

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

КОЛОМОЙЦЕВ МИКОЛА МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 349.3

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ
МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ СІМ'ЯМ**

Спеціальність 12.00.05 – трудове право;
право соціального забезпечення

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дніпропетровськ – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент
ТИЩЕНКО Олена Володимирівна,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, доцент кафедри
трудового права та права соціального
забезпечення.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук
КЛЕМПАРСЬКИЙ Микола Миколайович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, професор кафедри
кримінального права та кримінології;

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
ВАПНЯРЧУК Наталія Миколаївна,
Національна академія правових наук України,
провідний науковий співробітник відділу
планування та аналізу правових досліджень
Управління планування та координації
правових досліджень в Україні.

Захист відбудеться 12 листопада 2015 року о 12-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 08.727.03 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49005, м. Дніпропетровськ, проспект Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49005, м. Дніпропетровськ, проспект Гагаріна, 26.

Автореферат розіслано 09 жовтня 2015 року.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Т.М. Лежнєва

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У контексті євроінтеграційних процесів, які активно відбуваються в Україні, досить актуальною постає проблема забезпечення соціальних стандартів та рівня життя громадян, які б відповідали міжнародним. Як соціальна держава, в якій найвищою соціальною цінністю визнається людина, Україна повинна забезпечувати соціальний захист та достатній рівень життя своїх громадян; особливо це стосується тих верств населення, які з тих чи інших причин не мають можливості самостійно забезпечити себе засобами до існування в повному обсязі, тобто малозабезпечених. Оскільки сім'я є первинним та основним осередком суспільства, то забезпечення високого рівня життя сімей є одним з основних завдань, що мають вирішуватися державою.

Нестабільна політична ситуація в країні призвела до того, що з кожним днем збільшується кількість малозабезпечених сімей. Причиною цього є підвищення цін на товари першої необхідності, несвоєчасна виплата заробітної плати, масові звільнення внаслідок скорочення штату через спад виробництва. Тенденції спаду в економічному розвитку країни, значне погіршення соціального становища, складна процедура отримання та низька адресність державної соціальної допомоги, невідповідність правових норм щодо державної підтримки малозабезпечених сімей міжнародним вимогам та нормативам, значний розрив між рівнем життя малозабезпечених сімей в Україні та за кордоном породжують негативні настрої у суспільстві, що, у свою чергу, ускладнює євроінтеграційні процеси. Вищезазначені проблеми зумовлюють необхідність удосконалення системи надання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні. Важливим кроком на шляху до успішного вирішення даного завдання є ґрунтовне дослідження теоретико-правових засад державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та внесення пропозицій з удосконалення правового регулювання даного питання з метою забезпечення високого рівня життя українських сімей.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертаційного дослідження склали праці вітчизняних учених у галузі права соціального забезпечення, зокрема В.М. Андрієва, Н.Б. Болотіної, В.Я. Бурака, Н.М. Вапнярчук, Т.З. Гарасиміва, М.М. Клемпарського, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, О.І. Процевського, С.М. Синчук, І.М. Сироти, Н.М. Стаховської, Б.І. Сташківа, Б.С. Стичинського, В.Л. Стрепка, О.В. Тищенко, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, О.М. Ярошенка та ін. Незважаючи на достатню кількість досліджень, окремі питання правового регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям вивчено фрагментарно. До сьогодні не в повній мірі досліджено критерії

визначення розміру та форми надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Додаткову увагу необхідно приділити також вивченню сучасного стану правового регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана на кафедрі цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011-2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 р. № 14-10, та у межах загальноуніверситетської наукової теми «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (державний реєстраційний номер 0112U003550), затвердженої 28.05.2012 р., і теми кафедри цивільно-правових дисциплін «Проблеми здійснення та захисту прав і свобод суб'єктів цивільних, трудових та природоресурсних правовідносин» (протокол № 2 від 22.08.2014 р.).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб з урахуванням концептуальних розробок юридичної науки, доктрини права соціального забезпечення, вимог чинного законодавства України та узагальнень практики його застосування з'ясувати сутність та значення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у сучасних умовах розвитку держави й суспільства, дослідити особливості правового регулювання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, визначити основні недоліки правового регулювання соціальної політики підтримки малозабезпечених сімей в Україні та надати пропозиції щодо їх усунення.

Для досягнення поставленої мети у процесі дослідження ставляться такі основні *задачі*:

- з'ясувати сутність державної соціальної політики та її роль у забезпеченні стабільного функціонування і розвитку сім'ї;
- визначити сутність поняття «малозабезпеченість» як основи для надання державної соціальної допомоги;
- проаналізувати сучасний стан правового регулювання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям;
- виокремити та охарактеризувати систему принципів надання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям;
- визначити основні завдання та напрямки соціальної політики з надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям;
- виділити основні форми надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям;
- проаналізувати умови і вимоги для отримання компенсацій та інших додаткових соціальних гарантій для малозабезпечених сімей;

– вказати проблеми правового регулювання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні;

– визначити шляхи вдосконалення та перспективи розвитку правового регулювання державної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, які виникають при наданні державної соціальної допомоги окремим категоріям населення.

Предметом дослідження є правове регулювання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження складає сукупність філософських, загальнонаукових та спеціальних (діалектичний, системно-структурний, структурно-логічний, формально-логічний, порівняльно-правовий, моделювання) методів наукового пізнання. Комплексне використання вказаних методів дозволило забезпечити виконання поставлених задач, а також зробити обґрунтовані та достовірні висновки і сформулювати пропозиції щодо вирішення досліджуваного питання.

