

Н. І. Вознюк – старший викладач кафедри трудового, господарського та екологічного права Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

Щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері надання державних соціальних допомог

Роботу виконано на кафедрі трудового, господарського та екологічного права

У статті подані результати дослідження теоретичних аспектів державних соціальних допомог, запропонована уніфікована класифікація їх видів, уточнене визначення поняття. Для вдосконалення законодавства та підвищення рівня соціальної захищеності громадян запропоновано створити кодифікований правовий акт.

Ключові слова: соціальне забезпечення, державна соціальна допомога.

Вознюк Н. И. Об усовершенствовании действующего законодательства в сфере предоставления государственной социальной помощи.

В статье поданы результаты исследования теоретических аспектов государственной социальной помощи, предложена унифицированная классификация их видов, уточненное определение понятия. Для усовершенствования действующего законодательства и повышения уровня социальной защищенности граждан предложено создать кодифицированный правовой акт.

Ключевые слова: социальное обеспечение, государственная социальная помощь.

Voznyuk N. I. Towards the question of improvement of acting legislation on granting of state social aid.

In the article results of research of theoretical aspects of state social aid are given, compatible classification of their kinds is proposed, definition of concept is specified. For the improvement of legislation and increasing the level of social protection of citizens is suggested to create a kodified legal act.

Key words: social security, state social aid.

Постановка наукової проблеми та її значення. Аналіз соціальної політики в Україні показує, що основним її напрямком залишається забезпечення державою мінімального рівня соціальних гарантій для населення. Тобто в умовах складної економічної ситуації, яка унеможливорює зниження загального рівня бідності, держава в першу чергу бере на себе обов'язок забезпечення тих осіб, які в силу певних об'єктивних обставин не в змозі самотійно досягти мінімального рівня життя. За таких умов, все більшого значення набуває такий вид соціального забезпечення, як державні соціальні допомоги.

Різноманіття державних соціальних допомог, широке коло суб'єктів, які мають право на їх отримання, велика кількість нормативно-правових актів за відсутності єдиного кодифікованого нормативно-правового акту значно ускладнює застосування норм даного інституту, тому дослідження питань теоретичного визначення поняття державних соціальних допомог, встановлення їх ознак, класифікації є актуальним.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Вищезазначені проблеми частково розглядалися науковцями при аналізі загальних проблем права соціального забезпечення, слід виділити дослідження В. М. Андріїва, М. Д. Бойка, Н. Б. Болотіної, В. Я. Бурака, П. Д. Пилипенка, С. М. Синчук, І. М. Сироти, Б. І. Сташківа, Б. С. Сичинського, Г. В. Сулейманової. За темами, присвяченими питанням правового регулювання соціальних допомог було підготовлено декілька

дисертацій на здобуття вченого ступеня кандидата юридичних наук: І. С. Андрієнко, Л. В. Кулачок, О. М. Пономаренко, В. Л. Стрепко. Проте, слід зазначити, що дослідження теоретичних засад правового регулювання державних соціальних допомог є недостатнім, потребує вдосконалення чинна нормативно-правова база.

Формулювання мети та завдань статті. Мета нашого дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних розробок, положень чинного національного законодавства встановити ознаки державних соціальних допомог, на їх основі уточнити визначення поняття, провести класифікацію, внести окремі пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання даного інституту.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. У юридичній літературі наведено певну кількість визначень державних соціальних допомог, їх аналіз показує, що вони створені на основі переліку ознак даного виду соціального забезпечення. Окремі науковці пропонують розширені визначення, які містять значну кількість ознак:

щомісячні, періодичні чи разові грошові виплати, що безплатно надаються за рахунок бюджетних коштів фізичним особам, які перебувають у скрутному матеріальному становищі на умовах і порядку, передбачених правовими актами [1, 274];

грошові одноразові або періодичні соціальні виплати, що не залежать від попередньої трудової діяльності і надаються у випадках та на умовах, передбачених чинним законодавством з метою підтримки малозабезпечених осіб, а також компенсації додаткових витрат, які були понесені ними при настанні соціального ризику за рахунок коштів Державного чи місцевих бюджетів [2, 398].

