

**Проблема кількасімейних  
домогосподарств у контексті підвищення  
рівня адресності надання соціальної  
допомоги в Україні**

## Зміст

1. Головне	3
3. Кількасімейні домогосподарства: поширеність явища	9
4. Проблематика існування кількосімейних домогосподарств у контексті посилення адресності надання соціальної допомоги	10
5. Проблема сім'я/домогосподарство: досвід інших країн	10
6. Кількосімейні домогосподарства в контексті виконання пілотних проектів	11
7. Варіанти розв'язання проблеми кількосімейних домогосподарств	12
8. Висновки	13
Додаток. Міжнародний досвід	15

## 1. Головне

У системі соціального захисту в Україні застосовуються три базові одиниці для призначення соціальної допомоги: особа, сім'я та домогосподарство. Найбільше видів соціальної допомоги призначається на особу. Окрім того, на особу призначаються пільги (деякі пільги поширюються на членів сім'ї пільговика). На домогосподарство призначаються лише два види допомоги: житлова субсидія та субсидія на відшкодування витрат на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. В усіх інших випадках використовується сім'я як основна одиниця здійснення соціальної політики.

Українське законодавство широко визначає поняття «сім'ї». У Сімейному кодексі сім'я описується як коло осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом та мають взаємні права та обов'язки. Подібне визначення також наводиться у Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», при цьому вказується, що до складу сім'ї входять батьки та їх неповнолітні (за деякими винятками) діти. Також передбачаються окремі випадки, коли сім'єю вважається спільне проживання із інвалідами або спільне проживання громадян, які не перебувають у шлюбі, але мають спільних дітей. У той самий час, деякі родичі першого ступеня споріднення відповідно до законодавства не вважаються сім'єю. Наприклад, батьки чоловіка чи дружини вже не включаються до складу сім'ї заявника (за винятком випадку непрацездатності цих батьків, коли вони перебувають на утриманні дітей), навіть якщо родичі проживають в одному помешканні. Деталізоване визначення «сім'ї», окреслене у Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», найширше використовується для призначення соціальної допомоги.

Термін «домогосподарство» також визначається законодавством, але не застосовується для потреб соціального захисту. Навіть у випадку житлової субсидії вимагається надання інформації про усіх зареєстрованих у житловому приміщенні (по суті, йдеться про домогосподарство), однак при цьому законодавець оперує терміном «сім'я». Термін «домогосподарство» визначається у Законі України «Про Всеукраїнський перепис населення». Зокрема до домогосподарства входить сукупність осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні або його частині, забезпечують себе всім необхідним для життя, ведуть спільне господарство, повністю або частково об'єднують та витрачають кошти; ці особи можуть перебувати у родинних стосунках або стосунках свояцтва, не перебувати у будь-яких з цих стосунків, або бути і в тих, і в інших стосунках; домогосподарство може складатися з однієї особи.

Неспівпадіння сім'ї та домогосподарства – це не тільки проблема термінів. В Україні досить поширене явище так званих кількасімейних домогосподарств (КСДГ), коли ми спостерігаємо спільне проживання та спільне ведення домогосподарства родичами усіх ступенів спорідненості, а також громадян, які не мають родинних зв'язків. За даними, зібраними у пілотних управліннях протягом квітня–вересня 2009 року, у деяких регіонах близько 40% заявників належать до КСДГ. Навіть за даними ОУЖД 2008 року 34% обстежених домогосподарств є кількасімейними домогосподарствами.

Масштабність існування такого явища, як кількасімейні домогосподарства, створює перешкоди для покращення рівня адресності надання соціальної допомоги. Як зазначалось вище, система соціального захисту передбачає надання допомоги передусім «сім'ї», і громадяни при поданні заяви на отримання соціальної допомоги подають інформацію про сукупний дохід сім'ї, а не домогосподарства. Таким чином, у випадку, якщо заявник належить до КСДГ, доходна база заявника враховується лише частково. Тобто виникає ризик, що заявник має певні «неофіційні» доходи у вигляді спільного користування комунальними послугами, побутовими приладами, спільного харчування та споживання інших матеріальних благ.

У світовій практиці не існує однозначного підходу щодо того, яку одиницю краще застосовувати для цілей соціального захисту — «сім'ю» чи «домогосподарство». За великим рахунком, у інших країнах, подібно до України, в програмах соціального захисту користуються терміном «сім'я». Однак, як правило, визначення сім'ї (склад сім'ї) значно різняться між країнами та часто дуже подібне до визначення «домогосподарства». Як ми бачимо з прикладів інших країн, розширене визначення, наближене до поняття домогосподарство, широко використовується і навіть переважає серед тих країн, які були обрані для аналізу. Втім, використання розширеного визначення сім'ї для цілей соціальної допомоги не є саме по собі гарантією високого рівня адресності.

В контексті пілотування експериментальних механізмів питання кількасімейних домогосподарств посідає важливу роль. Одне із основних завдань проекту — це визначення корисності застосування методів непрямой оцінки доходів заявників. Метод непрямой оцінки доходів базується на принципі повного охоплення доходної бази заявника, тому при непрямому оцінюванні доходів беруться до уваги характеристики та доходи домогосподарства. Українське законодавство не вимагає подання інформації про усіх членів кількасімейних домогосподарств у тих випадках, коли сім'я є частиною такого КСДГ. Таким чином, впровадження експерименту має обмеження, оскільки лише частина зібраної інформації про заявників стосується домогосподарств, які складаються з однієї сім'ї.

