

ЗА СОЦИАЛНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ В УЯЗВИМО МАТЕРИАЛНО ПОЛОЖЕНИЕ И ТЕХНОЛОГИИТЕ ЗА ОЦЕЛЯВАНЕ

доц. д-р Ярослава Генова

Пловдивски университет, България

***Резюме:** Статията разглежда въпросите, свързани с технологиите за материално оцеляване на най-бедните граждани в България като правна уредба и като реална ситуация. На теория социалната система в една социална държава, каквато според преамбюла на Конституцията трябва да бъде Република България, е предназначена да изпълнява именно функцията на мрежа за сигурност, гарантираща, че няма да има хора, които да изпадат под прага на бедността. На практика съществуват бедни граждани, обхванати от социалната система, които въпреки това си остават бедни, и граждани, които остават вън от нея и са принудени да изобретяват собствени технологии за физическото си оцеляване.*

***Ключови думи:** социални права, социално подпомагане, социални помощи, бедност, технологии за оцеляване*

ABOUT THE SOCIAL RIGHTS OF CITIZENS IN A VULNERABLE MATERIAL SITUATION AND SURVIVAL TECHNOLOGIES

Assoc. Prof. Yaroslava Genova, PhD

University of Plovdiv, Bulgaria

***Abstract:** The article examines issues related to the technologies for material survival of the poorest citizens in Bulgaria, both in terms of the legal framework and the actual social reality. In theory, the social system of a welfare state - which, according to the preamble of Bulgarian Constitution, our State is intended to be - is expected to function as a safety net, ensuring that no one falls below the at-risk-of-poverty threshold. In practice, however, there are poor citizens covered by the welfare system who still remain poor, as well as citizens outside the system, who are forced to develop their own survival technologies.*

***Key words:** social rights, social assistance, social allowances, poverty, survival technologies*

Най-значимото и обстойно правно изследване в България върху социалните права¹ до момента, чийто автор е професор д.ю.н. Васил Мръчков, започва с мото, цитат от Пиер Имбер: „Права на бедните – бедни права в един меркантилен и безмилостен свят“. За съжаление, редица изводи, които проф. Мръчков прави в хода на правния анализ на отделните социални права в трудовото и в осигурителното право, както и в законодателството по социалното подпомагане, не само потвърждават, но и доразвиват наблюдението на П. Имбер, като го конкретизират в контекста на българската правна и социална реалност. Настоящата статия стъпва на най-силните неговии изводи по повод на правото на социално подпомагане (1.). Те стават отправни точки на един кратък анализ на правните механизми, предназначени за граждани, оказали се в състояние на материална бедност (2.), и на някои социално-правни разсъждения за поражането на технологии за оцеляване – тъжен страничен ефект от „бедността“ на социалните права у нас (3.).

1. Правото на социално подпомагане се основава на конституционно закрепени ценности, сред които проф. Мръчков специално откроява като най-важна човешкото достойнство². Неговото убеждение е, че това право трябва да предоставя „силна и отзивчива социална закрила“. На базата на конституционното право на социално подпомагане по чл. 51, ал. 1 от Конституцията на Република България наистина вече е създадена изобилна законова уредба, но според проф. Мръчков „с това далеч не се постига неговото реализиране на практика“³. Извод, който настоящата статия цели да подкрепи с конкретни премери. Проф. Мръчков акцентира и на това, че наред с материалното си съдържание (подкрепата чрез социални помощи и социални услуги) правото на социално подпомагане има и важно морално значение – да дава чувството на принадлежност към общността, да бъде проява на солидарност, уважение, внимание към нуждаещите се и в крайна сметка да връща, поне донякъде, радостта от живота, независимо от тежката житейска ситуация⁴. Тази идея, която несъм-

¹ Мръчков, В. Социални права на българските граждани, второ допълнено и актуализирано издание, С., Сиела (Mrachkov, V. Sotsialni prava na balgarskite grazhdani, vtoro dopolneno i aktualizirano izdanie, S., Siela), 2022, 254 с.

