

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.2.58>

ДО ПИТАННЯ АДРЕСНОСТІ ЯК ПРИНЦИПУ В СОЦІАЛЬНО-ЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНІЙ СФЕРІ

Пунтус Д.А.,
доктор філософії права
докторант кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Пунтус Д.А. До питання адресності як принципу в соціально-забезпечувальній сфері.

У роботі розкрито сутність принципу адресності в праві соціального забезпечення, виявлено недоліки, які не дозволяють ефективно реалізувати адресність у соціально-забезпечувальній сфері та запропоновано шляхи вирішення. Автором проаналізовано наукові праці вчених з розглядуваного питання, нормативно-правові акти у розглядуваній сфері. Зазначено, що розкриття змісту принципу адресності, вдосконалення процесу його реалізації в соціально-забезпечувальній сфері є одним із актуальних і пріоритетних напрямів розвитку законодавства. Оскільки принцип адресності сприятиме, з одного боку, ефективнішій реалізації соціальних прав, так як дозволить урахувувати 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. Тобто, дозволить оптимізувати всю систему відповідного соціального забезпечення, запобігти нераціональному використанню коштів, охопити видами соціального забезпечення тих осіб або їх груп, які дійсно його потребують, та у тих формах і обсягах, які визначені відповідно до індивідуальної потреби, досягти порозуміння та соціальної справедливості, а також в цілому покращити рівень соціального захисту людини. Відтак автор цієї наукової статті вважає за доцільне: 1) у процесі систематизації соціально-забезпечувального законодавства вдосконалити адресний підхід до надання соціальних допомог та послуг, розглянувши можливість надання більшої кількості видів допомог саме за адресним принципом, крім тих, які за природою соціального ризику, у зв'язку з яким вони надаються не можуть надаватися адресно (допомога при народженні дитини); 2) розвивати інформаційно-телекомунікаційні ресурси, інформаційний обмін між різними реєстрами різних державних органів з метою моніторингу інформації про одержувачів соціальних допомог, їх рівня забезпеченості, інших ознак, які впливають на розмір соціальної допомоги.

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціально-забезпечувальне законодавство, галузевий принцип, адресність, соціальні права, соціальні послуги, соціальні допомоги.

Puntus D.A. On the issue of targeting as a principle in the social security sphere.

The paper reveals the essence of the targeting principle in social security law, identifies shortcomings that do not allow for the effective implementation of targeting in the social security sphere, and proposes solutions. The author analyzes the scientific works of scientists on the issue under consideration, regulatory legal acts in the area under consideration. It is noted that disclosing the content of the targeting principle, improving the process of its implementation in the social security sphere is one of the relevant and priority areas of legislative development. Since the targeting principle will contribute, on the one hand, to a more effective implementation of social rights, as it will allow taking into account the specific life situation of the recipient of social benefits; and on the other hand, without limiting the volume and types of social benefits already provided for by current legislation, it will contribute to a more rational distribution of funds from public consumption funds. That is, it will allow optimizing the entire system of relevant social security, preventing irrational use of funds, covering with types of social security those individuals or their groups who really need it, and in those forms and volumes that are determined in accordance with individual needs, achieving understanding and social justice, and also generally improving the level of social protection of a person. Therefore, the author of this scientific

article considers it advisable: 1) in the process of systematizing social security legislation, to improve the targeted approach to the provision of social benefits and services, considering the possibility of providing a larger number of types of benefits precisely on a targeted basis, except for those that, due to the nature of the social risk in connection with which they are provided, cannot be provided in a targeted manner (childbirth assistance); 2) to develop information and telecommunication resources, information exchange between various registers of various state bodies in order to monitor information about recipients of social benefits, their level of security, and other characteristics that affect the amount of social assistance.

Key words: social security, social security legislation, sectoral principle, targeting, social rights, social services, social benefits.