Проблема існування кількасімейних домогосподарств потребує розв'язання. Серед можливих підходів до опрацювання цього питання найдієвішим вбачається паралельне використання одиниць «сім'я» та «домогосподарство». У такому випадку сім'я залишатиметься одиницею, якій призначатимуть допомогу, у той самий час як домогосподарство застосовуватиметься для оцінювання сукупного доходу заявника (доходи усіх членів домогосподарства включатимуться до доходу заявника). Такий підхід не вимагатиме значних законодавчих змін і дасть можливість розв'язати проблему кількасімейних домогосподарств.

Однак важливо зазначити, що існує необхідність постійного детального вивчення явища КСДГ. На даний момент, окрім поширеності, мало що відомо про КСДГ, у той час як для якісного вирішення проблеми потрібне її досконале розуміння.

Детальніше вивчення КСДГ можливе в рамках пілотування експериментальних механізмів. Для здійснення такої роботи потрібна підтримка Мінпраці щодо офіційного зобов'язання заявників подавати у пілотних управліннях інформацію про доходи усіх членів домогосподарства у випадку, якщо вони належать до КСДГ.

Альтернативним шляхом додаткового вивчення питання КСДГ є збір інформації про кількасімейні домогосподарства за допомогою Обстеження умов життя домогосподарств, яке на регулярній основі проводиться Державним комітетом статистики України. Врахування в ОУЖД інформації про кількість сімей (відповідно до офіційного визначення), які входять до обстежуваного домогосподарства, та склад цих сімей, дасть можливість детальніше вивчити явище КСДГ у масштабах країни.

## 2. Визначення сім'ї та домогосподарства в українському законодавстві

В Україні використовуються три базових одиниці для призначення соціальної допомоги. Допомога призначається на особу, на сім'ю, та на зареєстрованих у житловому приміщенні (фактично домогосподарство). Найбільше видів допомоги призначається на особу (13 видів, див. Таблицю 1) – в основному допомога по догляду за дитиною чи за інвалідом. Пільги також здебільшого призначаються на «особу», хоча пільги на житлово-комунальні послуги поширюються на членів сім'ї пільговика. Поняття домогосподарство (зареєстровані у житловому приміщенні) використовується для призначення житлової субсидії та субсидії на відшкодування витрат на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. В усіх інших випадках (8 видів допомоги) одиницею виміру слугує «сім'я». Важливо зазначити, що за багатьма видами допомоги (в основному на догляд) важко чітко визначити, чи допомога призначається на сім'ю, чи на особу, тому для цих видів допомоги розподіл на особу/сім'ю є досить умовним.

### *i) Сім'я*

Законодавство визначає і термін «сім'я», і термін «домогосподарство», однак останній використовується лише для статистичних цілей, в той час як для соціального захисту в першу чергу застосовується поняття «сім'я».

Українське законодавство подає декілька варіантів терміну «сім'я». Основне визначення подано у Сімейному кодексі України (див. Таблицю 2), яке окреслює сім'ю як коло осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом та мають взаємні права та обов'язки. Подібне визначення наводиться у Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям». Цим законом деталізується визначення сім'ї, відповідно до якого до складу сім'ї входять батьки та їх неповнолітні (за деякими винятками) діти. Також передбачаються окремі випадки, коли сім'єю вважається спільне проживання із інвалідами або спільне проживання громадян, які не перебувають у шлюбі, але мають спільних дітей. У той самий час, деякі родичі першого ступеня споріднення відповідно до цього закону не вважаються сім'єю. Наприклад, батьки чоловіка чи дружини вже не включаються до складу сім'ї заявника (за винятком випадку непрацездатності цих батьків, коли вони перебувають на утриманні дітей), навіть якщо родичі проживають в одному помешканні. Визначення «сім'ї», подане в Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», найширше використовується для призначення соціальної допомоги.

Додатково у законодавстві наводяться декілька інших вузьких визначень сім'ї, зокрема це «сім'я з дітьми» та «сім'я пільговика». Подібно до визначення «сім'ї», окресленого у Порядку призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (ДСД), за основу сім'ї береться подружжя та їх неповнолітні діти. Визначення «сім'я з дітьми» та «сім'я пільговика» передбачені для вузького використання – лише для цілей призначення допомоги сім'ям з дітьми та при наданні пільг відповідно.

### *ii) Домогосподарство*

Поняття «домогосподарство» (у неявному вигляді) також використовується для цілей соціального захисту. Зокрема при визначенні права на субсидію враховуються доходи зареєстрованих у житловому приміщенні/будинку осіб, тобто фактично враховуються доходи усіх зареєстрованих членів домогосподарства.

Законодавчо ж термін «домогосподарство» визначено лише для статистичних цілей. Зокрема у Законі України «Про Всеукраїнський перепис населення» від 19.10.2000 № 2058-III «домогосподарство» визначається як сукупність осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні або його частині, забезпечують себе всім необхідним для життя, ведуть спільне господарство, повністю або частково об'єднують та витрачають кошти; ці особи можуть перебувати у родинних стосунках або стосунках свояцтва, не перебувати у будь-яких з

цих стосунків, або бути і в тих, і в інших стосунках; домогосподарство може складатися з однієї особи.