² За общото субективно право на социално подпомагане, цит. съч., 372 – 411; В същото съчинение, в № 416, с. 390 – 391 е изложено виждането за несъвместимостта на българското социално подпомагане със запазването на човешкото достойнство, въпреки прокламацията по чл. 1, ал. 3 от Закона за социално подпомагане.

³ Пак там, с. 381.

⁴ Пак там, с. 386.

нено и безрезервно трябва да бъде възприета и подкрепена, се явява силно компрометирана в реалността на технологиите за оцеляване на бедните, за които ще стане въпрос в последната част на изложението. На следващо място проф. Мръчков отбелязва един тревожен правен феномен: „бедност“ е неприлична и премълчавана дума в българската правна лексика, което е парадоксално на фона на това, че ежедневно нашето общество има пред очите си грастични примери на бедност и то буквално на всяка крачка⁵. В настоящата статия напълно се споделят и следните мисли на юриста, трудовоправник, но и социално чувствителен и хуманен човек – проф. Васил Мръчков: „Социалната гържава не е стъпила на краката си за най-бедните слоеве от днешното българско общество“⁶; „Това е живот на гладно съществуване“⁷.

Като пряка отправна точка на втората част от настоящата статия служи заключението, че „гарантирането“ на правото на социално подпомагане на гражданите, заявено в чл. 1, ал. 1 ЗСП, прогължава да бъде тежко и не е достатъчно. То е всъщност гарантиране на крайната бедност, която социалното подпомагане установява и затвърждава“⁸ Чрез краткия анализ по въпроса на какви средства могат да разчитат от гържавата и обществото хората, които нямат собствени средства, ще бъде онагледена точно тази реалност.

Като мото на третата част от изложението могат да послужат човечните и чувствителни думи на проф. Мръчков: „И бедните искат да живеят нормално, а не цял живот само да оцеляват“⁹. Само че, както ще стане ясно, има и по-голяма беда от това: самото оцеляване на бедните се оказва, че далеч не им е гарантирано.

2. В България действат четири механизма, насочени към представяне на средства за живот или допълване на доходите на гражданите. Това са социалните помощи, помощите за деца, финансовата подкрепа за хората с трайни увреждания, социалните неконтрибутивни пенсии. Като спомагателни механизми могат да се добавят някои специфични данъчни облекчения, както и здравното осигуряване на социално слабите. Всеки от тези механизми е ориентиран към различни целеви групи хора и допринася в различна степен за практическата реализация на идеята за гарантиране на жизнен минимум за достоен живот и за социално включване. Законовата база и админис-

⁵ Пак там, с. 387.

⁶ Пак там, с. 389.

⁷ Пак там.

⁸ Пак там.

⁹ Цит. съч., с. 392.

тративната организация, свързани с отпускането на посочените видове социални плащания, също са различни.

Месечните парични социални помощи са класически тип социално подпомагане. Отпускат се от Агенцията за социално подпомагане чрез нейните териториални споделения. Насочени са към задоволяване само на основните жизнени потребности на лица, които не могат да постигнат това чрез доходи от личен труд, от лично имущество или от издръжка по семейното право. Според § 1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на Закона за социално подпомагане „основните жизнени потребности“ са достатъчно храна, облекло и жилище, съобразно социално-икономическото развитие на страната. По тази причина, като отправна база за определяне както на подпомаганите лица, така и на размера на самите помощи, дълго време служеше паричната величина, наречена „гарантиран минимален доход“. Последният му размер бе едва 75лв., определен на основание чл. 12, ал. 3 от Закона за социално подпомагане с Постановление на Министерския съвет № 305/19.12.2017 г. Понастоящем за целите на подоходния тест за отпускане на месечни социални помощи се използва сума, която не се равнява на официално обявената линия на бедност¹⁰ (за 2024 г. е 526 лв., а за 2025 г. – 638 лв.), а само на 30% от нея. Чрез месечната парична помощ се постига увеличение на реалния доход на подпомаганото лице до достигане до един минимален праг на дохода, който в чл. 9 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане се назовава „диференциран доход“. Диференцирането става като се увеличава или намалява „основата за подпомагане“, т.е. онези 30% от линията на бедността с определен процент в зависимост от възрастта и семейното положение, а в някои случаи и от възможността на лицето да работи. Размерът на диференцирания доход, който е резултат от месечните парични социални помощи, варира¹¹ от 157,80 лв. за човек в трудоспособна възраст без увреждания, живеещ със съпруг, партньор или семейство, до 260, 37 лв. за сам човек. Тези суми са нормативно заложили под установената линия на бедност. Следователно чрез паричното социално подпомагане не само не може да се излезе от състоянието на бедност, но системата на социалните парични помощи не е предназначена изобщо да се бори с бедността, още по-малко да я изкоренява. Самата линия на бедност се определя по специална методика въз основа на данните от изследването „Статистика на доходите и условията на живот (EU-SILC)“, ежегодно провеждано