Так, статистичні методи дозволили дослідити динаміку та порівняти рівень виплати допомоги по малозабезпеченості в різних країнах (підрозділ 3.1). Системно-структурний, формально-логічний і порівняльно-правовий застосовувалися під час визначення комплексу нормативно-правових засобів і заходів, за допомогою яких з'ясовано категоріально-понятійний апарат у досліджуваній темі, визначено систему принципів надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні (підрозділи 1.1-1.4; 2.1-2.3). Застосування структурно-логічного та методу моделювання дозволило виявити основні проблеми правового регулювання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та підготувати пропозиції з удосконалення чинного законодавства (підрозділи 3.1; 3.2). Діалектичний та системний були використані під час дослідження сучасного стану законодавства України у сфері соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, а також при порівнянні соціальних стандартів і гарантій для малозабезпечених сімей в Україні та зарубіжних країнах (підрозділи 2.1; 3.2).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в українській науці праць соціального забезпечення самостійним комплексним науковим дослідженням теоретичних та практичних проблем правового регулювання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, запропонованих здобувачем особисто. Основними з них є такі:

уперше:

– запропоновано розширити перелік принципів інституту соціальної допомоги, зокрема, окрім принципів адресності, універсальності,

всезагальності, добровільності, доступності, забезпечення допомогою на рівні не нижче прожиткового мінімуму, застосовувати й принципи превентивності та обумовленості;

– внесено пропозицію запровадити новий механізм оцінки сімей щодо їх потреби в отриманні державної соціальної допомоги по малозабезпеченості шляхом поєднання прямого та бального методу оцінки, що дозволить визначити реальний фінансовий стан сімей та дасть можливість посилити адресність надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям;

– запропоновано при розрахунку компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги до складу сім'ї включати не лише осіб, які зареєстровані в житловому приміщенні, а й тих, які фактично проживають у ньому;

удосконалено:

– поняття «малозабезпеченість», яке запропоновано розглядати як соціальний ризик, при якому сім'я, середньомісячний сукупний дохід якої за визначений законом період часу нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї, та яка, докладаючи всіх необхідних зусиль, з об'єктивних причин не може забезпечити собі дохід, необхідний для задоволення мінімальних життєвих потреб;

– визначення державної соціальної політики, під якою запропоновано розуміти внутрішню політику держави, спрямовану на захист інтересів соціальних груп, які піддаються різного роду соціальних ризиків, а також попередження виникнення таких ризиків шляхом вжиття необхідних правових, організаційних та соціально-економічних заходів, що знаходять своє відображення у відповідних програмах соціального розвитку, системі соціального законодавства, виконання й дотримання яких є обов'язковим для кожного громадянина, та орієнтовану на здійснення регулюючих функцій з метою забезпечення ефективного розвитку економіки держави та суспільства;

дістали подальшого розвитку:

– пропозиції щодо форми надання допомоги малозабезпеченим сім'ям з дітьми, а саме: допомогу запропоновано надавати у комбінованому вигляді – частину у формі грошової допомоги (50 %), а іншу – у натуральній формі (причому вид натуральної допомоги визначати в залежності від віку дитини), що дозволить хоча б частково проконтролювати цільове використання наданих державою коштів;

– пропозиції з удосконалення діяльності інституту соціальних інспекторів в Україні, шляхом розробки та затвердження Рекомендацій щодо практичної діяльності державних соціальних інспекторів за наступною структурою та покладення на них функцій оцінки рівня потреби сімей у соціальній допомозі по малозабезпеченості та моніторингу за цільовим використанням отримувачами коштів, які спрямовуються на соціальну

допомогу по малозабезпеченості;

– пропозиції щодо удосконалення правового регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні, які полягають у наступному: (а) запропоновано державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям надавати на обмежений період часу, за який працездатні члени малозабезпечених сімей повинні або працевлаштуватися, або підвищити свою кваліфікацію з метою отримання більш високооплачуваного робочого місця; (б) рекомендовано надання грошової допомоги з боку держави продовжувати навіть після короткочасного підвищення сукупного доходу малозабезпечених сімей до стабілізації даної ситуації; (в) запропоновано розширити перелік негрошових видів допомоги, а саме запровадити податкові пільги для малозабезпечених сімей та надавати допомоги в натуральному вигляді;

– пропозиції щодо створення єдиного нормативно-правового акта, який би в повній мірі врегулював правові питання стосовно всіх видів допомоги малозабезпеченим сім'ям, порядок призначення та виплати грошової допомоги малозабезпеченим сім'ям, а також субсидій, компенсацій та інших додаткових соціальних гарантій для малозабезпечених сімей, а саме Закону України «Про основи соціального захисту малозабезпечених сімей».

Практичне значення одержаних результатів зумовлено тим, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані:

а) у науково-дослідницькій роботі – для подальших наукових досліджень проблем правового регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям;

б) у правотворчості – у процесі вдосконалення законодавства та підготовки нових проектів законодавчих актів у сфері соціального забезпечення малозабезпечених сімей, розробки Соціального кодексу України;

в) у правозастосуванні – рекомендації і пропозиції можуть бути використані працівниками соціальних служб у процесі встановлення права малозабезпечених сімей на отримання державної соціальної допомоги, а також при визначенні її форми та розмірів;

г) у навчальному процесі – у вищих юридичних навчальних закладах під час викладання навчальної дисципліни «Право соціального забезпечення», при підготовці робочих програм і планів, написанні підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, проведенні семінарських занять із зазначеної дисципліни.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки доповідалися дисертантом на засіданнях кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, а також були оприлюднені на всеукраїнських та міжнародних наукових заходах: науково-

практичному семінарі «Адміністративно-правова протидія корупції» (м. Харків, лютий 2015 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення» (м. Київ, березень 2015 р.).