Цікаво, що в деяких нормативних документах, які стосуються призначення соціальної допомоги, згадується термін «домогосподарство», але при цьому законодавчі акти, на які ці нормативні документи посилаються, оперують поняттям «сім'я». Зокрема це стосується Постанови КМУ «Про встановлення мінімальних норм забезпечення населення твердим паливом і скрапленим газом та граничних показників їх вартості для надання у 2009 році пільг і житлових субсидій за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» від 11.02.2009 № 73. У Постанові декілька разів згадується «домогосподарство», однак інша постанова, яка регулює право на призначення житлових субсидій та відшкодування витрат на скраплений газ та паливо, користується розширеним поняттям «сім'ї» (див. вище про неявне використання поняття «домогосподарство»)<sup>1</sup>.

**Таблиця 1. Види соціальної допомоги, згруповані за одиницями призначення (на особу, на сім'ю, на домогосподарство)**

№	Види соціальної допомоги
<b>Призначається на особу</b>	
1.	Допомога інвалідам з дитинства I групи
2.	Допомога інвалідам з дитинства II групи
3.	Допомога інвалідам з дитинства III групи
4.	Допомога на поховання
5.	Соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам
6.	Допомога у зв'язку з вагітністю та пологами
7.	Одноразова допомога при народженні дитини
8.	Допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням
9.	Допомога при усиновленні дитини
10.	Допомога на дітей-інвалідів віком до 18 років
11.	Допомога на догляд (щомісячна грошова допомога малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним)
12.	Тимчасова державна допомога дітям
13.	Соціальна допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошове забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам

<sup>1</sup> Постанова КМУ «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» від 21.10.1995 № 848.

<b>Призначається на «домогосподарство» (зареєстровані у житловому приміщенні)</b>	
14.	Субсидія для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг
15.	Субсидія на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива та оплату житлово-комунальних послуг
<b>Призначається на сім'ю</b>	
16.	Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку
17.	Допомога на дітей одиницям матерям
18.	Надбавка на догляд за інвалідом з дитинства I групи
19.	Надбавка на догляд за інвалідом з дитинства II групи
20.	Надбавка на догляд за інвалідом з дитинства III групи
21.	Надбавка на догляд за дитиною-інвалідом віком до 6 років
22.	Надбавка на догляд за дитиною-інвалідом від 6 до 18 років
23.	Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям

Джерело : законодавство України

**Таблиця 2. Визначення «сім'ї» в українському законодавстві**

Термін	Визначення	Нормативний акт
Сім'я	<p>1. Сім'я є первинним та основним осередком суспільства.</p> <p>2. Сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки.</p> <p>Подружжя вважається сім'єю і тоді, коли дружина та чоловік у зв'язку з навчанням, роботою, лікуванням, необхідністю догляду за батьками, дітьми та з інших поважних причин не проживають спільно.</p> <p>Дитина належить до сім'ї своїх батьків і тоді, коли спільно з ними не проживає.</p> <p>3. Права члена сім'ї має одинока особа.</p> <p>4. Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства.</p>	Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III
Сім'я (склад сім'ї)	<p>Сім'я – це особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Права члена сім'ї має одинока особа.</p> <p>До складу сім'ї включаються чоловік, дружина; рідні, усиновлені та підопічні діти цих осіб, у тому числі діти, які навчаються за денною формою навчання у загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації до досягнення двадцяти трьох років і не мають власних сімей, неодружені повнолітні діти, які визнані інвалідами з дитинства I та II групи або інвалідами I групи і проживають разом з батьками; непрацездатні батьки чоловіка та дружини, які проживають разом з ними і перебувають на їх утриманні у зв'язку з відсутністю власних доходів; особа, яка проживає разом з одиноким інвалідом I групи і здійснює догляд за ним. До складу сім'ї не включаються особи, які перебувають на повному державному утриманні.</p>	Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-III
Сім'я	Особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Права члена сім'ї має одинока особа.	Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-III
Сім'я з дітьми	Поєднане родинними зв'язками та зобов'язаннями щодо утримання коло осіб, у якому виховуються рідні, усиновлені діти, а також діти, над якими встановлено опіку чи піклування.	Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-XII
Сім'я пільовика	До членів сім'ї пільовика при наданні пільг належать: дружина (чоловік), їхні неповнолітні діти (до 18 років); неодружені повнолітні діти, які визнані інвалідами з дитинства I та II групи або інвалідами I групи; особа, яка проживає разом з інвалідом війни I групи та доглядає за ним за умови, що інвалід війни не перебуває у шлюбі; непрацездатні батьки; особа, яка знаходиться під опікою або піклуванням громадянина, що має право на пільги, та проживає разом з ним.	Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008 № 835-VI

Джерело: законодавство України.



