

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.2.21>

ПРОБЛЕМА «НЕВИКОРИСТАННЯ» (NON-TAKE-UP) ПРАВА НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Трунова Г.А.,
*кандидатка юридичних наук, доцентка,
старша наукова співробітниця відділу цивільно-правових наук,
Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України
ORCID: 0000-0002-1829-2561*

Трунова Г.А. Проблема «невикористання» (non-take-up) права на соціальний захист.

Стаття присвячена дослідженню проблеми «невикористання» (non-take-up) права на соціальний захист. Відзначається, що ефективність реалізації права на соціальний захист залежить не тільки від його закріплення в Конституції України, деталізації в законодавстві, належному правозастосуванні чи доступному оскарженні, необхідно також зважати на фактичне користування правом на соціальний захист.

Розглянуто окремі дослідження міжнародних організацій, зокрема, ОЕСР щодо проблеми «невикористання» права. Зауважено, що проблема «невикористання» (non-take-up) або «ненадання» (non-give-out) соціального забезпечення є поширеним явищем у всьому ЄС.

На підставі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових досліджень визначено, що основна складність кількісної оцінки недоотримання соціальної допомоги полягає в доступі до джерел даних, які б охоплювали все населення та були б достатньо детальними, щоб, з одного боку, точно змодельовати складність схем соціального забезпечення та визначити осіб, які мають право на допомогу, а з іншого – дослідити самих отримувачів гарантованого мінімального доходу.

Визначено чотири основні бар'єри, які стримують осіб, що мають право на соціальні допомоги або послуги, від їх використання. Акцентовано увагу, що суттєву роль у «невикористанні» права на соціальний захист відіграють суб'єктивні (психологічні) бар'єри.

Наголошено, що проблема «невикористання» права на соціальний захист особливо поширена серед маргіналізованих членів суспільства, які найбільше потребують соціального захисту – це люди в соціальній ізоляції або з низькою цифровою грамотністю, а також стигматизовані через своє походження або ж зазнали інституційного насильства – всі вони з високою ймовірністю зіткнулися з перешкодами для отримання соціальних виплат, які й призначені для покращення їхнього життя.

Запропоновано комплексно вирішувати проблему «невикористання» права на соціальний захист, впроваджуючи національні стратегії захисту від бідності та соціального виключення. Акцентовано увагу на важливості моніторингових заходів та актуальній статичній інформації на шляху до подолання проблеми «невикористання» права.

Ключові слова: «невикористання» права, соціальний захист, соціальні права, бідність та соціальне виключення, ефективність реалізації права, моніторинг.

Trunova H.A. The problem of «non-take-up» of the right to social protection.

The article is devoted to the study of the problem of «non-take-up» of the right to social protection. It is noted that the effectiveness of the implementation of the right to social protection depends not only on its enshrining in the Constitution of Ukraine, detailing in legislation, proper enforcement or accessible appeal, it is also necessary to take into account the actual use of the right to social protection.

Some studies of international organizations, in particular, the OECD, on the problem of «non-take-up» of the right are considered. It is noted that the problem of «non-take-up» or «non-give-out» of social security is a widespread phenomenon throughout the EU.

Based on the analysis of domestic and foreign scientific research, it was determined that the main difficulty in quantifying the under-receipt of social assistance lies in access to data sources that would

cover the entire population and would be detailed enough to, on the one hand, accurately model the complexity of social security schemes and identify persons entitled to assistance, and on the other hand, to study the recipients of the guaranteed minimum income themselves.

Four main barriers were identified that deter persons entitled to social assistance or services from using them. It was emphasized that subjective (psychological) barriers play a significant role in the «non-take-up» of the right to social protection.

It is emphasized that the problem of «non-take-up» of the right to social protection is particularly widespread among marginalized members of society who are most in need of social protection – people in social isolation or with low digital literacy, as well as stigmatized due to their origin or who have experienced institutional violence – all of whom are highly likely to face obstacles to receiving social benefits that are intended to improve their lives.

It is proposed to comprehensively address the problem of «non-take-up» of the right to social protection by implementing national strategies for protection against poverty and social exclusion. Attention is focused on the importance of monitoring measures and up-to-date static information on the way to overcoming the problem of «non-take-up» of the right.

Key words: «non-take-up» of the right, social protection, social rights, poverty and social exclusion, implementation of the right, monitoring.