Публікації. Основні положення та результати дослідження знайшли відображення у семи публікаціях, з яких чотири статті у наукових фахових виданнях України, одна стаття – у науковому періодичному виданні іншої держави, а також тези двох доповідей на вказаних наукових заходах.

Структура та обсяг дисертації зумовлені об'єктом і предметом дослідження, відображають його мету і задачі. Дисертація складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 199 сторінок, з яких 179 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається із 185 найменувань і займає 20 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми дослідження, її зв'язок з науковими планами та програмами, визначено мету й задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, сформульовано наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації результатів дослідження, публікацій, структури й обсягу роботи.

Розділ 1 «Теоретико-правові основи державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» містить 4 підрозділи та присвячений дослідженню охорони сім'ї як одного з напрямків соціальної політики, визначенню сутності державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та окресленню її значення в сучасних умовах розвитку держави і суспільства, при цьому особливу увагу приділено сучасному стану правового забезпечення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні.

У підрозділі 1.1 «Охорона сім'ї як один із головних напрямків соціальної політики держави» досліджено сутність соціальної держави як демократичної, яка за рахунок реалізації активної соціальної політики, що є складовою частиною внутрішньої політики держави, здійснює соціальне забезпечення, регулює соціальні відносини у суспільстві, особливо в інтересах вразливих соціальних груп, та функціонує, ґрунтуючись на принципах справедливості, соціального партнерства та солідарності всіх членів суспільства. Соціальна політика як частина внутрішньої політики має на меті забезпечення розвитку та гідного рівня життя як кожного громадянина, так і суспільства загалом.

Встановлено, що за останні роки економічне становище сім'ї в Україні

значно погіршилося. Усі негативні зміни, які відбуваються в державі, в першу чергу відображаються на сім'ї, що перешкоджає їй належним чином виконувати свої функції та негативно впливає на суспільство в цілому.

Акцентовано увагу на тому, що сім'я як первинна ланка суспільства виконує багато важливих соціальних функцій, тому суспільство й держава зацікавлені в міцній і сильній сім'ї, що охороняється державою. Найбільш вразливою соціальною групою є сім'ї з дітьми, оскільки вони найбільше піддаються ризику малозабезпеченості. Зроблено висновок про те, що одним із основних завдань соціальної політики держави має бути підтримка сімей, особливо малозабезпечених, з метою забезпечення їх стійкості та можливості повноцінно виконувати свою соціальну функцію.

У підрозділі 1.2 «Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям як інститут права соціального забезпечення» зазначено, що інститут державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям складає сукупність правових норм, що ґрунтується на системі принципів та регулює відносини між державою і сім'ями, які зазнали ризику малозабезпеченості.

З'ясовано, що малозабезпеченість – якісно новий соціальний ризик, який виник у результаті розшарування суспільства за матеріальною ознакою в процесі ринкових перетворень в державі. Сьогодні в Україні ризику малозабезпеченості особливо піддаються молоді сім'ї, яким важко забезпечити стійке матеріальне становище внаслідок нестабільної економічної й політичної ситуації в державі. Тому остання, як гарант соціального захисту населення, повинна сприяти захисту малозабезпечених сімей через систему правових норм та інститутів.

Визначено, що допомога малозабезпеченим сім'ям надається на основі принципу адресності, проте акцентується увага на тому, що зазначений принцип не завжди спрацьовує на практиці, тобто допомогу отримують далеко не бідні сім'ї. Така ситуація є наслідком недосконалого законодавства та складної процедури надання такої допомоги.

Зазначено, що основні завдання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям полягають у забезпеченні мінімально необхідної матеріальної підтримки сім'ям, які зазнали ризику малозабезпеченості, для сприяння їх стабільному функціонуванню та розвитку, підтримці малозабезпечених сімей в умовах зростання цін та тарифів шляхом надання субсидій на оплату комунальних послуг та пільг на отримання соціальних послуг, необхідних для розвитку та життєдіяльності членів малозабезпечених сімей.

На основі аналізу світового досвіду подолання бідності підкреслюється можливість існування двох можливих стратегій соціального захисту малозабезпечених сімей: дестимулюючої та стимулюючої. Перша, яка є властивою для України, полягає в наданні матеріальної допомоги

малозабезпеченим сім'ям з метою забезпечення прожиткового мінімуму. Проте акцентується увага на тому, що така стратегія дозволяє забезпечити тільки виживання сімей, а не їх розвиток, тоді як більшість малозабезпечених сімей потребує покращення житлових умов, вирішення питання безробіття та високого рівня зарплати. Це надасть їм можливість самостійно утримувати свої родини, вирішувати питання щодо підтримки дітей та здійснення допомоги в здобутті вищої освіти з метою одержання гідної роботи з відповідною оплатою праці. Тому дисертантом пропонується застосовувати в Україні стимулюючу стратегію соціального захисту, яка полягає в сприянні працевлаштуванню членів малозабезпечених сімей, забезпеченні підвищення рівня їх кваліфікації, створенні умов для самостійного пошуку джерел до існування. Акцентується увага на тому, що така стратегія є більш успішною в довгостроковій перспективі та дозволить державі забезпечити гідне існування українських сімей, що є досить важливим, так як успішна сім'я є основою розвитку будь-якої держави, а діти, які виховуються в цих сім'ях, – майбутнє України.