### 3. Кількасімейні домогосподарства: поширеність явища

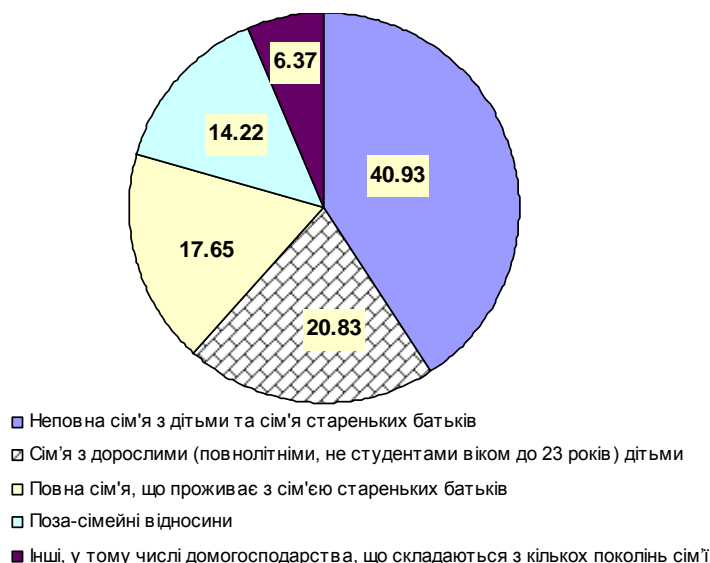
Неспівпадіння сім'ї та домогосподарства є поширеним явищем в Україні. Досить часто ми спостерігаємо спільне проживання та спільне ведення домогосподарства родичами усіх ступенів спорідненості, а також громадян, які не мають родинних зв'язків. За даними, зібраними у п'яти пілотних управліннях, частка кількосімейних домогосподарств у деяких регіонах досягає 40% серед заявників на отримання соціальної допомоги (див. Таблицю 3). За даними ОУЖД (2008 рік), частка КСДГ становить 34% усіх домогосподарств в Україні. В основному такі домогосподарства складаються з повнолітніх осіб, які проживають разом зі своїми дітьми, а також зі старенькими батьками, бабусями/дідусями (див. Графік 1).

**Таблиця 3. Частка домогосподарств, які складаються з кількох сімей, на основі даних п'яти пілотних управлінь за квітень–вересень 2009 року**

	Загалом	Кам'яно-бридський р-н м. Луганськ	Баштанський р-н Миколаївської області	м. Умань Черкаської області	Кіцманський р-н Чернівецької області	Корюківський р-н Чернігівської області
Загальна кількість домогосподарств	2 446	93	364	1129	573	287
Оцінка кількості КСДГ, випадків, одиниць	408	38	149	52	145	24
Частка КСДГ у загальній кількості заявників, %	16,68	40,86	40,93	4,61	25,31	8,36

Джерело: дані п'яти пілотних управлінь праці та соціального захисту населення.

**Графік 1. Структура кількосімейних домогосподарств за даними п'яти пілотних управлінь, %, квітень–вересень 2009 року**



Джерело: дані п'яти пілотних управлінь праці та соціального захисту населення

#### **4. Проблематика існування кількасімейних домогосподарств у контексті посилення адресності надання соціальної допомоги**

Система соціального захисту в Україні загалом характеризується низьким рівнем адресності. Відповідно до оцінок Світового банку, лише 34% витрат на соціальний захист потрапляє до 20% найбіднішого населення України (дані 2007 року), що значно нижче аналогічного показника у сусідніх країнах (за розрахунками Консультанта на основі бази даних ОУЖД 2008, лише 23% коштів допомог (без урахування пільг) надходять найбіднішим 20% населення). Такий стан речей обумовлений цілою низкою чинників, серед яких одним із найважливіших вважається призначення деяких видів соціальної допомоги без врахування доходів заявника та членів його родини. Позаяк ширше врахування доходів заявника при призначенні допомоги є важливим потенційним кроком щодо підвищення рівня адресності системи соціального захисту, сам механізм врахування доходів є об'єктом для потенційного удосконалення.

Одним із потенційних шляхів удосконалення механізму врахування доходів (та матеріального стану) заявника вбачається розв'язання питання кількасімейних домогосподарств. Як зазначалось вище, соціальна допомога у більшості випадків призначається на сім'ю (якщо не брати до уваги допомогу на особу), і при цьому береться до уваги сукупний дохід сім'ї. При цьому в українському суспільстві досить поширене явище кількасімейних домогосподарств, коли декілька сімей мають у спільному користуванні певні блага (товари чи послуги) та частково чи повністю ділять витрати. За таких умов застосування визначення сім'ї як одиниці для призначення соціальної допомоги (оцінки доходу заявника) саме по собі створює передумови неправильного визначення як доходів, так і матеріального стану заявника, оскільки при обрахунках доходів не повністю враховується доходна база. За великим рахунком, спільне проживання заявника у кількасімейному домогосподарстві створює можливість існування «неофіційних» доходів у вигляді спільного користування комунальними послугами, побутовими приладами, спільного харчування та споживання інших матеріальних благ.

Таким чином, з урахуванням викладеного вище, можна стверджувати, що неврахування такого масштабного явища, як кількасімейні домогосподарства, може призводити до виникнення певного про шарку сімей отримувачів соціальної допомоги, які відповідно до поточної методології оцінки сукупного доходу сім'ї визначаються менш заможними, ніж вони є насправді, що вочевидь може знижувати рівень адресності надання соціальної допомоги (навіть за умови врахування доходів) та ефективність розподілу державних коштів. Дане твердження є гіпотезою та потребує детального вивчення і порівняння доходів сімей заявників та доходів кількасімейного домогосподарства, до якого сім'я заявника належить.

#### **5. Проблема сім'я/домогосподарство: досвід інших країн**

У світовій практиці не існує однозначного підходу щодо того, яке визначення краще для цілей соціального захисту – «сім'я» чи «домогосподарство». За великим рахунком, у інших країнах, подібно до України, в програмах соціального захисту користуються терміном «сім'я». Однак, як правило, визначення сім'ї (склад сім'ї) значно різниться між країнами та часто дуже подібне до визначення «домогосподарства». Наприклад, у таких країнах, як Вірменія, Болгарія, Киргизька республіка, Румунія (див. Таблицю 4), використовується розширене визначення сім'ї, яке по суті співпадає із визначенням домогосподарства за основними характеристиками: (а) спільне помешкання, (б) спільний бюджет, (в) спільне харчування. У випадку Вірменії та Болгарії визначення сім'ї не обов'язково передбачає наявність родинного зв'язку.