Постановка проблеми. Право на соціальне забезпечення є центральним елементом архітектури прав людини. Там, де воно впроваджується, це право сприяє реалізації багатьох інших прав людини, гарантує людську гідність у разі виникнення ризиків, які супроводжують людей протягом усього життя. Право на соціальне забезпечення є основою суспільного договору та сприяє досягненню сталого економічного і соціального розвитку, а також соціальній справедливості. Його реалізація вимагає, щоб усі члени суспільства були належно захищені на засадах соціальної солідарності та колективного фінансування у разі значних соціальних ризиків протягом усього життя. Забезпечуючи доступ до медичної допомоги та фінансової безпеки, це право запобігає або принаймні зменшує рівень бідності, знижує вразливість, соціальну ізоляцію та нерівність, одночасно підтримуючи економічний розвиток і добробут [1, с. 6].

Ефективність реалізації права на соціальний захист залежить не тільки від його закріплення в конституційних нормах, деталізації в національному законодавстві, якості правозастосування чи наявності належного судового захисту, необхідно також зважати на фактичне користування правом на соціальний захист. Окремі види соціального забезпечення впроваджуються з метою захисту від відповідних соціальних ризиків, невикористання їх потенційними «споживачами», за наявності потреби, свідчить, що право соціального забезпечення не досягає своєї мети та знижується його ефективність у захисті від бідності та соціального виключення.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі системного аналізу вітчизняної та зарубіжної наукової літератури дослідити проблему «невикористання» права на соціальний захист, порядок її виміру та оцінки, а також запропонувати рекомендації щодо протидії проблемі «невикористання» права на соціальний захист.

Стан опрацювання проблематики. Питання «невикористання» права на соціальний захист в різних аспектах розглядається як у вітчизняних, так і в зарубіжних академічних джерелах, а також у дослідженнях міжнародних організацій. Ще у 1980 році Експертна група ООН на нараді щодо «Використання і зловживання соціальними послугами та виплатами» дійшла висновку, що проблема невикористання є набагато важливішою у сучасних державах загального добробуту, ніж проблема надмірного використання, як за масштабом, так і за соціальними наслідками [2, с. 16].

У 2002 році у Франції була створена Обсерваторія з питань невикористання прав та послуг Odenore, як дослідницька структура Лабораторії соціальних наук RASTE університету Гренобль-Альпи. Обсерваторія забезпечує спостереження, аналіз та поширення знань щодо невикористання соціальних виплат, охорони здоров'я, соціальної та професійної інтеграції, боротьби з дискримінацією тощо. Обсерваторія зробила явище невикористання основних соціальних прав предметом дослідження, а також основою для аналізу державної політики та трансформацій систем соціального захисту й охорони здоров'я [3].

Проблема «невикористання» права на соціальний захист нерозривно пов'язано з питаннями як доступу до гарантованого Конституцією України права на соціальний захист, так і ефективності його реалізації, що свідчить про затребуваність наукових пошуків у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Проблема «невикористання» права на соціальний захист детально досліджувалася у Звіті Єврофонду «Доступ до соціальних виплат: зменшення невикористання» 2015 року. У Звіті відзначається, що системи соціального забезпечення відрізняються між державами-членами Європейського Союзу (далі – ЄС), але проблема «невикористання» (non-take-up) або «ненадання» (non-give-out) соціального забезпечення є поширеним явищем у всьому ЄС [4]. Це явище набуває дедалі більшої актуальності в країнах з різними системами соціального захисту, особливо в умовах зростаючої складності цих систем, які намагаються адаптуватися до нестабільних і різноманітних життєвих ситуацій [5].

Відповідно до Рекомендації щодо права на соціальний захист як права людини. Необхідність дій проти невикористання прав, прийнятої Генеральною Асамблеєю Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 26 квітня 2023 року CONF/AG(2023)REC3, невикористання прав – це ситуація, коли особа, яка має право на отримання прав та преференцій, не подає заявку на їх отримання або не використовує їх [6].

У Звіті «Модернізація доступу до соціального захисту. Стратегії, технології та досягнення в області даних в країнах ОЕСР» 2024 року зазначається, що багато країн ОЕСР стикаються з труднощами у виявленні домогосподарств, які потребують соціальних виплат та послуг, їх зарахуванні до відповідних програм та наданні необхідної підтримки. Складні правила визначення права на отримання допомоги, прогалини в інформації та громіздкі процедури подання заявок призвели до високого рівня невикористання ключових соціальних програм, навіть коли ці програми добре розроблені та належним чином фінансуються. Наприклад, у Бельгії від 37% до 51% осіб працездатного віку, які мають на це право, не отримують соціальної допомоги, а у Сполучених Штатах близько 20% сімей, які мають на це право, не отримують податкову пільгу на зароблений дохід [7].