¹⁰ Постановление № 212 от 2 ноември 2023 г. за определяне размера на линията на бедност за страната за 2024 г., ДВ, бр. 93 от 7 ноември 2023 г.

¹¹ Сумите се отнасят за 2024 г.

от Националния статистически институт (НСИ) съгласно методология на Евростат. Използва се при разработване на държавната политика в областта на доходите и жизненото равнище, при определяне на конкретни мерки за социална защита и е база за определяне на размера на финансовата подкрепа за хората с увреждания.

Логическият подход при изследване на взаимодействието на механизма на месечните социални помощи с останалите три идентифицирани способа за осигуряване и/или подкрепа на доходите за живот е да се проследи доколко е възможно да има съвпадение между целевите групи и комбинирани на социални плащания от различните източници. Въпросът тук е дали живеещите от социални помощи могат да излязат над линията на бедността чрез допълване на доходите им в рамките на някой от групите социални механизми.

Помощите за деца са система за целево подпомагане с хибриден характер. Има 8 вида еднократни помощи, насочени към моментите от семейния живот, характеризиращи се с увеличени разходи по повод появата и отглеждането на дете. Месечните помощи са 4 вида. Всички те се изплащат от дирекциите „Социално подпомагане“, но по предназначението и предпоставките си нямат характеристиките на социални помощи. Еднократните помощи са преди всичко стимул за насърчаване на раждаемостта и на отговорното изпълнение на родителските задължения, свързани със здравето и образованието на децата. Повечето от тях се изплащат независимо от доходите на семейството. Шо се отнася до основния вид месечна помощ за отглеждане на дете до завършване на средно образование, тя е по естеството си класическа форма на общественно осигуряване, финансирана не от вноски, а от държавния бюджет. Въпреки че не са социални помощи, месечните помощи за деца също са свързани с подоходен праг. Прагът обаче е установен над линията на бедността като се определя ежегодно в Закона за държавния бюджет. Размерът на помощите е нисък, но пропорционално обвързан с броя на децата в семейството. Функцията на специфично социално подпомагане имат само еднократната помощ за бременност и месечната помощ за отглеждане на дете до 1 година. Те са предназначени за жени, които не получават обезщетения за риска майчинство от общественото осигуряване. Доходът на член от семейството на майката също трябва да е по-нисък от предвидения подоходен праг. Размерът¹² на еднократната помощ за бременност е 225 лв., а на месечната помощ за първите 12 месеца от живота на детето – 200 лв. Кумулирането на

¹² Посочените размери и тук се отнасят за 2024 г.

месечните помощи за деца с месечни социални помощи по принцип е допустимо. Доходът от помощите за деца обаче се взема предвид при преценката дали родителят е под съответния за него диференциран праг на доход за социално подпомагане – § 1, ал. 1, т. 9, б. м) ДР на ППЗСП. Също така се отчита и наличието на присъдена издръжка. Следователно тези правила може да доведат до хипотези, в които родител или родители без други доходи, но получаващи месечни помощи за деца, при липса на издръжка от другия родител или при присъдена в минимален размер, могат да се окажат без право на месечно парично социално подпомагане. Най-вероятно е това да се случи на майка с бебе до 1 година, изоставена от бащата, която разчита само на отпуснатите 200 лв. плюс месечната парична помощ за детето. В подобна хипотеза не само е налице явна бедност на уязвимо монопарентално семейство, но е под въпрос оцеляването му.

