

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких
законодавчих актів України щодо надання базової соціальної допомоги»
(реєстр. № 14051 від 18.09.2025)*

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу пропозицій, передбачених проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання базової соціальної допомоги» (реєстр. № 14051 від 18.09.2025). Акцентовано увагу на концептуальних підходах до формування державної соціальної політики запобігання бідності, зокрема серед сімей із дітьми.*

***Ключові слова:** тимчасова державна допомога, базова соціальна допомога, малозабезпечені сім'ї з дітьми, базова величина, базова величина для сім'ї.*

Вступ.

Бідність є самою соціальною зі всіх соціальних проблем, вона перешкоджає розвитку суспільства. Як складне соціально-економічне явище, бідність має багато ознак і проявів, які не можна звести до певного універсального показника, зокрема й прожиткового мінімуму.

Зовнішня військова агресія посилила процеси зuboжіння населення, завдала значних втрат людському ресурсу, економічній потужності та соціальній інфраструктурі, а також обумовила нові форми та масштаби раптової бідності. Розв'язання зазначених проблем потребує від держави системного підходу до застосування економічних, організаційно-правових, соціальних заходів, щоб забезпечити цілісну стратегію соціальної політики та розробити сучасну концепцію соціального захисту населення, у тому числі шляхом запровадження нових видів соціального захисту вразливих верств населення.

Основна частина.

В Україні у найбільш скрутному становищі перебувають особи з інвалідністю, багатодітні сім'ї, неповні родини. Однак, діти непропорційно більше потерпають від бідності, ніж дорослі. Рівень бідності в сім'ях із дітьми вищий порівняно із сім'ями без дітей за будь-яким монетарним критерієм оцінки. До того ж, ця бідність має рівні. Найбільш бідними серед сімей із дітьми є сім'ї з дітьми з інвалідністю.

Із метою посилення адресності соціального захисту найуразливіших верств населення розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання базової соціальної допомоги» (реєстр. № 14051 від 18.09.2025) (далі – законопроект).

Законопроектом пропонується внести зміни до законів України: «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про дошкільну освіту», «Про охорону дитинства», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» та до інших законів, якими врегулювати запровадження нового виду соціального захисту – базової соціальної допомоги; визначити підстави,

умови та порядок встановлення розміру цієї допомоги із застосуванням для обчислення «базової величини» та використанням «базової величини для сім'ї» як критерію для встановлення права на базову соціальну допомогу; розширити коло осіб, які мають право на цю допомогу, тощо.

Зауваження та пропозиції концептуального характеру. Підтримуючи ідею запровадження в національне законодавство базових (розрахункових) величин для обчислення розміру соціальних виплат, у тому числі з метою розмежування такого обчислення від встановлення розміру грошових виплат і платежів, які не мають соціального-захисного спрямування, але у своєму механізмі розрахунків застосовують прожитковий мінімум, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Пропозиції, передбачені підпунктом 2 пункту 3 розділу I законопроекту, якими вносяться зміни до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», хоча і дотримуються формальної вимоги щодо надання визначення базовим поняттям, але ці дефініції не містять економіко-правового змісту, який би дозволяв зрозуміти їх сутність.

Перевага прожиткового мінімуму як розрахункової одиниці полягає в тому, що всі респонденти розуміють сутність цієї величини – вартісна оцінка мінімального рівня потреб людини в певний проміжок часу, тобто оцінка мінімального рівня життя, навіть незважаючи на те, що має місце його формальний (де-юре) та реальний (де-факто) розмір.

Окрім того, передбачені абзацом третім підпункту 2 пункту 3 розділу I законопроекту положення, згідно з якими розмір базової величини не може бути нижчим за розмір прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року, логічним чином викликає запитання про доцільність запровадження нових базових величин, особливо для соціальних виплат, якщо їх розмір не може бути нижчим за прожитковий мінімум.

Положення абзацу четвертого підпункту 2 пункту 3 розділу I законопроекту щодо «базової величини для сім'ї» потребують доопрацювання в частині встановлення функціонального призначення цієї величини як критерію для визначення права сім'ї на базову соціальну допомогу.

Запропоноване абзацом п'ятим підпункту 2 пункту 3 розділу I законопроекту поняття «базової соціальної допомоги» підлягає редакційному доопрацюванню для визначення її правової природи, оскільки цю допомогу передбачається надавати згідно із законами України: «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». У запропонованій законопроект редакції визначення поняття «базова соціальна допомога» відсутнє зазначення її цільового призначення.