До того ж у Нідерландах найбільший рівень невикористання зафіксовано щодо програм доповнення доходу, які пропонують більшість муніципалітетів. Ці програми призначені для надання додаткової підтримки малозабезпеченим мешканцям на покриття конкретних витрат, які не повністю покриваються основними доходами. Рівень невикористання таких програм варіюється залежно від муніципалітету, однак у середньому становить від 30 до 80%. Існують сотні схем доповнення доходу, багато з яких є унікальними для конкретного муніципалітету. Водночас вони мають низку спільних рис. По-перше, суми виплат зазвичай є невеликими (кілька сотень євро максимум), часто це одноразові виплати, грошові або у натуральній формі. По-друге, майже всі ці програми пов'язані з фінансовими перевітками, тобто для отримання допомоги потрібно підтвердити право на неї, надавши документи (наприклад, банківські виписки). По-третє, вони орієнтовані виключно на найбільш вразливі групи населення, зокрема тих, хто структурно залежить від соціальної допомоги або має дуже низький дохід протягом тривалого часу. По-четверте, більшість програм покривають конкретні витрати, наприклад, на заміну зламаної побутової техніки (холодильника, плити, пральної машини); купівлю ноутбука чи планшета для дитини, що ходить до школи; оплату спортивних або культурних секцій тощо. Національний омбудсмен Нідерландів та інші експерти вбачають причину уникнення державної допомоги у кризі довіри до влади. Відсутність довіри частково пояснюється скандалом із виплатами на догляд за дітьми. У 2021 році уряд Нідерландів подав у відставку через скандал, у якому понад 26 000 родин були помилково звинувачені у шахрайстві із соціальними виплатами. Багато людей побоюються, що через цю ситуацію зросла недовіра до влади, і саме тому громадяни вагаються подаватися на допомогу [8, с. 46].

Вирішальне значення у виявленні та протидії проблемі «невикористання» права на соціальний захист відіграє правильна оцінка рівня такого «невикористання». Згідно з дослідженням «Невикористання мінімальних соціальних виплат: кількісна оцінка в Європі», основна складність кількісної оцінки неотримання соціальної допомоги полягає в доступі до джерел даних, які б охоплювали усе населення та були б достатньо детальними, щоб, з одного боку, точно змодельювати складність схем соціального забезпечення та визначити осіб, які мають право на допомогу, а з іншого – дослідити самих отримувачів гарантованого мінімального доходу. У дослідженні відзначається, що існує три основні джерела даних, які можна використати, а саме: дані з окремого спеціалізованого опитування, що фокусується на неотриманні допомоги; дані про доходи та умови життя, отримані в рамках загального опитування населення; дані, отримані шляхом зіставлення адміністративних баз [5]. Заразом оцінки рівня «невикористання» суттєво відрізняються залежно

від країни, періоду спостереження, джерела даних і соціальних програм. Єдиної узгодженої методології щодо аналізу недоотримання соціальних виплат не існує [9, с. 4].

Виділяють чотири основні бар'єри, які стримують осіб, що мають право на соціальні допомоги або послуги, від їх використання, а саме:

- нечітка, складна програма або недостатньо інформації про неї – люди можуть не знати про своє право або не розуміти умов отримання допомоги;
- «витрати на клопоти» – тобто труднощі, пов'язані з поданням заявки, збиранням документів чи проходженням бюрократичних процедур;
- соціальна стигматизація, пов'язана з участю у програмі – страх осуду або сором через звернення по допомогу;
- низька очікувана цінність виплати або послуги – це коли люди вважають, що розмір допомоги чи користь від неї не виправдовують зусиль на її отримання [7].

Суттєву роль у «невикористанні» права на соціальний захист відіграють суб'єктивні (психологічні) бар'єри. Наприклад, звернення по допомогу може не відповідати уявленню людини про саму себе («Я повинен/повинна самостійно піклуватися про себе/свою сім'ю»). З цієї причини існує модель «загрози самооцінці», яка передбачає, що прохання про допомогу може викликати відчуття невдачі, залежності чи неповноцінності. Також страх осуду з боку інших може утримувати людину від звернення. Інакше кажучи, стигма, пов'язана з отриманням соціальної допомоги, часто виступає психологічним бар'єром, який переважає над потенційною вигодою [8, с. 48].

