

[Перейти к титульному экрану](#)

РАЗВИТИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ЗНАНИЯ

УДК 349.3

ПОНЯТИЕ БЕДНОСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

И. С. Андриенко

профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент,

Одесский государственный университет внутренних дел (Украина)

e-mail: airene_2014@ukr.net

***Аннотация.** В статье осуществляется анализ категории «бедность» и его соотношение с такими понятиями, 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, социальная защита.*

***Annotation.** The article analyzes the category of «poverty» and its correlation with such concepts as «poverty» and «destitution», the criteria of poverty assessment are investigated and the practice of their application in law enforcement activities is analyzed.*

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

Для Украины преодоление бедности является крайне актуальным вопросом, поскольку в результате сложной финансово-экономической ситуации и в связи с высоким уровнем инфляции, снижением реальных доходов граждан уровень жизни основной массы населения значительно снизился. С целью поэтапного уменьшения масштаба бедности, преодоления социального отчуждения и внедрения новых механизмов ее предотвращения в марте 2016 года была разработана Стратегия преодоления бедности, которая определила основные направления преодоления бедности на период до 2020 года. Среди основных задач минимизации рисков бедности предусмотрено дальнейшее реформирование системы социальной поддержки и уменьшение масштабов бедности среди уязвимых слоев населения, в том числе и за счет повышения уровня охвата бедного населения социальной поддержкой, обеспечение адресной помощи и повышение эффективности программ социальной поддержки [1].

Следует признать, что правовое регулирование общественных отношений в этой сфере нельзя считать совершенным, практика требует обоснованных научных рекомендаций для приведения законодательства в соответствие с социальными стандартами, его систематизации и унификации.

Прежде всего отметим, что в научной литературе используется различная терминология для определения состояния материального неблагополучия лица. В частности, в теории права применяется понятие «малообеспеченность», а экономисты и социологи оперируют такой категорией, как «бедность». Исходя из этого, юридическая наука пока не пришла к единому пониманию категории нуждаемости, а также соотношения понятий «бедность», «малообеспеченность» и «нищета», также отсутствуют единые правовые критерии оценки бедности.

Поскольку бедность является понятием многофакторным и выходит за рамки единой науки, есть необходимость рассмотрения всех возможных ее направлений. Особое внимание следует уделить социально-экономическому подходу, поскольку юридическая наука определяет состояние нуждаемости на основе социально-экономических критериев.

Традиционно под бедностью понимают несколько явлений. Во-первых, это состояние человека, его способ существования. Во-вторых, бедность рассматривается как общественное явление, которое имеет четкие рамки в общественном пространстве, институционально закрепленное соответствующими нормами морали и закона.

Классики социально-экономической теории определяют бедность как состояние домохозяйства, в котором его основные потребности не удовлетворяются его доходами. Однако более употребительным является определение бедности как невозможность вследствие недостатка средств поддерживать образ жизни, присущий конкретному обществу в конкретный период времени. Другое понятие трактует бедность как невозможность поддерживать минимальный уровень потребления, который определяется на основе физиологических, социальных и культурно обусловленных нормативов.

Бедность неразрывно связана с различными аспектами жизни, в частности с ее низкой продолжительностью, с вероятностью умереть до 40 лет, низким уровнем образования и, соответственно, с низкими возможностями эффективной реализации своей трудовой активности, с существенными психологическими проблемами [2].

В то же время мировой опыт включает различные подходы к определению круга потребностей, необходимых человеку для поддержания его жизнедеятельности. Бедность принято делить на объективную и субъективную; абсолютную и относительную.

Объективная бедность определяется исходя из принятых в стране критериев дохода и доступа к тем или иным материальным и духовным благам: возможности дать детям образование, приобрести профессиональную подготовку, качественно лечиться, иметь жилье в соответствии с принятыми стандартами и т. д. Субъективная бедность определяется по самооценке, то есть человек тогда является бедным, когда он сам себя таким идентифицирует [3].

Основным элементом определения абсолютной черты бедности является стоимостная величина набора товаров и услуг, необходимых для удовлетворения базовых социальных потребностей, специфических для данного общества. Однако проблема заключается в том, какие потребности нужно считать базовыми.

Относительная бедность определяется как отсутствие дохода и ресурсов, необходимых для поддержания жизненных стандартов, принятых в пределах данной страны.

Представляется, что определяющим для характеристики бедности является абсолютный, а не относительный критерий. Известно, что последний применяется в некоторых странах Европейского Союза и основывается на методике половинного медианного дохода. Это означает, что бедными признаются граждане, чей доход является меньшим половины среднего дохода граждан страны — участницы Евросоюза [4].

Однако в Украине такая методика не применима, ведь средний уровень жизни в Украине значительно ниже западноевропейского и фактически является самым низким на континенте. Поэтому половина медианного дохода граждан не гарантирует им сохранение жизнедеятельности даже на минимально допустимом уровне.

Крайним проявлением бедности является нищета. Семья (домохозяйство, отдельное лицо) считается нищей, если ее пищевое потребление не обеспечивает 80 % минимального пищевого рациона, определенного ФАО ВОЗ, или если расходы на питание превышают 80 % доходов.

В то же время основная полемика разгорается относительно подходов к измерению бедности, то есть в выборе критериев ее оценки. Опыт исследований бедности показал, что при измерении аспектов бедности, связанных с уровнем доходов и потребления, большое значение имеет порог, или черта бедности, — критический уровень доходов или потребления, ниже которого отдельное лицо или домохозяйство считается бедным. Существует два основных способа определения черты бедности — нормативный и относительный (статистический).