Постановка проблеми. Адресність є принципом, притаманним саме галузі права соціального забезпечення. Оскільки ті унікальні правові вимоги, які ним закладені, дозволяють визначати самобутність і самостійність соціального забезпечення як галузі права. У порівнянні із дослідженнями таких загальноправових принципів, які поширюються і на сферу соціального забезпечення, як гуманізм, справедливість, вчення про адресність на сьогодні не надто розвинене, а лише починає складати предмет окремих наукових досліджень, набуваючи своєї актуальності. Поряд із нечіткістю та неузгодженістю в доктрині соціально-забезпечувального права стосовно загального змісту наведеної засади, вчені не дійшли до спільного розуміння її місця в системі принципів права соціального забезпечення. Хоча принцип адресності є одним із ключових орієнтирів для розвитку права соціального забезпечення. Завдяки належному його дослідженню, напрацюванню відповідної концепції адресності в праві соціального забезпечення України, а також подальшого її нормативно-правового закріплення стане можливим оптимізувати всю систему відповідного соціального забезпечення, запобігти нераціональному використанню коштів, охопити видами соціального забезпечення тих осіб або їх груп, які дійсно його потребують, та у тих формах і обсягах, які визначені відповідно до індивідуальної потреби, досягти порозуміння та соціальної справедливості, а також в цілому покращити рівень соціального захисту людини. Саме тому розкриття змісту принципу адресності в праві соціального забезпечення є актуальним і важливим.

Стан опрацювання проблематики. Принципи права соціального забезпечення загалом, та адресність у сфері соціального забезпечення зокрема, досліджували такі вчені, як О.О. Богданова, Т.З. Гарасимів, К.В. Гнатенко, О.О. Дума, С.В. Кудлаєнко, О.В. Москаленко, І.Ю. Хомич, Т.Ю. Хренова, О.Г. Чутчева, О.М. Ярошенко та ін.

Мета статті – розкрити сутність принципу адресності в праві соціального забезпечення, виявити недоліки, які не дозволяють ефективно реалізувати адресність у соціально-забезпечувальній сфері та запропонувати шляхи вирішення.

Виклад основного матеріалу. Принцип адресності посідає важливе місце в системі принципів права соціального забезпечення, виступає одним із ключових принципів формування державної соціальної політики. Адресна соціальна політика держави зосереджує свою увагу на тих громадянах, які потребують додаткового захисту, чий рівень добробуту, сформований за всіма можливими доходами, є нижчим за визначену межу, тобто на малозабезпечених і багатодітних сім'ях та ін. У решті ж випадків, як зазначає О. Дума, діє універсальна політика, коли соціальні допомоги надаються для кожного представника відповідної соціально-демографічної групи чи категорії населення (людей похилого віку, осіб з інвалідністю тощо) [1, с. 19].

На думку О.Г. Чутчевої, може бути прийнятним різний ступінь адресності, який є достатнім для правового опосередкування різноманітних видів соціально забезпечувальних відносин у межах різних організаційно-правових форм соціального забезпечення, що визначається деякими загальними характеристиками [2, с. 71]. Хоча адресність, як зазначає К. В. Гнатенко, – це не просто набір характеристик, ураховуючи які здійснюється розподіл та надання окремих видів соціального забезпечення. Вона не обмежується виключно переліком ознак отримувача соціальної допомоги чи іншої виплати: вік, малозабезпеченість, особливості правового статусу чи скрутної ситуації, в які потрапила особа чи група осіб. Адресність – це принцип, що відображає гнучкий, комплексний та диференційований підхід щодо забезпечення надання відповідного виду соціального забезпечення згідно з його цілями й обсягами, за якого серед осіб, які відповідають певним ознакам (вік, стать, соціальний ризик, правовий статус тощо), виокремлюють саме тих, які безпосередньо потребують соціальної підтримки та допомоги, здійснюється визначення обсягу такої

допомоги та максимальна індивідуалізація її надання [3, с. 570]. Тобто адресність соціальної допомоги, як зазначає В.О. Журавель, допомагає обрати тих людей, для яких настання соціального ризику дійсно призвело до негативних наслідків. Адресність допомагає краще розподілити бюджетні кошти, а отже розмір соціальної допомоги буде збільшуватися. Разом з тим зауважує вчена, проблемним аспектом застосування адресності залишається визначення таких осіб, оскільки необхідно оцінювати не лише рівень доходу, але й умови проживання, наявність членів сім'ї про яких необхідно піклуватися, рівень вартості життя та розвитку інфраструктури в конкретному місті. Важливо при цьому запобігти, як надмірної бюрократизованості процесу надання адресної соціальної допомоги, так і корупції в отриманні певного соціального захисту без реальної необхідності. Саме тому, впровадження адресності в правове регулювання має тривалий та складний характер [4, с. 262-263].