Социалната пенсия за старост се отпуска от Държавното обществено осигуряване. Въпреки че се финансира от държавния бюджет и е неконтрибутивна (не изисква трудово участие и вноски от лицето), пенсията има осигурителен характер, свързан с риска „старост“. Тя е за лица навършили 70 години без право на никакъв друг вид пенсия в България или чужбина, с доход на член от семейството в последните 12 месеца под основата за месечно социално подпомагане. При преценка на изискването за дохода не се взимат предвид социалните помощи, помощите за деца, нито финансовата подкрепа за лица с увреждане. Това, поне на теория, позволява на възрастния човек пълен или частичен преход от системата на социално подпомагане към общественоосигурителната система. Самият размер на пенсията не осигурява излизане над линията на бедност. От 1 юли 2024 г. той е определен на 307,07 лв.

Достигането до 70-годишна възраст само по себе си е предизвикателство за всеки човек. Само че за хората, живеещи в голяма бедност, то се усложнява от един допълнителен фактор – здравословното им състояние по начало не е особено добро и не предвещава прогноза за дълголетие. Бедността често е свързана със затруднен достъп до профилактика, адекватно и навременно лечение, здравни грижи, лекарства. Ако човекът в напреднала възраст, но преди да навърши 70 години и евентуално да може да упражни право на пенсия по чл. 89а КСО, е попадал в кръга на правоимащите на месечни социални помощи и целеви помощи за отопление по ЗСП лица, то това би го направило и здравноосигурен по чл. 40, ал. 3, т. 5 от Закона за здравното осигуряване и би му позволило теоретично да се грижи за здравето си. Но въпросът тук е, че ако тези хора, дори да отговорят на

условията за подпомагане, не са упражнили това свое право, било защото не са знаели, било по административни причини (за някои от тях ще стане въпрос в последната част на изложението), то техните лични данни няма по какъв начин да стигнат до регистъра на здравноосигурените лица, нито могат да бъдат взети предвид с оглед заплащането на здравноосигурителните вноски за сметка на гържавния бюджет. Така социалното подпомагане може да се окаже в зависимост от конкретния казус както вход към здравноосигурителната система, така и здраво залостена врата към нея.

Подкрепата за жизненото равнище на хората с увреждания се ръководи от логиката, че по принцип те имат намалени възможности да реализират трудови доходи, а от друга страна, имат допълнителни специфични разходи. Това наистина ги поставя и в риск от бедност, но връзката между двата фактора не е абсолютна. По тази причина критерий за подпомагане на тази група уязвими лица е процентът инвалидност, а не средствата, с които разполагат. Законът за хората с увреждания си поставя амбициозни и заслужаващи пълно одобрение цели: да насърчава, защитава и гарантира пълноценното и равноправно упражняване на правата и свободите на хората с увреждания; да създаде условия за социално приобщаване на хората с увреждания; да способства за зачитане на вътрешно присъщото човешко достойнство на хората с увреждания; да предоставя подкрепа за хората с увреждания и техните семейства.