У підрозділі 1.3 «Сутність і значення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у сучасних умовах розвитку держави та суспільства» встановлено, що державна соціальна допомога відіграє досить важливу роль для суспільства, оскільки сприяє боротьбі з бідністю, дозволяє вирішувати завдання демографічної політики за рахунок підтримки сімей та сприяє зменшенню напруги в суспільстві.

Визначено, що соціальну допомогу необхідно розглядати у широкому та вузькому розумінні (у широкому – як форму правового захисту, у вузькому – як конкретний вид допомоги, а саме: грошової та негрошової). При цьому державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям визначається як безповоротна допомога сім'ям, які зазнали ризику малозабезпеченості, що надається на адресній основі в грошовій та негрошовій формах.

Акцентовано увагу на тому, що державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям відіграє досить важливу роль у розвитку суспільства і держави, що особливо відчутно в сучасних умовах нестабільності, коли основними проблемами стали зростання бідності населення, високий рівень безробіття, низький рівень забезпечення молодих сімей житлом, значне зростання цін при практично незмінному рівні заробітної плати. У таких умовах молоді сім'ї, які найчастіше зазнають ризику малозабезпеченості, практично не можуть виконувати покладені на них функції виховання дітей, так як вимушені постійно думати про виживання та матеріальне забезпечення, тому особливого значення набуває державна підтримка малозабезпечених сімей, яка дозволяє підтримати матеріальний рівень життя малозабезпечених сімей на мінімально необхідному рівні.

У підрозділі 1.4 «Сучасний стан правового забезпечення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні» проведено аналіз нормативної бази, що регулює питання державної соціальної допомоги малозабезпечених сімей, який дозволив виявити, що регулювання відносин з приводу надання державної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні здійснюється нормативно-правовими актами як національного, так і міжнародного законодавства. Зокрема зазначено, що основним нормативним актом, який регулює умови, порядок, розміри та строки надання допомоги малозабезпеченим сім'ям, є Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

Акцентується увага на тому, що велика кількість нормативних актів ускладнює процес їх застосування на практиці. Тому дисертантом пропонується розробка єдиного нормативного документа щодо державної підтримки малозабезпечених сімей (або шляхом розробки нового закону, що врегульовує питання допомоги малозабезпеченим сім'ям, або за рахунок доповнення необхідними положеннями існуючого), який би враховував усі аспекти надання як матеріальної, так і нематеріальної допомоги, що дозволило б значно спростити процес отримання такої допомоги малозабезпеченими сім'ями та підвищити її ефективність.

Розділ 2 «Особливості надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» складається із 3-х підрозділів та присвячений висвітленню питань призначення та виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям, визначенню критеріїв та основних форм надання допомоги малозабезпеченим сім'ям.

У підрозділі 2.1 «Порядок призначення й виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» з'ясовано, що в Україні сьогодні немає досконалої обліково-інформаційної системи для забезпечення управління процесом призначення й виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, що значно ускладнює процес призначення різних видів допомоги. Це, зокрема, стосується того факту, що велика кількість громадян працюють неофіційно, а тому мають можливість приховувати свої доходи та несправедливо отримувати соціальну допомогу. Така ситуація потребує уваги з боку держави та може бути частково вирішена за рахунок збільшення відповідальності роботодавців за відсутність оформлення своїх працівників.

Визначено, що на розмір державної соціальної допомоги впливає середньомісячний сукупний дохід за останні шість місяців. Однак до середньомісячного сукупного доходу законодавець включає нараховану заробітну плату, тобто доходи, які людина не отримала в повній мірі і якими не могла скористатися для покращення свого майнового становища (нарахована заробітна плата включає також податок на доходи фізичних осіб

та інші утримання із зарплати, які сім'я фактично на руки не отримує, однак ці суми враховуються при визначенні її сукупного доходу). Тому потрібно внести зміни до законодавства, відповідно до яких середньомісячний сукупний дохід буде включати заробітну плату, яку людина фактично отримала.

Акцентовано увагу на існуючих суперечностях та недоліках у законодавстві, що зокрема проявляються у складному механізмі отримання допомоги, невідповідності критерію визначення права на соціальну допомогу по малозабезпеченості за різними видами допомоги та низькому рівні адресності її надання. Підтверджується це тим фактом, що 40 % заможніших домогосподарств отримують майже вдвічі більше державних видатків на соціальний захист, ніж 40 % найбідніших. Це вказує не тільки на недосконалий механізм призначення та надання допомоги малозабезпеченим, а й на нераціональне використання бюджетних коштів. Тому потребують перегляду критерії визначення права на різні види допомоги малозабезпеченим сім'ям, тобто визначення єдиної підстави для отримання допомоги по малозабезпеченості (сьогодні суперечність проявляється в тому, що критеріями можуть виступати як рівень забезпечення прожиткового мінімуму, так і прожитковий мінімум, тоді як доцільно було б обрати один показник для всіх видів допомоги – прожитковий мінімум), а також необхідним є вдосконалення механізму призначення та виплати допомоги (недосконалість проявляється у великому розриві в часі між настанням ризику малозабезпеченості та початком отримання допомоги: сьогодні він складає шість місяців, тоді як доцільно було б скоротити його максимум до одного місяця).

