uses the concept of «needy»

family» or «needy person». The existing legal framework the definition of poverty is flawed and not consistent with other evaluation rules in the system of social protection. The use of two parallel mechanisms in one area, the use of double standards of social security destroys the effectiveness of the whole system of legal measures for social protection in relation to poverty. Is it appropriate fastening in the current legislation of poverty as a social risk, as well as harmonization of its core indicators as criteria for the granting of social assistance.

Keywords: poverty, low income, poverty, living standards, social standards, social protection.

Державна підтримка малозабезпечених осіб займає важливе місце в системі соціального захисту будь-якої країни. Пріоритети, соціальні стандарти та комплекс заходів у цій сфері визначені на міжнародному та європейському рівнях. Зокрема, розв'язання проблем подолання бідності, зменшення нерівності, підвищення рівня життя та забезпечення доступу до базових послуг для всіх верств населення визначено однією з цілей сталого розвитку на період до 2030 року, ухваленій на Саміті Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2015 року. Цим питанням також присвячені чисельні резолюції ООН щодо прав людини і крайні злидні, правові документи Ради Європи, Європейського Союзу.

Для України питання подолання бідності є вкрай актуальним, оскільки внаслідок складної фінансово-економічної ситуації та у зв'язку з високим рівнем інфляції, зниженням реальних доходів громадян рівень життя основної маси населення значно зменшився. За офіційними показниками рівень бідності в країні залишається стабільно високим. Зокрема, за даними дев'яти місяців 2015 року, за межею відносної бідності за витратами перебувало 23,8 відсотка населення. Рівень бідності у сім'ях з дітьми становив 29,3 відсотка, у багатодітних сім'ях - 50,8 відсотка, у сім'ях, де є діти та непрацюючі дорослі особи, - 36 відсотків [1].

З метою поетапного зменшення масштабу бідності, подолання соціального відчуження та запровадження нових механізмів її запобігання у березні 2016 року Урядом була схвалена Стратегія подолання бідності, що визначила основні напрями подолання бідності на період до 2020 року. Серед основних завдань мінімізації ризиків бідності передбачено подальше реформування системи соціальної підтримки та зменшення масштабів бідності серед вразливих верств населення в тому числі і за рахунок підвищення рівня охопленості бідного населення соціальною підтримкою, забезпечення адресної допомоги та підвищення ефективності програм соціальної підтримки.

Різноманітним аспектам становлення та функціонування системи соціальної підтримки малозабезпечених осіб присвячена низка наукових дослідження, автори яких ставлять за мету визначення оптимальних шляхів розвитку та створення більш досконалого правового механізму державного соціального захисту населення. Заслужують на увагу праці відомих фахівців у галузі соціального захисту Н. Б. Болотіної, П. Д. Пилипенка, С. М. Прилипка, І. М. Сироти, Б. С. Стичинського, Б. І. Сташківа та ін. Проте, у питаннях надання державної

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

допомоги малозабезпеченим (бідним) особам в Україні залишається низка проблем як економічного так і правового характеру.

Слід визнати, що правове регулювання суспільних відносин у цій сфері не можна вважати досконалим, практика вимагає обґрунтованих наукових рекомендацій для приведення законодавства у відповідність з соціальними стандартами, його систематизації та уніфікації. Питання належного правового регулювання відносин щодо надання державної допомоги у зв'язку з бідністю пов'язані із реалізацією Стратегії подолання бідності, визначенням критеріїв бідності і закріплення цих положень на законодавчому рівні.

Насамперед, зазначимо, що у науковій літературі застосовують різні терміни, якими позначають стан матеріального незабезпечення особи. Зокрема у теорії права його визначають як малозабезпеченість, а економісти та соціологи його характеризують як бідність. Тому, незважаючи на велику кількість робіт, юридична наука ще й досі не визначилася що до єдиного розуміння категорії нужденності, співвідношення поняття «бідності» з такими категоріями як «малозабезпеченість» та «злиденність», також відсутні єдині правові критерії оцінки бідності.