Як видно із Таблиці 7 Додатку, застосування розширеного визначення сім'ї саме по собі не гарантує високого рівня адресності. Однак, як ми бачимо з прикладів інших країн, розширене визначення, наближене до поняття домогосподарство широко використовується і навіть переважає серед тих країн, які були обрані для аналізу.

**Таблиця 4. Визначення «сім'я» у світовому досвіді**

№	Країна	Відповідність до визначення «домогосподарства»	Визначення
1.	Албанія	Відсутня	Група людей, що мають спільне житло, пов'язані між собою шлюбними відносинами, відносинами «батьки-діти», кровними відносинами і відносинами піклування.
2.	Вірменія	Відповідає визначенню домогосподарства	Невелика соціальна група громадян, які зареєстровані і (або) живуть в одному й тому ж помешканні, ведуть спільне господарство і мають спільний бюджет.
3.	Болгарія	Відповідає визначенню домогосподарства	Громадяни, які живуть разом в одному будинку за наявності або відсутності зв'язку спорідненості та зареєстровані за однією адресою.
4.	Киргизька республіка	Відповідає визначенню домогосподарства	Спільне проживання родичів, які ведуть спільну господарську діяльність та мають спільний сімейний бюджет.
5.	Литва	Відсутня	Подружжя або особи, що проживають разом (не зареєстровані як подружжя), з дітьми або без дітей, а також один з батьків, який проживає разом з дітьми.
6.	Румунія	Відповідає визначенню домогосподарства	Чоловік і дружина, або чоловік, дружина та їх неодружені діти, які спільно проживають і спільно ведуть домашнє господарство. Також одна особа, що проживає спільно з дітьми, про яких піклується. Чоловік і жінка, які не перебувають у шлюбі, з дітьми від інших партнерів (при умові, що діти проживають спільно і беруть участь у веденні домашнього господарства).

Джерело: законодавство країн.

## **6. Кількасімейні домогосподарства в контексті виконання пілотних проектів**

В контексті пілотування експериментальних механізмів питання кількасімейних домогосподарств посідає важливу роль. Одне із основних завдань проекту — це визначення корисності застосування методів непрямой оцінки доходів заявників на отримання соціальної допомоги. Метод непрямой оцінки доходів базується на принципі повного охоплення доходної бази заявника, і тому при непрямому оцінюванні доходів до уваги беруться характеристики та доходи домогосподарства. У той же час, українське законодавство не вимагає подання інформації про все домогосподарство у тих випадках, коли сім'я є частиною КСДГ. Таким чином, впровадження експерименту має обмеження, оскільки повноцінне опрацювання запропонованих механізмів непрямой оцінки доходів заявника можна проводити лише для житлових субсидій та субсидій на відшкодування витрат на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, де при поданні заяви вимагається інформація про зареєстрованих у житловому приміщенні (фактично домогосподарство). Опрацювання методології непрямой оцінки доходу для заявників, які звертаються по інші види допомоги, можливе лише у тих випадках, коли сім'я та домогосподарство співпадають.

Таким чином, існування кількасімейних домогосподарств створює проблему оцінки корисності непрямой методу, оскільки значна частина зібраної інформації (про КСДГ) не може

повноцінно використовуватися для аналізу. Висновки, які будуть отримані за результатами аналізу, будуть стосуватись лише частини заявників. Важливо також зазначити, що при запровадженні методу непрямого оцінювання доходу потрібно буде розв'язати проблему кількасімейних домогосподарств, оскільки застосування методу вимагає повної інформації про домогосподарства усіх заявників.

## **7. Варіанти розв'язання проблеми кількасімейних домогосподарств**

Потенційно вбачаються три підходи до проблеми кількасімейних домогосподарств: (а) залишити все без змін; (б) призначати допомогу на домогосподарство, а не на сім'ю; (в) призначати допомогу на сім'ю, однак при оцінюванні доходу враховувати доходи усіх членів домогосподарства. Нижче розглядаються переваги та вади кожного з варіантів.

### ***а. Без змін***

*За:* Основним аргументом на користь збереження “status quo” є уникнення внесення серйозних змін до чинного законодавства. Перехід до іншого визначення сім'ї чи перехід до визначення домогосподарства вимагатиме значних законодавчих та адміністративних зусиль.

*Проти:* Поширеність явища кількасімейних домогосподарств не може залишатися поза увагою. При проведенні експерименту було помічено, що існує досить відчутна різниця між задекларованим доходом та реальним матеріальним станом сім'ї, яка належить до кількасімейного домогосподарства. Тому ігнорування проблеми КСДГ залишатиме можливість для отримання соціальної допомоги заможними громадянами, що у свою чергу зберігатиме рівень адресності на відносно низькому рівні.

### ***б. Застосування широкого визначення сім'ї (домогосподарство)***

*За:* Застосування широкого визначення домогосподарства при наданні соціальної допомоги повністю вирішить проблему кількасімейних домогосподарств.

*Проти:* Призначення допомоги на «домогосподарство» вимагатиме внесення серйозних змін до законодавства про надання соціальної допомоги. Основною одиницею здійснення соціальної політики є «сім'я», і навіть якщо сім'я належить до кількасімейного домогосподарства, більшість видів допомог призначається саме сім'ї, а не домогосподарству, тому при переході до призначення допомоги на «домогосподарство» може виникнути більше проблем, ніж переваг.