У підрозділі 2.2 «Критерії визначення розміру та форми надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям» з'ясовано, що відповідно до законодавства малозабезпечені сім'ї в Україні мають право не тільки на отримання грошової допомоги, а й негрошової, зокрема субсидій. Проте не всі малозабезпечені сім'ї мають можливість у повному обсязі скористатися належними їм пільгами через недосконалий механізм надання допомоги. Зокрема, це стосується визначення передумов отримання права на одержання субсидії, що пов'язано із суперечностями у законодавстві. Так, право на субсидію визначається на основі відсотку сукупного доходу сім'ї, що не відповідає критерію малозабезпеченості, тобто не враховує показник прожиткового мінімуму (застосовуються різні показники оцінки права на субсидію). Такі суперечності в законодавстві приводять до того, що субсидії отримують не найбідніші сім'ї, а це породжує ще більшу соціальну нерівність серед громадян України.

Запропоновано існуючі в Україні форми надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям класифікувати на грошові і негрошові та розширити перелік видів негрошових допомог.

Зазначено, що при визначенні об'єкта надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям доцільно сконцентрувати увагу, в першу чергу, на тих сім'ях, в яких є діти, так як вони піддаються найбільшому ризику малозабезпеченості, і саме для таких сімей запропоновано комбінований вид соціальної допомоги.

У підрозділі 2.3 «Компенсації та інші додаткові соціальні гарантії для малозабезпечених сімей» вказується, що малозабезпеченим сім'ям, крім державної соціальної допомоги, законодавством передбачено й інші додаткові соціальні гарантії, зокрема пільги та інші соціальні виплати.

Акцентовано увагу на тому, що в умовах підвищення цін та тарифів на комунальні послуги запроваджено ще один вид соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям – компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги. Визначено, що недоліком порядку надання зазначених компенсацій є той факт, що при їх розрахунку до складу сім'ї включаються особи, які зареєстровані в житловому приміщенні, тоді як доцільно було б включати до складу сім'ї тих осіб, які фактично проживають у житловому приміщенні.

Зазначено, що основними умовами отримання компенсацій та інших додаткових соціальних гарантій є набуття сім'єю ризику малозабезпеченості, відсутність інших джерел отримання доходу, окрім зарплати та державних виплат по малозабезпеченості.

Розділ 3 «Проблеми правового регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям і шляхи їх подолання» об'єднує 2 підрозділи і присвячений дослідженню проблем правового регулювання надання допомоги малозабезпеченим сім'ям та формулюванню пропозицій щодо його удосконалення.

У підрозділі 3.1 «Проблеми правового регулювання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні» акцентовано увагу на основних недоліках надання грошової допомоги в Україні: (а) відсутність єдиного правового акта, який би об'єднував всі види допомоги; (б) недосконала система оцінки сімей з метою визначення їх права на отримання державної соціальної допомоги по малозабезпеченості; (в) економічно та соціально невиправдана політика надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, що визначається функцією утримання сімей; (г) низька адресність наданої допомоги (часто допомогу отримують небідні сім'ї); (д) складна процедура отримання допомоги (період між виникненням у сім'ї права на допомогу по малозабезпеченості та її отриманням складає шість місяців, що дозволяє ставити питання про можливість виживання сім'ї у цей період, особливо якщо є діти); (е) відсутність контролю за цільовим використанням отриманої допомоги (в Україні існує така проблема, так як багато малозабезпечених сімей, які є

неблагополучними, часто використовують допомогу не для забезпечення свого проживання, а на інші цілі, що свідчить про неефективність використання бюджетних коштів на допомогу малозабезпеченим сім'ям).

Охарактеризовано основні причини зниження стимулу до праці членів малозабезпечених сімей унаслідок надання їм соціальної допомоги, до яких належать: (а) ефект доходу, тобто, отримуючи соціальну допомогу, яка забезпечує мінімальні потреби особи, остання втрачає бажання працювати, в даному випадку держава платить за її бездіяльність; (б) ціновий ефект, який полягає в тому, що чим менш забезпеченою є сім'я, тим більше держава витрачає коштів на її утримання, що, у свою чергу, призводить до зменшення стимулу членів такої сім'ї до праці; (в) ефект зловживань, який є типовим для України, полягає в тому, що, отримуючи допомогу, члени малозабезпечених сімей не прагнуть офіційного працевлаштування, і, навіть знайшовши роботу, працюють неофіційно, отримуючи і допомогу, і заробітну плату. Для усунення зазначених недоліків на основі вивчення зарубіжного досвіду запропоновано: (1) грошову допомогу надавати на визначений період часу; (2) продовжувати виплату грошової допомоги протягом деякого часу після працевлаштування; (3) розширити функції соціальних інспекторів (шляхом покладення на них функцій оцінки рівня потреби сімей у соціальній допомозі по малозабезпеченості та моніторингу за цільовим використанням коштів та затвердження Рекомендацій щодо практичної діяльності державних соціальних інспекторів) та посилити відповідальність роботодавців і самих працівників за неофіційне працевлаштування.

Запропоновано базовою визначити таку функцію соціальної політики щодо малозабезпечених сімей як функція підтримки їх у період виникнення ризику малозабезпеченості (а не функцію утримання, яку вона по суті виконує на даний момент), що дозволить встановити певні обмеження стосовно надання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, спонукатиме працездатних членів до пошуку шляхів самостійного покращення свого життєвого рівня та підвищуватиме їх відповідальність за себе та сім'ю.