Цільове призначення допомоги є основним аспектом принципу адресності соціального захисту, який був посилений шляхом визначення у поняттях «базова соціальна допомога» та «право на базову соціальну допомогу» обов'язкової умови – «врахування майнового стану членів сім'ї».

Однак, що таке майновий стан членів сім'ї, яким чином і ким він обчислюється, та за який період – законопроектом не визначається. Пропозиції законопроекту, якими передбачаються зміни до частини другої статті 13 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», визначають порядок перевірки фінансово-майнового стану під час надання допомоги, за результатами якої здійснюється «продовження / перерахунок / припинення виплати».

З урахуванням ідеї законопроекту, під базовою соціальною допомогою слід розуміти щомісячну допомогу, яка надається малозабезпеченій сім'ї (особі, домогосподарству) у грошовій формі у розмірі, що залежить від величини середньомісячного сукупного доходу та майнового стану членів сім'ї (особи, домогосподарства), для запобігання бідності та соціальної ізоляції.

Малозабезпеченою є сім'я (особа, домогосподарство), яка не може задовольнити свої потреби власними ресурсами через низький середньомісячний сукупний дохід і рівень майнового стану.

Зауваження техніко-юридичного характеру.

Пропозиції, передбачені абзацом третім підпункту 1 пункту 1 розділу I законопроекту, якими вносяться зміни до розділу VII «Прикінцеві положення» Сімейного кодексу України, не відповідають принципу правової визначеності (стосовно словосполучки «надається як базова соціальна допомога»). Окрім того, спосіб формулювання пропозиції шляхом внесення змін до Прикінцевих положень Сімейного кодексу України робить невизначеним статус «тимчасової державної допомоги», яка передбачена нормами статті 181 Сімейного кодексу України (незважаючи на наявність перехідних положень, передбачених абзацом четвертим підпункту 1 пункту 1 розділу I законопроекту).

До того ж, підлягає з'ясуванню питання про поширення правил, передбачених положеннями частини 10 статті 181 Сімейного кодексу України про стягнення з платника аліментів сум наданої базової соціальної допомоги.

Потребує приведення у відповідність до норм чинного законодавства положення щодо поняття «сім'я» стосовно одиної особи, передбачене абзацом сьомим підпункту 2 пункту 3 розділу I.

Базове розуміння поняття «сім'ї» як інституту сімейного права міститься в Сімейному кодексі України. На жаль, на його основі не забезпечено формулювання похідних понять, до яких належить «член сім'ї». Більше того, законодавство України не містить єдиного підходу до розуміння поняття «члена сім'ї» як суб'єкта майнових відносин соціально-захисного характеру. Визначення кола осіб, які формують склад сім'ї (кого можна вважати «членом сім'ї»), варіюється в нормативно-правових актах залежно від галузі законодавства (сімейного, житлового, цивільного та у сфері соціального захисту). Кожна галузь законодавства визначає, кого вважати членом сім'ї, із позиції поставлених перед нею завдань правового регулювання. З урахуванням зазначеного, вважаємо за доцільне визнати суб'єктом права на базову соціальну допомогу не тільки сім'ю, а й особу та домогосподарство. Положення законопроекту «одинокі особа також вважається сім'єю...» підлягають виключенню.

Положення законопроекту щодо осіб, які не входять до складу сім'ї (домогосподарства), підлягають редакційному корегуванню в частині «підтвердження відомостей та документів» для осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Факт підтвердження та статус таких осіб встановлюється Комісією з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України¹, яка перейшла в підпорядкування Міністерства розвитку громад та територій України².

Низку пропозицій законопроекту слід підтримати як такі, що мають технічний характер, пов'язаний з оновленням законодавства. Водночас деякі положення, а також назва законопроекту потребують корегування, зокрема заміни словосполучки «законодавчі акти» на «закони України».

Висновки.

Забезпечення функціонування системи соціального захисту населення – основне завдання державної соціальної політики. Наразі удосконалення законодавства має передбачати зміну функціональної ролі прожиткового мінімуму, механізму (методики) його обчислення, і головне – запровадити інші величини обчислення для визначення розмірів соціальних виплат, які максимально забезпечуватимуть принцип адресності.

Урахування зазначених зауважень дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

- відсутності правової визначеності (щодо понять «базова величина», «базова соціальна допомога»);
- неузгодженості положень законопроекту з чинними законодавчими актами (щодо поняття «сім'я», порядку підтвердження статусу особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹ Положення про Комісію з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.11. 2022 № 1281 (із змінами згідно з Постановою КМ № 35 від 14.01.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>

² Зміни щодо діяльності Міністерства розвитку громад та територій, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2025 № 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2025-%D0%BF#n12>