Метою даного дослідження є з'ясування сутності, а також аналіз поняття «бідності» як правової категорії, визначення критеріїв її оцінки та практики їх застосування у вітчизняному законодавстві.

Оскільки бідність є поняттям багатоаспектним і виходить за рамки однієї науки, є необхідність розглянути всі можливі її вектори. Особливу увагу слід приділити соціально-економічному погляду на цю проблематику, оскільки юридична наука визначає стан нужденності особи саме на основі соціально-економічних критеріїв. Крім того, саме за допомогою соціально-економічних аспектів можливо розкрити нині існуючі проблеми щодо соціального захисту малозабезпечених осіб та знайти відповідні правові засоби та форми їх вирішення.

Під бідністю традиційно розуміють декілька явищ. По - перше, це стан людини, її спосіб існування. По - друге, бідність розглядається як суспільне явище, яке має чіткі рамки в суспільному просторі, інституційно закріплене відповідними моральними нормами та законами [2]. Класики соціально-економічної теорії визначають бідність як стан домогосподарства, у якому його основні потреби не задовольняються його доходами.

Однак, більш вживаним є визначення бідності як неможливості внаслідок нестачі коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу. Інше поняття трактує бідність як неможливість підтримувати мінімальний рівень споживання, що визначається на основі фізіологічних, соціальних та культурно-обумовлених нормативів.

Бідність нерозривно пов'язана з різними аспектами життя, зокрема з низькою очікуваною тривалістю життя, передусім з імовірністю померти до 40 років, низьким рівнем освіти і, відповідно, з низькими можливостями ефективною реалізації своєї трудової активності, з істотними психологічними зрушеннями [3].

Організація Об'єднаних Націй, на підставі аналізу матеріального стану громадян різних країн світу, виділяє наступні форми її зовнішнього вияву:

коротке життя;

низька професійно-освітня підготовка;

позбавлення економічної бази нормального життя - чистої питної води, медичних послуг, належного харчування;

вилучення з суспільного життя [4].

Світовий досвід засвідчує різні підходи щодо визначення кола потреб, необхідних людині для підтримання її життєдіяльності. Це зумовлено відмінними підходами щодо трактування бідності, які прийняті в економічній практиці. Так, бідність прийнято поділяти на:

об'єктивну і суб'єктивну;

абсолютну і відносну.

Об'єктивна бідність визначається за прийнятими в країні критеріями доходу та доступу до тих чи інших матеріальних і духовних благ: можливість дати дітям освіту, набути професійної підготовки, якісно лікуватися, мати житло, що відповідає прийнятим стандартам, тощо.

На відміну від такого трактування, суб'єктивна бідність розуміють як таку, що визначається за самооцінкою, тобто людина тоді є бідною, коли вона сама себе такою ідентифікує. Суб'єктивна бідність має надзвичайно важливе значення для аналізу суспільної свідомості, суспільної поведінки, тощо, оскільки такий прояв бідності безпосередньо пов'язаний з маргіналізацією суспільства, з утриманськими настроями значних його верств [5].

Основним елементом визначення абсолютної межі бідності є вартісна величина набору товарів та послуг, необхідних для задоволення основних соціальних потреб, специфічних для даного суспільства. Проблема полягає у тому, які потреби потрібно вважати основними. Абсолютна межа бідності передбачає витрати на продукти харчування та непродовольчі товари, послуги та обов'язкові платежі. Сюди відносять витрати на придбання продуктів харчування, які б забезпечували потреби організму в споживних речовинах та енергії. Таким чином, абсолютна бідність, визначається відповідно до прийнятої в країні межі і полягає в оцінці мінімального «споживчого кошика», який, як правило, включає набір продовольчих товарів.

Відносна бідність визначається як відсутність доходу та ресурсів, необхідних для підтримки життєвих стандартів, які прийняті в межах даної країни. Дослідження відносної бідності дають можливість вивчення тієї категорії населення, у якої доходи та споживання значно нижче середнього рівня для даного суспільства в цілому [6]. Відносна межа передбачає визначення частини населення, яку відносять до числа таких що зазнали ризику бідності. При цьому критерієм віднесення їх до категорії бідних є рівень їх доходів. Наприклад бідними вважатимуться особи у кого доходи нижчі за 40%, 50% чи 60% середнього рівня доходів громадян держави.