Практическият проблем и тук е, че тези цели в тяхната пълнота, чрез широката гама от мерки за подкрепа в над 11 области, посочени в чл. 5, ал. 1 ЗХУ, се реализират успешно най-вече спрямо хората с увреждания, които не са във фактическо състояние на крайна бедност и безпомощност. Знанията, енергията, подкрепата, които са необходими, за да се упражнят самите предвидени права, включително да се получава и месечната финансова подкрепа по чл. 69, т. 1 ЗХУ и целевите помощи, свързани с увреждането по т. 2, често липсват точно на хората с увреждания, които най-много се нуждаят от помощ. Също така проблем и тук се оказва „входът“ към системата от специфично подпомагане за хората с увреждания. Това е процедурата по издаване на експертно решение от органите за медицинска експертиза по раздел IV на глава III от Закона за здравето. Според чл. 62 от Наредбата за медицинската експертиза видът и степенята на увреждането, респективно степенята на трайно намалената работоспособност, се определят въз основа на представена медицинска документация, обективизираща степенята на увреждане и функционален дефицит на заболялия орган и/или система. А събирането на тази доку-

ментация е трудно и най-вече скъпо до степен на невъзможност, ако освен че е с тежки здравословни проблеми, човекът е крайно беден, социално изолиран и здравно неосигурен.

Хората с увреждания, които са напълно или във висока степен не-работоспособни, имат и право на неконтрибутивна пенсия по чл. 90а КСО от Държавното обществено осигуряване при навършени 16 години. При постоянна нужда от чужда помощ всички пенсионери имат право на специална добавка, отново от ДОО. Законът за хората с увреждания предвижда, че месечната финансова подкрепа по чл. 70, т. 5 е в най-висок размер 57 на сто от линията на бедност за хората, които имат над 90 на сто степен на увреждане с определена чужда помощ и получават социална пенсия за инвалидност, пенсия за военна инвалидност, пенсия за гражданска инвалидност или наследствена пенсия. Това е разумно и заслужаващо одобрение правило, което отчита ниския размер на изброените пенсии в сравнение със значителния и неизбежен разход за заплащане на чуждата помощ. Същевременно и то има потенциала да се окаже недостъпно за най-онеправданите сред онеправданите от събната граждани. Финансовите и административни препятствия се кумулират на трета степен – процедурата пред ТЕЛК по експертиза на увреждането/работоспособността, процедурата пред НОИ по отпускане на пенсията и едва тогава процедурата пред специализиран отдел в дирекциите „Социално подпомагане“ към Агенцията за социално подпомагане по изготвяне на индивидуална оценка на потребностите.

Въпреки зачестилите в последно време смени на редовни и служебни кабинети, всяко правителство обявява като свой ангажимент да няма граждани по линията на бедността или поне те да намаляват чувствително¹³. Приета е и Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване с хоризонт 2030 г.¹⁴ Различни анализи на взаимодействието между отделните елементи на системата за социална сигурност са несъмнено необходими, за да се прецени доколко съществуващите схеми за парично подпомагане на гражданите в уязвимо положение са адекватни за тази цел. Въпросът, който насочва към третата част от изложени-

¹³ <https://www.mlsp.government.bg/novata-liniya-na-bednost-shche-uvelichi-s-21-finansovata-podkrepa-za-700-000-khora-s-uvrezhdaniya>;
<https://news.bg/politics/ministerskiyat-savet-vdigna-liniyata-na-bednost.html>;
<https://dariknews.bg/novini/bylgaria/ministryr-vasilev-sled-vgiganeto-na-pensiite-poveche-niama-da-ima-pensioneri-pod-liniyata-na-bednost-2277987>

¹⁴ <https://www.mlsp.government.bg/uploads/35/sv/nsnbnsv-2030-dop-izm-2.pdf>

ето, е: колко от крайно бедните хора ще дочакат 2030 г. и ако все пак успеят, как ще го постигнат?

3. В България наистина съществуват различни законодателни и административни механизми за атакуване на проблема с бедността и осигуряване на някакъв минимум средства за издръжка на хората в уязвимо материално и здравословно положение. Ясно е, че предвидените чрез тях социални права не са щедри, а по-скоро „бедни“ права. Това обаче е всъщност по-лицеприятната, по-човешки поносимата част от проблема с бедността у нас. Истински драматичното е, че от дефицитите и правните несъвършенства на тези техники се появяват и развиват уникални технологии за оцеляване, сравними с тези, необходими за живот сред дивата природа или в праисторическите времена.