Спеціальний доповідач ООН з питань крайньої бідності та прав людини Олів'є Де Шуттер у Звіті «Невикористання прав у сфері соціального захисту» 2022 року акцентує увагу на проблемі невикористання права на соціальний захист, яка особливо поширена серед маргіналізованих членів суспільства, які найбільше потребують соціального захисту – це люди в соціальній ізоляції або з низькою цифровою грамотністю, а також стигматизовані через своє походження або ж зазнали інституційного насильства – всі вони з високою ймовірністю зіткнулися з перешкодами для отримання соціальних виплат, які й призначені для покращення їхнього життя. З метою підвищення рівня користування правом на соціальний захист, на думку О.Де Шуттера, необхідно підвищувати інформаційну обізнаність суспільства про соціальні допомоги та порядок доступу до них, подолати адміністративні бар'єри та корупційні складові, забезпечити дієві процедури оскарження та при можливості забезпечити автоматичний порядок призначення допомоги. Також важливою є участь людей, які живуть у бідності, у розробці, впровадженні та моніторингу схем соціального захисту, що забезпечить належне виявлення та усунення перешкод, з якими вони стикаються на шляху до отримання соціального захисту. Респонденти всесвітнього опитування наполягали на тому, що взаємодія з людьми, які живуть у бідності, є одним із найперспективніших способів зменшення некористування цими послугами. Переходячи від прав на папері до прав на практиці, світ не може дозволити собі розкіш ігнорувати досвід людей, які живуть у бідності [10].

Так, серед перспективних заходів протидії «невикористанню» права на соціальний захист необхідно відзначити посаду державного службовця – Експерта з досвідом, запроваджену у Бельгії, створену понад 20 років тому в рамках політики запобігання та боротьби з бідністю. Це люди, які особисто пережили бідність та/або соціальну ізоляцію та готові надавати свій досвід, знання та навички для служби експертами з досвіду. У Шотландії при Комісії з питань бідності та нерівності створена Експертна група з досвідом, яка надає поради та здійснює незалежний моніторинг політики, пов'язаної з боротьбою з бідністю та нерівністю [6].

Вирішальне значення у системній протидії проблемі «невикористання» права відіграють національні стратегії боротьби з бідністю та соціальним виключенням, що базуються на даних, спрямовані на виявлення осіб, які потребують підтримки, часто з чітко визначеною метою – розширити охоплення системою соціального захисту. Деякі країни, наприклад Ірландія та Іспанія, визначають групи та регіони, які потребують соціальних програм, на основі ймовірнісних оцінок, отриманих із результатів опитувань та адміністративних даних. Після виявлення прогалин в охопленні, політика охоплює широкий спектр заходів – від поліпшення комунікації до інвестування у нові програми. Кампанії з інформування громадськості та комунікації часто спрямовані на певну допомогу, конкретну групу, що перебуває у неблагополучному становищі, або географічний район. Цей підхід особливо корисний для охоплення людей, чиї персональні дані можуть бути невідомі державним органам, таким як нелегальні мешканці, працівники неформального сектору або люди, які переживають безпритульність [7].

Відзначимо, що наразі триває розробка стратегії ЄС щодо боротьби з бідністю, яка буде представлена у 2026 році. Стратегія спрямована на захист від бідності людей, які найбільш потребують захисту, а також усунення корінних причин бідності відповідно до Європейського стовпа соціальних прав [11].

У відповідності до Плану України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 р. № 244, для реалізації ініціативи ЄС «Ukraine Facility», запровадженої Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 29 лютого 2024 р. № 2024/792, покращення системи соціального захисту для тих, хто цього потребує, є важливою складовою пакета реформ. Зокрема, реформи, визначені в Плані, спрямовані на задоволення потреб найбільш уразливих категорій населення, включно з вдовами та вдівцями війни, дітьми (особливо тими, що залишилися без батьківського піклування), особами з інвалідністю, представниками меншин, молоддю, людьми похилого віку та іншими особами у складних життєвих обставинах [12].