«Адресність» як категорія вживається в декількох значеннях: як принцип права соціального забезпечення, як метод соціального забезпечення, а також як конкретний інструмент методики планування видатків соціального забезпечення. Кожен із запропонованих аспектів розгляду наведеного поняття є важливим. Тобто, специфіка змісту адресності полягає в тому, що в ньому закладено водночас й ідейно-засадничу складову, яка формує найбільш загальні підходи, й правові вимоги розуміння адресності, й конкретно-інструментальну складову, яка передбачає існування конкретних засобів, механізмів, формул, інструментів, показників, прийомів реалізації адресності в конкретних соціально-забезпечувальних відносинах [5, с. 130].

У даній статті зосередимо свою увагу на адресності як принципу права соціального забезпечення, під яким пропонуємо розуміти систему заснованих на ідеях справедливості, ефективності й прозорості соціального забезпечення правових вимог, а також конкретних методик, спрямованих на досягнення найбільш оптимізованого підходу до надання соціального забезпечення, який дозволить охопити ним тих осіб, які його найбільше потребують, та в тих обсягах, які є необхідними й достатніми з урахуванням фінансових можливостей держави, потреби в соціальному забезпеченні населення.

Сутність принципу адресності, як зазначає Б.Ю. Анпілогова, виявляється в тому, що юридичний механізм соціального захисту в своєму прояві має безпосередньо досягати мети соціального захисту, осмисленої в контексті феномена соціального ризику, а саме: а) захищати всіх без винятку осіб, які потребують соціального захисту; б) враховувати потреби в соціальній безпеці тих, хто може зіткнутися із соціальними ризиками або ж опинитися у складній життєвій ситуації; в) враховувати не лише загальні, групові інтереси осіб у рамках їх соціального захисту, а й особливі інтереси у цій сфері, пов'язані з комбінацією соціальних ризиків, які індивідуалізують об'єктивне вираження функціонування юридичного механізму соціального захисту щодо відповідних осіб [6, с. 273].

Питання належного й ефективного запровадження принципу адресності в сфері соціального забезпечення, у т.ч. реформування змісту вже застосовуваного принципу адресності в окремих сферах соціального забезпечення, в Україні є нарізним та актуальним. Насамперед важливо усвідомити необхідність перегляду підходу до соціального забезпечення в контексті досягнення його цілеспрямованості, оптимізованості, обґрунтованості, а також максимальної конкурентоспроможності. Соціальне забезпечення повинно виконувати роль не просто односторонньої виплати, підтримки, допомоги, послуги, яка є гарантованою та надається у визначених законодавством випадках, а створювати двосторонній зв'язок, за якого держава гарантує особі певний обсяг допомоги, виплат щодо забезпечення у відповідних випадках, а особа, у свою чергу, повинна вжити всіх можливих заходів задля покращення власного рівня життя, зокрема влаштуватися на роботу, забезпечити себе заробітком у інший спосіб, вчинити дії щодо навчання професії, тощо. Тобто, принцип адресності у сфері соціального забезпечення повинен бути орієнтованим не на утримання всіх осіб, які зазнали дії будь-яких соціальних ризиків за широким переліком, а на глибинний аналіз сутності кожного соціального ризику, оцінку деструктивної дії відповідних обставин, і одночасно на залучення населення до активної участі в боротьбі з власними життєвими складнощами, подолання бідності та її запобігання [3, с. 570]. Необхідно забезпечити такий зміст принципу адресності, який би водночас відповідав принципам прозорості, справедливості та гуманізму.