Видається, що визначальним для характеристики бідності є абсолютний, а не відносний критерій. Відомо, що останній застосовується у деяких країнах Європейського Союзу і ґрунтується на методиці половини медіанного доходу. Це означає, що бідними, а відтак й суб'єктами права на соціальні допомоги визнаються громадяни чий дохід є меншим половини середнього доходу громадян країни - учасниці Євросоюзу [7]. Однак в Україні така методика не може бути застосована, адже середній рівень життя в Україні є значно нижчим за західноєвропейський і фактично належить до найнижчих на континенті. Тому половина медіанного доходу громадян не гарантуватиме їм збереження життєдіяльності навіть на мінімально допустимому рівні.

Крайнім проявом бідності є злиденність. Сім'я (домогосподарство, окрема особа) вважається зубожілою, якщо її харчове споживання не забезпечує 80% мінімального харчового раціону, визначеного ФАО - ВОЗ, або

Проблеми трудового права та права соціального забезпечення

якщо витрати на харчування перевищують 80 % доходів.

В той же час, основна полеміка розгорається стосовно підходів до вимірювання бідності, тобто у виборі критеріїв її оцінки. Основними інструментами для виміру бідності є:

- межа бідності;
- рівень бідності;
- глибина бідності.

Досвід досліджень бідності показав, що при вимірі аспектів бідності, пов'язаних з рівнем доходів та споживання, велике значення має поріг, або межа бідності, - критичний рівень доходів або споживання, нижче якого окрема особа або домогосподарство вважається бідним.

Теоретично згідно з трактуванням бідності є два основних способи визначення межі бідності - нормативний та відносний (статистичний).

Нормативний спосіб, за визначенням, передбачає орієнтацію на певний соціальний норматив. Для визначення межі бідності ним є прожитковий мінімум (іноді його називають мінімальним споживчим бюджетом або мінімальним споживчим кошиком). До його складу входять вартість споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і платних послуг, достатніх для підтримання особою, сім'єю всіх соціальних зв'язків, притаманних цьому соціальному прошарку.

За загальним розумінням межа бідності визначається як можливість придбати певний набір товарів, які входять до споживчого кошику, який майже однаковий для всіх країн. Водночас для розробки глобальних сукупних показників бідності важливо, щоб межі бідності, притаманні окремим країнам, були порівняні в міжнародному плані.

Тому для міжнародних порівнянь Світовим банком був встановлений стандартний показник межі бідності в розмірі одного міжнародного долара США на одну людину на день з урахуванням купівельної спроможності долара США в цінах 1985 року [8]. Такий підхід дозволив визначити чисельність бідного населення в різних країнах світу. Щоправда аналіз застосування такого стандарту засвідчив його неефективність для багатьох країн світу. Зокрема для країн Латинської Америки та Карибського басейну він повинен становити два долара США на день на одну людину; у Східній Європі і Центральній Азії - біля чотирьох доларів США на одну людину на день; в Китаї - 0,6 долара США на день на одну людину; для економічно розвинених країн - 14,40 долара США на одну людину [9].

В той же час, фахівці Всесвітнього банку вважають, що рівень доходу необхідний для задоволення основних потреб людини не можна встановлювати таким чином, оскільки зазначений підхід не відображає економічні, культурні та інші чинники подолання малозабезпеченості, характерні для кожної окремої країни. Тому держави з метою визначення рівня доходу, необхідного для задоволення основних потреб людини використовують національні показники, які відображують культурно-економічні та інші особливості країни [10].

Так у країнах Європейського Союзу рівень доходу, який необхідний для задоволення основних потреб людини, визначають у процентному співвідношенні до середнього доходу дорослої працездатної людини - глави сім'ї. До інших категорій населення застосовується система коефіцієнтів: споживання осіб, старше 14 років приймається за 0,7, а дітей до 14 років - 0,5.