До того ж добре реалізований прогрес у сфері цифрових технологій та даних може значною мірою сприяти тому, щоб соціальний захист був доступнішим для всіх, хто його потребує. Адміністративні бази даних можуть використовуватись для вирішення проблеми ненадання соціальних прав, зокрема, вимірювати рівень «невикористання» соціальних прав, допомагати подолати інформаційні прогалини (наприклад, інформувати домогосподарства, які мають право на допомогу, про можливість подати заявку), зменшувати адміністративне навантаження для користувачів (наприклад, через автоматичне заповнення заяв на основі вже наявної інформації з баз даних). Кілька країн, включаючи Бельгію, Чилі, Естонію та Францію, все частіше пов'язують адміністративні дані з різних джерел, щоб дозволити ідентифікувати право на отримання соціальних виплат на індивідуальному рівні. Об'єднання даних зазвичай відбувається між різними установами або через соціальний реєстр [7].

В Україні наразі відсутня комплексна система збору даних щодо наявних видів та розмірів соціальних виплат, отримувачів соціального забезпечення та споживачів соціальних послуг.

Висновки. Таким чином, проблема «невикористання» права на соціальний захист стосується як належного доступу, так і визначення ефективності реалізації права на соціальний захист. Пошуки заходів протидії проблемі «невикористання» права на соціальний захист повинні починатися з виміру та оцінки рівня такого «невикористання».

Моніторинг та статистика у сфері соціального захисту – це невід'ємна складова розвитку законодавства у сфері соціального забезпечення. Доцільно запровадити та посилювати систематичний збір даних у сфері соціального захисту. Необхідно забезпечити комплексний збір та порівняння даних щодо наявних видів та розмірів соціальних виплат, отримувачів соціального забезпечення та споживачів соціальних послуг. Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України повинно забезпечувати моніторинг реалізації стратегічних цілей та підтримку цілісності фундаментальних засад розвитку законодавства у сфері соціального забезпечення.

Проблему «невикористання» права на соціальний захист слід вирішувати комплексно. Потрібна стратегія боротьби з бідністю та соціальним виключенням, що забезпечить виявлення вразливих осіб та сприятиме їх участі у системі соціального захисту. Необхідно залучати експертів з досвідом до розробки, впровадження та моніторингу програм боротьби з бідністю та соціальним виключенням, що забезпечить належне виявлення та усунення перешкод, з якими стикається людина на шляху до отримання соціального захисту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Right to social security. United Nations and International Labour Organization (ILO). 2025. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2025-02/OHCHR-ILO-Fact-Sheet-39-Right-to-Social-Security.pdf>.
2. van Oorschot W. J. H. Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1991. 1(1). 15–30. URL: <https://scispace.com/pdf/non-take-up-of-social-security-benefits-in-europe-3qzh2uylgm.pdf>.
3. Odenore. Observatoire des non-recours aux droits et services. URL: <https://odenore.msh-alpes.fr/lodenore>.
4. Eurofound (2015). Access to social benefits: reducing non-take-up, Publications Office of the European Union, Luxembourg. 2015. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2015-10/ef1536en.pdf>.

5. Marc C., Portela M., Hannafi C., Le Gall R., Rode A., et al. Non-take-up of minimum social benefits: quantification in Europe. Rapport de la DREES n°94, Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. 2022. fihal-04082347. URL: <https://hal.science/hal-04082347v1>.
6. Recommendation on the right to social protection as a human right. The need to act against the non-taking up of rights. Adopted by the General Assembly on 26 April 2023 CONF/AG(2023) REC3. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-on-the-right-to-social-protection-as-a-human-right-the-/1680ab0e10>.
7. OECD (2024). Modernising Access to Social Protection: Strategies, Technologies and Data Advances in OECD Countries, OECD Publishing, Paris, 2024. 130 p. <https://doi.org/10.1787/af31746d-en>.
8. Wever, M. The non-take-up of means-tested income supplementation schemes. *European Journal of Social Security*. 2025. 27(1). 45–60. <https://doi.org/10.1177/13882627251319520>.
9. Goedemé T., Janssens J. The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits. Antwerp, 2020. 27 p. DOI:10.13140/RG.2.2.24515.43048. URL: <https://www.inclusivegrowth.eu/files/Output/D9.2-Non-take-up.pdf>.
10. Non-take-up of rights in the context of social protection. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter. 2022. A/HRC/50/38. URL: <https://docs.un.org/en/A/HRC/50/38>.
11. First EU Anti-Poverty Strategy enters public consultation phase. URL: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/first-eu-anti-poverty-strategy-enters-public-consultation-phase-2025-07-28_en.
12. План України схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 р. № 244. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>.