### ***с. Зберігається чинний порядок призначення допомоги на сім'ю, але при поданні заяви на отримання соціальної допомоги декларація про доходи подається на усіх членів домогосподарства***

*За:* Перевагою такого підходу є те, що можна зберегти чинний порядок призначення допомог на сім'ю, тому, окрім введення терміну «домогосподарство» у законодавство про соціальний захист, ніяких інших суттєвих змін не вимагається. Водночас, оцінювання доходу заявників на основі домогосподарства (використання середнього розміру доходу на члена домогосподарства для визначення доходу сім'ї) розв'язує проблему кількасімейних домогосподарств.

*Проти:* Вадю такого підходу є потенційне збільшення документообігу та невдоволення заявників, оскільки вони будуть змушені подавати інформацію про усіх членів домогосподарства у випадку, якщо належать до КСДГ.

## 8. Висновки

На наш погляд, збереження сім'ї як основної одиниці, якій призначається допомога, і врахування при цьому доходів усіх членів домогосподарства (див. підпункт с розділу 7) може стати оптимальним підходом до розв'язання проблеми кількасімейних домогосподарств. Однак важливо зазначити, що існує необхідність постійного детального вивчення явища КСДГ. На даний момент, окрім поширеності, мало що відомо про КСДГ, у той час як для якісного вирішення проблеми потрібне її досконале розуміння.

Детальніше вивчення КСДГ можливе в рамках пілотування експериментальних механізмів. Однак для здійснення такої роботи потрібна підтримка Мінпраці щодо офіційного зобов'язання заявників у пілотних управліннях подавати інформацію про доходи усіх членів домогосподарства у випадку, якщо вони належать до КСДГ.

Альтернативним шляхом вивчення питання КСДГ є збір інформації про кількасімейні домогосподарства за допомогою Обстеження умов життя домогосподарств, яке на регулярній основі проводиться Державним комітетом статистики України. На сьогодні методологія Держкомстату не бере до уваги існування кількасімейних домогосподарств. Зокрема, у офіційній методології зазначається, що оскільки частка домогосподарств, у складі яких є особи, не пов'язані родинними стосунками, складає 0,55% від загальної кількості домогосподарств (0,71% від кількості домогосподарств за винятком одинаків), в сучасних економічних умовах поняття «домогосподарство» і «сім'я» дуже близькі. Однак, як описується у розділі 3, дані, зібрані у пілотних управліннях, і детальний аналіз даних ОУЖД свідчать про те, що в реальному житті поняття «домогосподарство» та «сім'я» часто не співпадають.

Врахування в ОУЖД інформації про кількість сімей відповідно до офіційного визначення, які входять до обстежуваного домогосподарства, та склад цих сімей, дасть можливість детальніше вивчити явище КСДГ у масштабах країни.

## Список літератури

1. Alderman, Harold. Social Assistance In Albania: Decentralization and Targeted Transfers. *Living Standards Measurement Study Working Paper Number 134*. The World Bank: Washington D.C. July 1998.
2. Tesliuc, Emil, Lucian Pop and Richard Florescu. Protecting The Poor and Vulnerable. The World Bank, 2003.
3. USAID Armenia. *Social Transfers in Armenia and Their Impact on Poverty*. - Armenia Social Protection Systems Strengthening Project, 2007.
4. World Bank. *Program Implementation Matters for Targeting Performance: Evidence and Lessons from Eastern and Central Europe*. The World Bank, 2005.
5. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III.
6. Закон України «Про податок на доходи фізичних осіб» від 22.05.2003 № 889-IV.
7. Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 № 1768-III.
8. Закон України «Про Всеукраїнський перепис населення» від 19.10.2000 № 2058-III.
9. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 № 2811-XII.
10. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008 № 835-VI.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» від 24.02.2003 № 250.
12. Постанов КМУ «Про встановлення мінімальних норм забезпечення населення твердим паливом і скрапленим газом та граничних показників їх вартості для надання у 2009 році пільг і житлових субсидій за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» від 11.02.2009 № 73.
13. Постанова КМУ «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» від 21.10.1995 № 848.

## Додаток. Міжнародний досвід

### Албанія

Основним компонентом албанської системи соціальної допомоги є програма Ndihme Ekonomike, або Економічна Допомога (ЕД), яка була представлена урядом у 1993 році. Основна мета ЕД полягає в тому, щоб підвищити реальні доходи найбідніших домогосподарств до рівня, вищого за прожитковий мінімум. Право на участь у програмі визначається на основі оцінювання доходу. Порогове значення доходів для участі в програмі встановлюється на основі розміру домогосподарства та його складу, так само як встановлюється рівень допомоги по безробіттю на національному рівні. 1995 року були введені додаткові «критерії виключення», пов'язані з доступом до активів, що можуть створювати дохід, або з працевлаштуванням одного з членів домогосподарства. Домогосподарство має право на отримання грошової допомоги у розмірі, що дорівнює різниці між пороговим доходом та фактичними надходженнями з усіх джерел, включно з доходами від активів. ЕД фінансується за рахунок центрального бюджету, але здійснюється на локальному рівні місцевими органами влади.