На сьогоднішній день у системі соціального забезпечення існує чимало недоліків, які не дозволяють ефективно реалізувати адресність. Серед них: недостатність коштів у бюджеті щодо належного фінансування всіх заходів забезпечення адресності; неналежний рівень розвитку інфор-

маційно-телекомунікаційних ресурсів суб'єктів, які надають соціальні допомоги, послуги адресного характеру; недосконалість та громіздкий характер системи законодавства, що ускладнює його реформування, створення єдиної системи, яка може функціонувати на спільних принципах; неналежний рівень розвитку економіки держави; дефіцит робочих місць; та інші проблеми, що не дозволяє забезпечити комплексність у адресному підході, а саме не забезпечує можливості для людини брати активну участь у досягненні гідного життя, виконувати певні зобов'язання, які є частиною програм із соціального забезпечення.

Для реформування системи соціального захисту з метою оптимізації видатків на соціальне забезпечення населення, складовою якої є перехід на принцип адресності, необхідно: на законодавчому рівні визначити категорії отримувачів соціальної допомоги; розробити та ввести в дію систему перевірки матеріального становища та дійсного рівня потреби в допомозі; ввести єдину базу даних отримувачів соціальної допомоги; проводити на постійній основі інформування населення щодо видів, умов та обсягів отримання соціальної допомоги; запровадити систему стандартизації соціальної допомоги [5, с. 130]. Основними вимогами до адресності повинно бути: необхідність точного визначення отримувача послуги; диференціація обсягу послуг, що надаються, залежно від потреб індивіда; розроблення та реалізація спеціальних заходів з запобігання соціальному утриманству [7, с. 74].

Разом з тим слід зауважити, що розглядуваний принцип в деякій мірі вже знайшов втілення в деяких нормативно-правових актах у сфері соціального забезпечення. Так, окремі положення щодо адресності містяться в Законі України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 № 2671-VIII [8], яким встановлено, що до повноважень районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад належать: забезпечення за результатами оцінювання потреб особи/сім'ї надання базових соціальних послуг особам/сім'ям відповідно до їхніх потреб, вжиття заходів з надання інших соціальних послуг таким особам/сім'ям шляхом створення мережі надавачів соціальних послуг державного/комунального сектору та/або залучення надавачів соціальних послуг недержавного сектору (шляхом соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проєктів, соціальних програм тощо), та/або на умовах договору з уповноваженими органами; затвердження, забезпечення фінансування та виконання регіональних програм в частині забезпечення потреб осіб/сімей у соціальних послугах, розроблених за результатами визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах; збір, аналіз та поширення відповідно до законодавства інформації щодо надання соціальних послуг, сприяння впровадженню кращого досвіду надання соціальних послуг; забезпечення ведення Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг на місцевому рівні; здійснення моніторингу надання соціальних послуг, оцінки їх якості, оприлюднення відповідних результатів; здійснення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на фінансування соціальних послуг [8].

Процедура надання соціальних послуг більш детально розкрита в постанові Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 № 587 «Про організацію надання соціальних послуг», де закріплено важливі положення щодо виявлення осіб або сімей, які перебувають у складних життєвих ситуаціях, та які потребують надання соціальних послуг; визначено перелік чинників (складних життєвих обставин), які можуть обумовити потребу в наданні соціальних послуг, осіб, які мають найвищий ризик потрапляння в складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників [9]. Слід зазначити, що не просто визначено конкретні підстави для надання соціальних послуг особі або сім'ї, а запропоновано більш загальний, проте ефективний підхід до виявлення суб'єктів, які дійсно потребують надання соціальних послуг. Він полягає у визнанні окремих юридичних фактів (дій, подій), явищ негативними чинниками, які можуть (проте не завжди) зумовити в конкретних осіб або сімей неспроможність самотійно подолати їх негативний вплив, а також визначення переліку тих факторів, які підвищують ризики для неможливості самотійно долати життєві труднощі як підстави для надання соціальних послуг.