У підрозділі 3.2 «Напрямки вдосконалення і перспективи розвитку правового регулювання державної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні» акцентовано увагу на тому, що важливим аспектом державної соціальної політики з підтримки малозабезпечених сімей має бути стратегічна її направленість. Державна соціальна політика повинна будуватися на принципі превентивності, тобто орієнтуватися не тільки на допомогу малозабезпеченим сім'ям, а й на вжиття заходів щодо зменшення їх кількості. Це може бути досягнуто за рахунок сприяння освіті молоді, збільшення кількості робочих місць, що в стратегічній перспективі дозволить зменшити кількість малозабезпечених сімей і підвищити добробут населення.

Оцінку щодо необхідності отримання соціальної допомоги по

малозабезпеченості в Україні запропоновано проводити із застосуванням прямого методу оцінки доходів (тобто оцінки сукупного грошового доходу сімей) у поєднанні з бальним методом оцінки (тобто оцінки негрошових показників функціонування сімей), що дозволить визначити реальний фінансовий стан сімей з урахуванням належного їм майна, яке може використовуватись як додаткове джерело доходу, та наявних можливостей працездатних членів сім'ї самостійно заробляти гроші на її утримання. Функція оцінки забезпеченості сімей та визначення їх права на соціальну допомогу має покладатися на соціального інспектора.

Запропоновано створити єдиний нормативно-правовий акт, який би в повній мірі врегулював правові питання щодо всіх видів допомоги малозабезпеченим сім'ям, порядок призначення та виплати грошової допомоги малозабезпеченим сім'ям, а також субсидій, компенсацій та інших додаткових соціальних гарантій для малозабезпечених сімей, а саме Закон України «Про основи соціального захисту малозабезпечених сімей».

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, яке полягає у тому, щоб з урахуванням концептуальних розробок науки права соціального забезпечення, міжнародних стандартів, чинного національного й зарубіжного законодавства з'ясувати сутність та значення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям в сучасних умовах розвитку суспільства, дослідити особливості правового регулювання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, визначити основні недоліки правового регулювання соціальної політики підтримки малозабезпечених сімей в Україні та надати пропозиції щодо їх усунення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети, основними з яких є наступні.

1. Малозабезпеченість запропоновано визначати як соціальний ризик, при якому сім'я, середньомісячний сукупний дохід якої за визначений законом період часу є нижчим від прожиткового мінімуму для сім'ї, та яка, прикладаючи всіх необхідних зусиль, з об'єктивних причин не може забезпечити собі дохід, необхідний для задоволення мінімальних життєвих потреб.

2. На підставі аналізу сутності соціальної держави та її ролі у підтримці та забезпеченні добробуту сім'ї як основної ланки суспільства запропоновано державну соціальну політику розуміти як внутрішню політику держави, спрямовану на захист інтересів соціальних груп, які піддаються різного роду

соціальним ризикам, а також попередження виникнення таких ризиків шляхом вжиття необхідних правових, організаційних та соціально-економічних заходів, що знаходять своє відображення у відповідних програмах соціального розвитку, системі соціального законодавства, виконання й дотримання яких є обов'язковим для кожного громадянина, та орієнтовану на здійснення регулюючих функцій з метою забезпечення ефективного розвитку економіки держави та суспільства.

3. На сучасному етапі правове регулювання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям зводиться лише до визначення та законодавчого закріплення основних форм і методів підтримки малозабезпечених сімей, тобто основний акцент робиться тільки на відповідальності держави за громадян та на усуненні вже існуючих проблем, тоді як доцільним є перекладення частини відповідальності за власне життя на членів малозабезпечених сімей. Крім того, негативною названо тактичну спрямованість соціальної політики та відсутність стратегічних перспектив.

4. Зазначено, що основні завдання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям полягають у забезпеченні мінімально необхідної матеріальної підтримки сім'ям, які зазнали ризику малозабезпеченості, для сприяння їх стабільному функціонуванню та розвитку, а також підтримці малозабезпечених сімей в умовах нестабільного зовнішньоекономічного та політичного середовища. Доповнено перелік принципів надання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям: (а) принципом обумовленості (коли соціальна підтримка пов'язана з обов'язковою участю осіб, які потребують підтримки, у вирішенні власних проблем та їх відповідальністю за таку участь), так як надання фінансової допомоги малозабезпеченим сім'ям дозволяє тільки підтримувати їх мінімально необхідний рівень проживання і ніяк не стимулює до саморозвитку та здійснення спроб самостійно шукати шляхи до підвищення свого життєвого рівня і забезпечення себе засобами до існування; (б) принципом превентивності, тобто державна соціальна політика щодо допомоги малозабезпеченим сім'ям має бути орієнтованою не тільки на допомогу малозабезпеченим сім'ям, а й на вжиття заходів стосовно зменшення їх кількості. Це може бути досягнуто за рахунок сприяння освіті молоді, збільшення кількості робочих місць, що в стратегічній перспективі дозволить зменшити кількість малозабезпечених сімей і підвищить добробут населення.

5. Запропоновано форми надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям класифікувати на грошові та негрошові, при цьому розширити перелік видів надання негрошових допомог. Доцільно сконцентрувати увагу, в першу чергу, на тих сім'ях, в яких є діти, так як вони піддаються найбільшому ризику малозабезпечення, і саме для таких сімей запропоновано комбінований вид соціальної допомоги, який полягає у наступному: частину допомоги запропоновано надавати у вигляді грошової

допомоги (50 %), а іншу – у натуральній формі (вид натуральної допомоги пропонується визначати в залежності від віку дитини), що дозволить хоча б частково проконтролювати цільове використання наданих державою коштів. Причому для визначення форми надання послуг необхідно з'ясувати склад сім'ї та її потреби. Такий підхід дозволить підвищити контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, так як в Україні досить велика кількість неблагополучних сімей з дітьми, де батьки, отримуючи грошову допомогу від держави, використовують її не за цільовим призначенням.