Дори най-незагълбоченото търсене на значението на понятието „технология“ в източници от интернет¹⁵ дава представа, че с това понятие се назовава съвкупността от знания и техники, които се прилагат погредено, за да се постигне определена цел или да се реши проблем. Двадесет и първи век е векът на „информационните технологии“. Но крайно бедните българи, и най-вече болните и бездомните сред тях, съвсем не живеят в този високотехнологичен век. Спрямо тях все още важи едно друго, исторически много по-древно понятие за технологията.

Всяка технология се появява в отговор на желанието на човека да трансформира околната среда и да подобри качеството си на живот. Технологиите, които се изобретяват от хората, останали без средства, без близки, без подслон и без крешко здраве, имат доста поограничена цел – те са технологии за просто физическо оцеляване. Когато се използва в такъв описателен контекст, наименованието за технология е в опростен вид и не се различава от предходния еволюционен етап на човешкия труд, при който вместо истинска технология е битувало уникалното изкуство на конкретни индивиди да създават нещо, без непременно да знаят как и без да са били научени и/или да могат да научат някой друг на тайните на своето постижение. Ако се замислим как оцелява всеки един, който спи навън в мразовита нощ, който не разполага с хигиенни условия, който няма пари и лекарства и не може да разчита на семейна подкрепа, трябва да се признае, че тези граждани са живи благодарение именно на уникалните си технологии, на изкуството да оцеляват. Така всеки кашон може да се превърне в покрив или постеля, всяка стара детска или инвалидна количка – в карава-на за багаж, всичко, което останалите изхвърлят като ненужен отпадък, става ценност, включително изхвърлената и похабена храна. Като

¹⁵ <https://talkoven.onlinerechnik.com/duma/технология;>
<https://bg.wikipedia.org/wiki/Технология>

част от това уникално ноу-хау е и умението за различаване на състрадателни хора, които могат да помогнат с каквото и да е (факт е, че бездомните рядко се занимават с просия в точния смисъл на думата), както и солидарността и взаимопомощта, която понякога се наблюдава между самите мизерстващи хора.

В стратегията за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване като приоритет № 8 залага подобряването на жилищните условия на уязвими групи и подкрепа на бездомните. По същество в тази част от стратегията се излагат данни за броя на осигурените индивидуални социални жилища в някои общини. За периода 2014 – 2020 г. броят им е 812. Както правилно се подчертава в документа, налице е необходимост от цялостна хармонизирана политика, отчитаща комплексните потребности на бездомните лица.

Настоящата статия има за цел да обърне внимание на един конкретен аспект от проблема с гражданите, оцеляващи чрез невероятни технологии в пълна мизерия пред очите на цялото общество по улици, площади, паркове и градинки, чакални и входи на обществени места или в изоставени сгради. Те, съобразно възрастта, семейното и здравословното положение, имат всички онези „бедни“ права, посочени при анализа във втората част от изложението. Ако можеха да се възползват от тях, животът им, макар и на улицата, би станал по-лесен и по-малко несигурен. Гладното им съществуване би било все пак подкрепено със средства поне за насъщния хляб. Необходимо е правната уредба на различните видове материално подпомагане на уязвимите лица да се анализира през призмата на този проблем. Ако се идентифицират главните пречки, които на практика не позволяват на тези най-бедни сред бедните в България да се възползват от обществените ресурси, които по принцип са предназначени именно за хора като тях, и се помисли за работещи „технологии“ за отстраняване на тези пречки, то това би било реална стъпка към подобряване на социалното им положение.

Вместо заключение, само един конкретен пример в тази насока. Според член 8 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане социалните помощи се отпускат на лица и семейства по настоящ адрес, на който се извършва и социалната анкета. Когато човекът няма настоящ адрес, възможно ли е социалната анкета да се извърши там, където той фактически живее? Като глаголът „живее“ би трябвало да се постави в тълкувателни кавички или да се замени със „съществува, благодарение на технологиите за оцеляване“.

По-лоши от „бедните“ социални права са само недостъпните социални права.