Однак неважно здогадатись, що такий підхід щодо визначення рівня доходу необхідного для задоволення

основних потреб людини застосовуються у державах із добре розвинутою економікою. Натомість в інших послуговуються соціальним стандартом, тобто прожитковим мінімумом. Це вартісна величина (грошова оцінка) основних потреб людини у харчування, одязі та послугах. Цей соціальний стандарт ґрунтується на науково розроблених соціальних нормативах визначення потреб людини, які зумовлюють її фізіологічне виживання. Він є обов'язковим щодо планування державою видатків на потреби соціального захисту малозабезпечених осіб. Тому не повинно виникати сумнів, що саме прожитковий мінімум є критерієм визначення в Україні рівня доходу необхідного для задоволення основних потреб громадян.

Показником, що визначає частку бідних в країні, є рівень бідності. Глибина бідності віддзеркалює рівень відмінності рівня споживання бідними верствами населення від визначеної межі, тобто вимірює, наскільки ці верстви бідні.

Представники економічної теорії виокремлюють кілька ступенів рівня життя населення: добробут, нормальний рівень, бідність та злиденність.

Зокрема, бідність визначається як споживання благ на рівні збереження працездатності як найнижчої межі відтворення робочої сили. Злиденність передбачає споживання мінімально припустимого за біологічними критеріями набору благ та послуг, який лише дозволяє підтримувати життєздатність людини. Малозабезпеченими є особи, чий дохід перевищує вартість мінімального споживчого кошика, але менший від середнього значення по країні [11].

Водночас, серед економістів відсутні єдині критерії оцінки бідності, що дають змогу розмежувати малозабезпеченість, бідність та злиденність. Відносність соціально-економічних параметрів бідності беспосередньо впливає і на правове регулювання.

Вперше у вітчизняному законодавстві, у відповідності до Стратегії подолання бідності, затвердженої Указом Президента України від 15 серпня 2001 р. № 637/ 2001, бідність було визначено як неможливість внаслідок нестачі коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу [12]. Згідно Методики комплексної оцінки бідності, затвердженої Міністерством соціальної політики спільно з іншими міністерствами від 08.10.2012 № 629/1105/105 9/408/612, передбачено розрахунок системи показників, що безпосередньо характеризують становище бідного населення, а саме, оцінка бідності за різними критеріями її визначення; аналіз показників для визначення розшарування серед бідного населення; аналіз бідності у розрізі основних типів домогосподарств та типів поселень; розрахунок показників бідності в регіонах.

Зокрема, межа бідності визначається як рівень доходу (витрат), нижче від якого є неможливим задоволення основних потреб. Вартісне значення межі бідності є основою для віднесення населення до категорії бідних.

За відносним критерієм межа бідності встановлюється за фіксованою часткою середньодушових сукупних витрат - 75% медіанного рівня сукупних витрат конкретної особи, яка займає серединну позицію упорядкованого за зростанням середньодушових витрат ряду населення у розрахунку на одну умовну особу.

Межа абсолютної бідності визначається за розміром законодавчо встановленого прожиткового мінімуму у розрахунку на місяць на одну особу та для різних соціально-демографічних груп населення.

Таким чином, підзаконними нормативними актами визначаються основні поняття, критерії виміру та розрахунки бідності. В той же час, у світовій практиці бідність вже давно визнано соціальним ризиком, який передбачає право на соціальний захист, а межа бідності встановлена в якості критерію для надання соціальної допомоги бідним особам. Натомість національне законодавство в якості соціального ризику передбачає такий стан особи як малозабезпеченість, яка знову ж таки не знайшла належного законодавчого закріплення.

Зокрема, законодавство у сфері соціального забезпечення використовує поняття «малозабезпечена сім'я» або «малозабезпечена особа». Так, Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 серпня 2000 року малозабезпеченою визначає сім'ю, яка з поважних незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї. Таким, нагадаємо, є обчислена для кожної сім'ї залежно від її складу сума прожиткових мінімумів, розрахованих та затверджених відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум». Іншими словами, малозабезпеченою є сім'я, яка з незалежних від неї причин не в змозі підтримувати мінімальний рівень споживання, що визначається на основі фізіологічних, соціальних та культурно-обумовлених нормативів.