6. На основі аналізу зарубіжного досвіду запропоновано запровадити податкові пільги як один з видів допомоги малозабезпеченим сім'ям, так як в Україні він застосовується лише у формі зменшення податку на доходи фізичних осіб при рівні зарплати меншому за мінімальний, проте такі пільги є не досить відчутними у грошовому вираженні. Тому доцільно було б розширити їх перелік стосовно інших видів податків, зокрема це стосується зменшення податкового тягаря на малий бізнес, що сприятиме заохоченню до самостійного вирішення питань працевлаштування членами малозабезпечених сімей шляхом розвитку власного бізнесу та дозволить не тільки зменшити кількість малозабезпечених сімей в Україні, а й сприятиме розвитку країни в цілому за рахунок розвитку бізнесу та господарства.

7. Зазначено, що основними умовами отримання компенсацій та інших додаткових соціальних гарантій є настання для сім'ї ризику малозабезпеченості, відсутність інших джерел отримання доходу, окрім зарплати та державних виплат по малозабезпеченості.

8. Основними проблемами правового регулювання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям є такі:

- відсутність єдиного правового акта, який би об'єднував усі види допомоги;
- недосконала система оцінки сімей з метою визначення їх права на отримання соціальної допомоги по малозабезпеченості;
- економічно та соціально невиправдана політика надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, що визначається функцією утримання сімей;
- низька адресність соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям;
- складний механізм отримання допомоги;
- відсутність контролю за цільовим використанням грошових коштів.

9. Визначено наступні напрямки вдосконалення механізму надання та правового регулювання державної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні: (а) запропоновано допомогу малозабезпеченим сім'ям надавати на обмежений період часу (наприклад, не більше 60 місяців, цей період може бути і меншим та повинен визначатися соціальним інспектором на основі визначенні потреби сімей в отриманні допомоги по малозабезпеченості), за

який працездатні члени малозабезпечених сімей повинні або працевлаштуватись, або підвищити свою кваліфікацію з метою отримання більш високооплачуваного робочого місця. Таке часове обмеження в наданні допомоги буде спонукати членів сім'ї до активної життєвої позиції та самостійного пошуку джерел до свого фінансового утримання; (б) визначено, що надання грошової допомоги з боку держави доцільно продовжувати навіть після короткочасного підвищення сукупного доходу малозабезпечених сімей до стабільності даної ситуації (наприклад, коли достатній сукупний дохід сім'я отримує 12-18 місяців), що дозволить працездатним членам малозабезпечених сімей бути більш активними у пошуку роботи, так як державна підтримка буде їм гарантована протягом певного періоду часу, що дає можливість відчувати стабільність та захищеність; (в) запропоновано запровадити новий механізм оцінки сімей щодо їх потреби в отриманні державної соціальної допомоги по малозабезпеченості шляхом поєднання прямого та бального методу оцінки; (г) запропоновано прийняти Закон України «Про основи соціального захисту малозабезпечених сімей», який би в повній мірі врегулював правові питання щодо всіх видів допомоги малозабезпеченим сім'ям; (ґ) внесено пропозицію розробити та затвердити Рекомендації щодо практичної діяльності державних соціальних інспекторів та закріплення за інспекторами функцій оцінки рівня потреби сімей у соціальній допомозі по малозабезпеченості та моніторингу за цільовим використанням отримувачами коштів, які спрямовуються на соціальну допомогу по малозабезпеченості; (д) запропоновано при розрахунку компенсації додаткових витрат на оплату комунальних послуг в умовах підвищення цін і тарифів на послуги до складу сім'ї включати не тільки осіб, які зареєстровані в житловому приміщенні, а й тих, які фактично проживають у ньому.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Коломойцев М.М. Сучасний стан правового забезпечення державної допомоги малозабезпеченим сім'ям в Україні / М.М. Коломойцев // Наука і правоохорона. – 2014. – № 3. – Ч. 2. – С. 63-67.
2. Коломойцев М.М. Особливості призначення й виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям / М.М. Коломойцев // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія: Право. – 2014. – № 29. – Ч. 2. – С. 89-93.
3. Коломойцев М.М. Сімейна політика як один із напрямів соціальної політики держави / М.М. Коломойцев // Митна справа. – 2015. – № 2. – С. 82-86.

4. Коломойцев Н.Н. О формах предоставления государственной социальной помощи малообеспеченным семьям / Н.Н. Коломойцев // Право и политика. – 2015. – № 2. – С. 96-101

5. Коломойцев М.М. Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям як інститут права соціального забезпечення / М.М. Коломойцев // Митна справа. – 2015. – № 3. – С. 89-94.

6. Коломойцев М.М. Загальнотеоретична характеристика державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям / М.М. Коломойцев // Адміністративно-правова протидія корупції: матеріали науково-практичного семінару (м. Київ, 19 лютого 2015 р.). – Х. : Золота миля, 2015. – С. 92-95.

7. Коломойцев М.М. Сутність, значення та специфіка національного законодавства державної допомоги малозабезпеченим сім'ям / М.М. Коломойцев // Дотримання прав людини: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення: матеріали другої звітної Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5 березня 2015 р.). – К. : НАВС, 2015. – С. 34-37.

АНОТАЦІЯ

Коломойцев М.М. Правове регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2015.