Нормативный способ по определению предполагает ориентацию на определенный социальный норматив. Для определения черты бедности таким нор-

мативом является прожиточный минимум (иногда его называют минимальным потребительским бюджетом или минимальной потребительской корзиной). В его состав включается стоимость потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и платных услуг, достаточных для поддержания лицом, семьей всех социальных связей, присущих этому социальному слою.

Черта бедности определяется как возможность приобрести определенный набор товаров, входящих в потребительскую корзину, который почти одинаков для всех стран. В то же время для разработки глобальных совокупных показателей бедности важно, чтобы черта бедности, используемая отдельными странами, могла быть сравнима в международном плане. Именно для этого Всемирным банком был установлен стандартный показатель черты бедности в размере одного международного доллара США на одного человека в день с учетом покупательной способности доллара США в ценах 1985 года.

В то же время специалисты Всемирного банка считают, что уровень дохода, необходимый для удовлетворения основных потребностей человека, нельзя устанавливать таким образом, поскольку указанный подход не отражает экономические, культурные и другие факторы, присущие для каждой отдельной страны. Поэтому государства с целью определения уровня дохода, необходимого для удовлетворения основных потребностей человека, используют национальные показатели, отражающие культурно-экономические и другие особенности страны [5].

Показателем, определяющим долю бедных в стране, является уровень бедности. Глубина бедности отражает уровень различия уровня потребления бедными слоями населения от определенного предела, то есть измеряет, насколько эти слои бедные.

Напомним, что представители экономической теории выделяют несколько степеней уровня жизни населения: благосостояние, нормальный уровень, бедность и нищета. В то же время среди экономистов отсутствуют единые критерии оценки бедности, позволяющие разграничить малообеспеченность, бедность и нищету. Относительность социально-экономических параметров бедности непосредственно влияет и на правовое регулирование данного вопроса.

Впервые в законодательстве Украины, в соответствии со Стратегией преодоления бедности, утвержденной Указом Президента Украины от 15 августа 2001 года № 637/2001, бедность была определена как невозможность вследствие недостатка средств поддерживать образ жизни, присущий конкретному обществу в конкретный период времени.

Согласно Методики комплексной оценки бедности, утвержденной Министерством социальной политики совместно с другими министерствами от 08.10.2012 г. № 629/1105/1059/408/612, предусмотрен расчет системы показате-

лей, непосредственно характеризующих положение бедного населения, а именно: оценка бедности по различным критериям ее определения; анализ показателей для определения расслоения среди бедного населения; анализ бедности в разрезе основных типов домохозяйств и типов поселений; расчет показателей бедности в регионах.

Однако в мировой практике бедность уже давно используется в качестве социального риска, определяющего право на социальную защиту, а черта бедности установлена в качестве критерия для предоставления социальной помощи бедным лицам. В то же время законодательство Украины в качестве социального риска предусматривает такое положение лица, как малообеспеченность, определение которого не нашло должного законодательного закрепления.

В частности, законодательство в сфере социального обеспечения оперирует категорией «малообеспеченная семья» или «малообеспеченное лицо». Например, Закон Украины «О государственной социальной помощи малообеспеченным семьям» от 1 августа 2000 года малообеспеченной определяет семью, которая по уважительным независящим от нее причинам имеет среднемесячный совокупный доход ниже прожиточного минимума для семьи. Последний исчисляется для каждой семьи в зависимости от ее состава как сумма прожиточных минимумов, рассчитанных и утвержденных в соответствии с Законом Украины «О прожиточном минимуме». Иными словами, малообеспеченной является семья, которая по независящим от нее причинам не в состоянии поддерживать минимальный уровень потребления, определенный на основе физиологических, социальных и культурно обусловленных нормативов.

Итак, семьи с доходами ниже прожиточного минимума имеют право на денежную помощь в пределах разницы между прожиточным минимумом для семьи и ее среднемесячным совокупным доходом. Правда, законодательство предусматривает ограничение размера пособия по малообеспеченности на уровне 75 % прожиточного минимума для семьи. Кроме этого, ст. 5 Закона Украины предусматривает использование еще одного критерия, который существенно уменьшает реальный размер пособия, на который может претендовать малообеспеченная семья. Речь идет об уровне обеспечения прожиточного минимума, который до стабилизации экономического положения в Украине устанавливается с учетом реальных возможностей расходной части бюджета Украины и утверждается одновременно с принятием закона о Государственном бюджете Украины на соответствующий год.

Таким образом, существующий правовой механизм определения бедности является несовершенным и не согласованным с другими правилами вычисления в системе социальной защиты. Применение двух параллельных механиз-

мов в одной сфере, использование двойных стандартов социального обеспечения лишает в действительности всю систему юридических мер социальной защиты в связи с бедностью. Учитывая указанное, с целью повышения качества правового регулирования отношений по оказанию государственной социальной помощи целесообразно закрепление в действующем законодательстве Украины бедности в качестве социального риска, а также согласование ее основных показателей в качестве критериев предоставления государственной социальной помощи.

Список основных источников

1. Про схвалення Стратегії подолання бідності [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України, 16 берез. 2016 р., № 161-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/161-2016-p>. – Дата доступу: 02.04.2018. [Вернуться к статье](#)
2. Лібанова, Е. Ринок праці та соціальний захист : навч. посіб. / Е. Лібанова, О. Палій. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – С. 153. [Вернуться к статье](#)
3. 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. [Вернуться к статье](#)
4. Зинин, В. Г. О прожиточном минимуме и расчетах прожиточного минимума / В. Г. Зинин, А. И. Новиков // Общество и экономика. – 1994. – № 42. – С. 116. [Вернуться к статье](#)
5. Соболевская, А. А. Глобальная проблема бедности / А. А. Соболевская, А. К. Попов // Труд за рубежом. – 2004. – № 2. – С. 25. [Вернуться к статье](#)