Отже, сім'ї з доходами нижче прожиткового мінімуму мають право на грошову допомогу в межах різниці між прожитковим мінімумом для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом. Щоправда, вітчизняне законодавство передбачає обмеження розміру допомоги у зв'язку із малозабезпеченістю на рівні 75 відсотків прожиткового мінімуму для сім'ї [13]. Окрім цього, ст. 5 Закону передбачає використання ще одного критерію, який суттєво зменшує реальний розмір допомоги на який може претендувати малозабезпечена сім'я. Мова йде про рівень забезпечення прожиткового мінімуму, який до стабілізації економічного становища в Україні встановлюється з огляду на реальні можливості видаткової частини бюджету України і затверджується одночасно з прийняттям закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Тим самим основним критерієм, визначення розміру допомоги малозабезпеченій сім'ї є не прожитковий мінімум, а рівень його забезпечення. При цьому слід пам'ятати, що рівень забезпечення прожиткового мінімуму є значно меншим за вартісну величину прожиткового мінімуму і взагалі нівелює значення прожиткового мінімуму як такого.

Таким чином, існуючий правовий механізм визначення бідності є недосконалим і не узгодженим з іншими правилами обчислення у системі соціального захисту. Застосування двох паралельних механізмів в одній сфері, використання подвійних стандартів соціального забезпечення позбавляє дієвості всю систему юридичних заходів соціального захисту у зв'язку з бідністю. З огляду на зазначене, з метою підвищення якості правового регулювання відносин по наданню державної соціальної допомоги є доцільним закріплення у діючому законодавстві бідності в якості соціального ризику, а також узгодження її основних показників, як критеріїв надання соціальної допомоги.

Література

1. Про схвалення Стратегії подолання бідності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 161-р // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-p>
2. Сурмин Ю.П. Очерк теории бедности / Ю.П. Сурмин // Грані. - 1999. - № 6(8). - С.60.
3. Лібанова Е. Ринок праці та соціальний захист : [навч. посіб.] / Е. Лібанова, О. Палій // К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. - С. 153.
4. Human Development Report 1997. - New York : UNDP, 1997. - P.5.
5. Людський розвиток в Україні: 2003 рік: щорічна наук.-аналіт. доповідь / за ред. Е. М. Лібанової. - К.: Ін-т демографії та соц. досліджень НАН України, Держкомстат України, 2004. - С. 128.
6. Харченко Н. Сравнение методологических подходов к измерению уровня бедности / Н. Харченко // Социология : теория, методы, маркетинг. - 2000. - № 3. - С. 87-88.
7. Зинин В. Г. О прожиточном минимуме и расчетах прожиточного минимума / В. Г. Зинин, А. И. Новиков // Общество и экономика. - 1994. - № 42. - С. 116.
8. Кір'ян Т. Прожитковий мінімум - соціальний стандарт рівня життя / Т. Кір'ян, М. Шаповал // Соціальний захист. - 2001. - № 9. - С.57.
9. Лібанова Е. Бідність: визначення, критерії та показники / Е. Лібанова // Україна : аспекти праці. - 1997. - № 7. - С. 8.
10. Соболевская А. А. Глобальная проблема бедности / А. А. Соболевская, А.К. Попов // Труд за рубежом. - 2004. - № 2. - С. 25.
11. Пономаренко В.С. Рієнь і якість життя населення України: [монографія] / В.С. Пономаренко, М.О. Кизим, Ф.В. Узунов // Х.: Видавничий Дім «Інжек», 2003. - С.122.
12. Стратегія подолання бідності: Указ Президента України від 15 серпня 2001 р. № 637/ 2001// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/637/2001>
13. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України; 01.06.2000 р. № 1768-III / Верховна Рада України. - Ст. 5. // Офіційний вісник України. - 2000. - № 26. - Ст. 1078.

*Андрієнко І.С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
ОДУВС
Надійшла до редакції: 06.02.2017*