Роботу присвячено дослідженню теоретико-правових засад правового регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Здійснено аналіз чинного законодавства України у сфері регулювання зазначеного виду соціальної допомоги та обґрунтовано можливість використання зарубіжного досвіду правового регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Визначено категоріально-понятійний апарат: «малозабезпеченість», «соціальна політика», «пільги», «малозабезпечена сім'я», «інститут соціального інспектора».

Встановлені основні недоліки правового регулювання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям: відсутність єдиного правового акта, який би об'єднував усі види допомоги; недосконала система оцінки сімей з метою визначення їх права на отримання державної соціальної допомоги по малозабезпеченості; економічно та соціально невиправдана політика надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, що визначається функцією утримання сімей; низька адресність соціальної допомоги

малозабезпеченим сім'ям; складний механізм отримання допомоги; відсутність контролю за цільовим використанням грошових коштів.

Внесено конкретні пропозиції й рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Ключові слова: *малозабезпеченість, малозабезпечена сім'я, державна соціальна допомога, соціальні пільги, субсидії, прожитковий мінімум для сім'ї.*

АННОТАЦІЯ

Коломойцев Н.Н. Правовое регулирование государственной социальной помощи малообеспеченным семьям. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.05 – трудовое право; право социального обеспечения. – Днепропетровский государственный университет внутренних дел. – Днепропетровск, 2015.

Работа посвящена исследованию теоретико-правовых основ правового регулирования государственной социальной помощи малообеспеченным семьям. Проанализировано действующее законодательство Украины в сфере регулирования указанного вида социальной помощи и обоснована возможность использования зарубежного опыта правового регулирования государственной социальной помощи малообеспеченным семьям. Определен категориально-понятийный аппарат: «малообеспеченность», «социальная политика», «льготы», «малообеспеченная семья», «институт социального инспектора».

Определены основные недостатки предоставления государственной социальной помощи малообеспеченным семьям в Украине: (а) отсутствие единого правового акта, который объединял бы все виды государственной социальной помощи; (б) несовершенная система оценки семей с целью определения их права на получение государственной социальной помощи по малообеспеченности; (в) экономически и социально неоправданная политика предоставления государственной социальной помощи малообеспеченным семьям, что определяется функцией содержания семей; (г) низкая адресность предоставляемой помощи (часто помощь получают небедные семьи); (д) сложная процедура получения помощи (период между возникновением у семьи права на помощь по малообеспеченности и ее получением составляет шесть месяцев, что позволяет ставить вопрос о возможности выживания семьи в этот период, особенно если есть дети); (е) отсутствие контроля за целевым использованием полученной помощи (в Украине существует такая проблема, так как многие малообеспеченные семьи, которые являются

неблагополучными, часто используют помощь не для обеспечения своего проживания, а на другие цели, что свидетельствует о неэффективности использования бюджетных средств для помощи малообеспеченным семьям).

Акцентируется внимание на том, что государственная социальная политика должна строиться на принципе превентивности, то есть она должна быть ориентирована не только на помощь малообеспеченным семьям, но и на принятие мер по уменьшению их количества. Это может быть достигнуто за счет содействия образованию молодежи, увеличения количества рабочих мест, что в стратегической перспективе позволит уменьшить количество малообеспеченных семей и повысить благосостояние населения.

Оценку относительно необходимости получения социальной помощи по малообеспеченности в Украине предложено проводить с применением прямого метода оценки доходов (то есть с помощью оценки совокупного денежного дохода семьи) в сочетании с бальным методом оценки (т.е. оценки неденежных показателей функционирования семьи), что позволит определить реальное финансовое положение семьи с учетом принадлежащего её членам имущества, которое может использоваться как дополнительный источник дохода, и имеющих у трудоспособных членов семьи возможностей самостоятельно зарабатывать деньги на ее содержание. Функция оценки обеспеченности семей и определения их права на социальную помощь должна возлагаться на социального инспектора.

Определено, что помощь необходимо оказывать на определенный период времени и не прекращать ее предоставления даже после кратковременного увеличения доходов семей.

Внесены конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере социальной помощи малообеспеченным семьям. Предложено создать единый правовой акт, который будет регулировать правовые вопросы в отношении всех видов государственной социальной помощи малообеспеченным семьям.

***Ключевые слова:** малообеспеченность, малообеспеченная семья, государственная социальная помощь, социальные льготы, субсидии, прожиточный минимум для семьи.*

ANNOTATION

Kolomoitsev M.M. Legal regulation of state social assistance of low-income families. – *The manuscript.*

Thesis for the degree of Candidate of Sciences in speciality 12.00.05 – labour law; social security law. – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. – Dnipropetrovsk, 2015.

The work is devoted to the investigation of theoretical and legal foundations of legal regulation of social assistance to needy families. The analysis of the current legislation of Ukraine in the sphere of regulation of this type of social assistance was made and the possibility of using foreign experience of legal regulation of social assistance to needy families was proved. Categorical-conceptual apparatus such as: «low income», «social policy», «benefits», «needy families», «institution of social inspector» was determined.

The basic shortcomings of legal regulation of social assistance to needy families were established: lack of a single legal act which would unite all kinds of assistance; imperfect evaluation system of families to determine their eligibility for social assistance because of low income; economically and socially unjustified policy of social assistance to low-income families, that is defined by the function of keeping families; poorly targeted social assistance to low-income families; complex mechanism of getting the assistance; lack of control over the targeted use of funds.

The concrete proposals and recommendations on improvement of legislation in the field of social assistance to low-income families were made.

Keywords: *low income, low-income families, the state social assistance, social benefits, subsidies, cost of living for families.*