*У албанській системі соціальної допомоги, у тому числі в програмі ЕД, термін «сім'я» стосується групи людей, що мають спільне житло, пов'язані між собою шлюбними відносинами, відносинами «батьки-діти», кровними відносинами і відносинами піклування.*

### Вірменія

Допомога малозабезпеченим сім'ям (ДМС) є найбільшою соціальною програмою допомоги у Вірменії, на яку припадає 25% витрат на соціальний захист. Програму Допомоги малозабезпеченим сім'ям було започатковано 1999 року як частину реформи, що консолідувала 26 категорій програм цільової допомоги. Реформа змінила спрямованість соціальної допомоги в двох важливих напрямках. Вона сфокусувалася на сім'ї як окремій категорії, а не на індивідуумі, і визначила бідність як цільовий критерій. Впровадження ДМС базувалось на системі «Парос», започаткованій 1995 року з метою розподілу гуманітарної допомоги. ДМС використовує бальну систему перевірки доходу, коли домогосподарства ранжуються на основі єдиного індексу, розрахованого за формулою, що враховує характеристики домогосподарства та його членів. Використання механізму адресності, заснованого на балах/індексі, а не на доходах, було викликано високим рівнем тіньової економіки у Вірменії.

*Закон Вірменії «Про державну допомогу» визначає «сім'ю» в програмі ДМС як невелику соціальну групу громадян, які зареєстровані і (або) живуть в одному й тому ж помешканні, члени якого ведуть спільне господарство і мають спільний бюджет.*

### Болгарія

Програма перевірки доходу – Гарантований мінімальний дохід (ГМД) – була започаткована 1992 року. Її метою є допомога бідним, їх соціальна інтеграція та залучення до ринку праці. Основні критерії включення до програми стосуються доходу, віку, зайнятості та стану здоров'я заявника і членів його сім'ї. Рівень доходу заявника повинен бути нижчим за певну межу – так званий диференційований мінімальний дохід. Розраховується дана межа на основі трьох елементів. По-перше, це базове значення ГМД, яке періодично визначається Радою Міністрів. Друга група факторів – ряд коефіцієнтів, що враховують розмір та склад домогосподарства і надають особливого (пільгового) значення вразливим групам населення (інвалідам, людям похилого віку, самотнім батькам маленьких дітей). Ці дані використовуються для коригування ГМД при розрахунку диференційованого мінімального доходу для сім'ї кожного заявника. Третім чинником є дохід домогосподарства, що визначається досить комплексно. Також застосовується критерій наявності активів. Щомісячна надбавка розраховується як різниця між диференційованим мінімальним доходом і фактичним доходом сім'ї заявника за попередній місяць.

*Болгарська система соціальної допомоги, в тому числі ГМД, визначає, що сім'ї/співмешканці мають право на соціальну підтримку, якщо вони за станом здоров'я, віком, соціальними та іншими чинниками не в змозі задовольнити свої основні життєві потреби. Співмешканці визначаються як ті, хто живе разом в одному будинку за наявності або відсутності зв'язків спорідненості та зареєстровані за однією адресою.*

## **Киргизька Республіка**

Програма «Єдина щомісячна допомога» (ЄЩД) є основною програмою зменшення бідності в Киргизькій Республіці: грошова допомога призначається з урахуванням доходу заявника для покриття розриву між доходами найбідніших сімей та межею малозабезпеченості, відомою як гарантований мінімальний рівень споживання (ГМРС). Запроваджена в січні 1995 року, програма зазнавала змін і набула сучасного вигляду лише 1998 року (Закон № 15/1998). Закон Киргизької Республіки «Про державну допомогу» від 1998 року визначив нову єдину щомісячну допомогу як основу спрощеної та єдиної політики соціальної грошової допомоги.

Процес визначення права на допомогу включає два фільтри: оцінка доходів та категоріальний критерій. По-перше, право на допомогу мають лише ті домогосподарства, що мають дохід на одну особу нижчий, ніж ГМРС. Для розрахунку доходу на одну особу дохід сім'ї ділиться на кількість її членів. Сімейний дохід є сумою грошових доходів і дооціненого сільськогосподарського доходу. По-друге, лише окремі домогосподарства мають право на ЄЩД: (а) з дітьми віком до 16 років (сім'ї учнів загальноосвітніх закладів мають право на участь у програмі до моменту досягнення учнем 18-річного віку); (б) з дітьми, які навчаються у початкових професійно-технічних навчальних закладах, середніх та вищих професійних навчальних закладах віком до 21 року (за винятком тих, хто навчається на заочній формі, та тих учнів, що навчаються за контрактом або на вечірній формі навчання); (с) якщо у домогосподарстві є інваліди.

*Відповідно до закону «Про державну допомогу», який регулює ЄЩД, домогосподарство передбачає спільне проживання родичів, які ведуть спільну господарську діяльність та мають спільний сімейний бюджет. У випадку, коли разом проживають кілька родин з окремими сімейними бюджетами, кожна з цих сімей має право на єдину щомісячну допомогу індивідуально.*

## **Литва**

1990 року Литва запровадила широку систему соціальної допомоги для забезпечення мінімального рівня життя для всіх домогосподарств. Ця система складається з ряду окремих програм, включно з програмою надання допомоги з урахуванням майнового стану, – Програмою соціальної допомоги (ПСД). До 2004 року право на отримання ПСД базувалось виключно на оцінюванні доходу. Однак зниження доходів зробило їх ненадійним показником нужденності заявників, тому 2004 року було запроваджено майнові критерії (перевірку активів). Як наслідок, вартість програми та показник охоплення/покриття істотно знизилась.

Домогосподарства, які мають право на допомогу, отримують грошову допомогу, що дорівнює 90% різниці між середнім доходом домогосподарства та офіційним порогом, який на даний момент становить 350 латів на душу населення на місяць.