З урахуванням проаналізованих нормативно-правових актів у сфері надання соціальних послуг до ключових елементів адресності в процесі надання соціальних послуг слід віднести: 1) нормативне визначення факторів (складних обставин), які можуть викликати негативні наслідки, які особа не в змозі подолати самотійно, що обумовить потребу в неї в наданні соціальних послуг (а не закріплення конкретних категорій осіб, які мають право на соціальні послуги, та

належний їм обсяг таких послуг без будь-якої диференціації); 2) всебічне та доволі детальне регулювання питання оцінювання потреб особи в наданні соціальних послуг, яке провадиться як за результатами наданих із відповідною заявою документів, отриманих у результаті інформаційного обміну даних і витягів про її матеріальний стан, про рівень її доходу, належності на праві власності відповідного майна тощо, так і в ході безпосереднього обстеження матеріальних умов життя особи; 3) складання індивідуального плану надання соціальних послуг, укладення відповідного договору, що максимально дозволяє індивідуалізувати процес надання таких послуг відповідно до реальних потреб особи, яка їх отримує; 4) закріплення в законодавстві інституту моніторингу якості надання соціальних послуг.

Висновки. З урахуванням вищевикладеного слід зазначити, що вдосконалення процесу реалізації принципу адресності в соціальному забезпеченні є одним із актуальних і пріоритетних напрямів розвитку законодавства в наведеній сфері. Оскільки принцип адресності сприятиме, з одного боку, ефективнішій реалізації соціальних прав, так як 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.

Відтак необхідним є наступне: 1) у процесі систематизації соціально-забезпечувального законодавства слід удосконалити адресний підхід до надання соціальних допомог та послуг, розглянувши можливість надання більшої кількості видів допомог саме за адресним принципом, крім тих, які за природою соціального ризику, у зв'язку з яким вони надаються не можуть надаватися адресно (допомога при народженні дитини); 2) розвивати інформаційно-телекомунікаційні ресурси, інформаційний обмін між різними реєстрами різних державних органів з метою моніторингу інформації про одержувачів соціальних допомог, їх рівня забезпеченості, інших ознак, які впливають на розмір соціальної допомоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дума О.О. Адресна соціальна допомога. *Енциклопедія права соціального забезпечення України*. Київ : «Видавництво Людмила», 2020: *Право соціального забезпечення* / редкол.: М.І. Іншин (гол.), О.М. Ярошенко (заст. гол.), Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, Н.М. Вапнярчук. 2020. С. 17–20.
2. Чутчева О.Г. Адресність як галузевий принцип права соціального забезпечення. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 115. С. 68–76.
3. Гнатенко К.В. До питання адресності як галузевого принципу соціального забезпечення. *Проблеми реалізації прав громадян у сфері праці та соціального забезпечення*: тези доп. та наук. повідомл. учасників IX міжнар. наук.-практ. конф., яка присвяч. 50-річчю створення кафедри труд. права Нац. юрид. ун-ту ім. Ярослава Мудрого (м. Харків, 11 жовт. 2019 р.) / за ред. О.М. Ярошенка. Харків: Право, 2019. С. 569–572.
4. Журавель В.О. Доктрина соціального захисту працівників судової системи України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2021. 406 с.
5. Пейчева П.В., Попович В.М. Особливості запровадження адресної системи соціального захисту в Україні. *Суспільство і особистість у сучасному комунікаційному дискурсі*: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 9–10 квіт. 2020 р.) / редкол.: В.Л. Погребна, В.М. Попович, Н.В. Островська, Т.О. Серга та ін. Запоріжжя: НУ «Запорізька політехніка», 2020. С. 126–131.
6. Анпілогова Б.Ю. Основні принципи соціального захисту в контексті соціального ризику. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 271–275.
7. Гнатенко К.В. До питання змісту принципу адресності у праві соціального забезпечення. *Право та інновації*. 2020. № 2(30). С. 70–75.
8. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. *Голос України*. 2019. № 82. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
9. Про організацію надання соціальних послуг: постанова Каб. Міністрів України від 01.06.2020 № 587. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#Text>.