*Відповідно до закону, що регулює соціальну допомогу для малозабезпечених сімей, термін «сім'я» визначає подружжя або осіб, що проживають разом (не зареєстровані як подружжя), з дітьми або без дітей, а також одного з батьків, який проживає разом з дітьми.*



## Румунія

Однією з основних програм адресної грошової допомоги в Румунії є програма «Мінімальний гарантований дохід» (МГД). МГД було запроваджено 2002 року. Ця програма замінила Програму соціальної допомоги, що діяла впродовж 1995–2001 років та виявилась неефективною через неналежне фінансування, недоліки структури та впровадження. Право на участь у МГД отримують заявники, які проходять перевірку доходу і майновий критерій. Допомога за МГД покриває розрив між пороговим і фактичним доходом родини. Порогове значення доходу залежить від доходу і розміру сім'ї. Працевдатним членам сім'ї допомога надається з вимогою участі у громадських роботах з метою самовідбору саме тих, хто дійсно потребує допомоги.

*МГД регулюється законом Румунії «Про мінімальний гарантований дохід» № 416/2001, згідно з яким термін «сім'я» означає чоловіка і дружину, або чоловіка, дружину та їх неодружених дітей, які спільно проживають і спільно ведуть домашнє господарство. Термін «сім'я» означає також одну особу, що проживає спільно з дітьми, про яких піклується. Чоловік і жінка, які не перебувають у шлюбі, з дітьми від інших партнерів (при умові, що діти проживають спільно і беруть участь у веденні домашнього господарства), будуть також прирівнюватись до терміну «сім'я».*

**Таблиця 5. Визначення домогосподарства у країнах ЄС**

Країна	Визначення включає				
	Спільне помешкання	Спільний бюджет	Спільне харчування	Сімейний зв'язок	Студенти/ тимчасово відсутні
Австрія	Так	Ні	Так	Так	Не згадується
Бельгія	Так	Ні	Ні	Так	Не згадується
Данія	Так	Ні	Ні	Так	Не згадується
Естонія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Фінляндія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Франція	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Німеччина	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Греція	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Угорщина	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Ірландія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Італія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Латвія	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується
Литва	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Люксембург	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Нідерланди	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Польща	Так (але моряки та працівники за кордоном також включаються)	Так	Так	Ні	Ні
Португалія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Словенія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Іспанія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Швеція	Так	Ні	Ні	Ні	Не згадується

Джерело: UNECE огляд статистики доходу сільськогосподарських домогосподарств

**Таблиця 6. Визначення домогосподарства у країнах, які не є членами ЄС**

Країна	Визначення включає				
	Спільне помешкання	Спільний бюджет	Спільне харчування	Сімейний зв'язок	Студенти/ тимчасово відсутні
Андорра	Ні	Так	Так	Так	Не згадується
Вірменія	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується
Азербайджан	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Білорусь	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується
Болгарія	Так	Так	Так	Ні	Включається
Канада	Так	Ні	Ні	Ні	Включається
Хорватія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Грузія	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується
Казахстан	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Киргизстан	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується
Мексика	Так	Ні	Так	Ні	Не згадується
Нова Зеландія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Норвегія	Так	Ні	Ні	Ні	Не згадується
Корея	-	Так	Так	Ні	Не згадується
Молдова	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується
Румунія	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується
Швейцарія	Так	Так	Так	Ні	Не згадується
Туркменістан	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується
Україна	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується
Сполучені Штати Америки	Так	Так	Ні	Ні	Не згадується

Джерело: UNECE огляд статистики доходу сільськогосподарських домогосподарств

**Таблиця 7. Одиниці для вимірювання доходу, а також оцінки адресності програм, які базуються на оцінюванні доходу заявника**

Країна	Програма соціальної допомоги	Одиниця вимірювання доходу	Рік оцінювання	Показник адресності (розподіл одержувачів допомоги за квінтилями, %)					Показник охоплення (частка населення квінтиля, охопленого програмою, %)				
				1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Квінтилі				1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Албанія	Ndihme ekonomike (економічна допомога)	сім'я	2002	41	23	21	10	5	26	14	13	7	3
Болгарія	Гарантований мінімальний дохід	домогосподарство	2003	58	19	14	3	6	8	3	2	0	1
Киргизька Республіка	Єдина щомісячна допомога	домогосподарство	2002	37	32	18	9	4	30	27	15	8	3
Литва	Програма соціальної допомоги	сім'я	2000	60	20	12	4	4	11	4	2	1	1
Румунія	Гарантований мінімальний дохід	домогосподарство	2002	60	23	10	5	2	12	3	2	1	0
				Показник адресності, %					Розподіл ресурсів програми за квінтилями, %				
Вірменія*	Допомога малозабезпеченим сім'ям	домогосподарство сім'ям	2006	49,5	23	14,7	9	3,8	54	22,6	13	7,3	3,1

Джерело: Дослідження країн Світового банку

\* Комплексне обстеження умов життя (ILCS) 2006

Примітка: У країн з середнім рівнем доходу (Болгарія, Литва, Румунія) адресні програми є допоміжними програмами до загальної системи соціального захисту, з бюджетами 0,25–1 % ВВП. Тому вони демонструють менші показники охоплення (5–10% населення). У країнах з низьким рівнем доходів (Албанія, Киргизька Республіка) адресна програма, як правило, є однією великою програмою, що охоплює 10–20% населення, з бюджетом у розмірі 1–2% ВВП.