Інші подають звужені визначення, включаючи тільки окремі ознаки:

грошові періодичні соціальні виплати, що носять характер державної допомоги громадянам, яка надається у випадках і на умовах, передбачених

законодавством, з компенсаційними й іншими цілями [3, 294];

періодичні або одноразові виплати грошового чи іншого характеру при настанні соціального (нестрахового) випадку незастрахованим особам з державного або місцевого бюджетів [4, 57];

усі, окрім пенсій, державні виплати, що являють собою допомогу громадянам в установлених законом випадках [5, 8].

Проте дані визначення потребують уточнення і доповнення. З цією метою, насамперед необхідно більш повно визначити ознаки державних соціальних допомог, які дозволять диференціювати їх від інших видів грошових виплат, сформулювати визначення та провести класифікацію.

Аналіз нормативно-правової бази, узагальнення теоретичних досліджень науковців дозволяють виділити такі ознаки державних соціальних допомог.

1. Основним джерелом їх фінансування є кошти державного та місцевих бюджетів.

2. Соціально-аліментарна природа, тобто безеквівалентність надання допомог. Набуття права на призначення державних соціальних допомог не пов'язано з трудовою діяльністю, страховим стажем особи. Хоча, слід погодитись з тим, що домінуюча у теорії соціального забезпечення концепція аліментарності соціальних допомог, втрачає своє значення і “в основу визначення цього виду соціального забезпечення покладено теорію соціального ризику, яка відображає об'єктивні чинники виникнення права на соціальні допомоги” [6, 9].

3. Пасивний статус суб'єкта-одержувача: коло суб'єктів із загальним та спеціальним правовим статусом, умови надання допомог чітко встановлені в законодавстві.

4. Цільова спрямованість: метою надання допомог є матеріальна підтримка визначених суб'єктів, які в результаті настання соціальних ризиків втратили джерело доходів або їх дохід є нижчим за прожитковий мінімум, понесли

додаткові витрати, пов'язані з певними подіями (поховання, народження дитини) або наділені спеціальним правовим статусом.

5. Фіксований розмір державних соціальних допомог, як правило у співвідношенні з прожитковим мінімумом або з рівнем забезпечення прожиткового мінімуму (гарантованим мінімумом). Наприклад, допомоги дітям-інвалідам та інвалідам з дитинства; державні соціальні допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам призначаються у відсотковому співвідношенні до встановленого законом прожиткового мінімуму. Хоча слід зазначити, що сьогодні відсутній єдиний підхід щодо визначення розмірів допомог. Це може бути фіксований розмір, різниця між доходом отримувача та прожитковим мінімумом, в окремих випадках визначення розміру допомоги делеговано органам місцевого самоврядування (допомога на поховання).

6. Адресний характер призначення, який проявляється у залежності розміру допомоги не тільки від прожиткового мінімуму, але й від доходів особи. Слід погодитись з В. Л. Стрепко, що адресність - це один із принципів, на яких ґрунтується інститут соціальних допомог, який передбачає право на соціальну допомогу за умови настання соціального ризику, а також реальної потреби людини у соціальній підтримці. Адресними є усі допомоги, зумовлені настанням ризику малозабезпеченості [7, 197].

7. Грошова форма.

8. Обмеженість строків виплати певними часовими рамками, встановлення яких обумовлено визначеними в законодавстві подіями: на період встановлення інвалідності, до досягнення дитиною трирічного віку, до досягнення дитиною вісімнадцятирічного віку тощо.

9. Мобільність: можливість встановлення як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування можуть ухвалювати рішення про надання додаткових видів допомог за кошти місцевих бюджетів.

10. Комплексний характер: законодавство дозволяє одній і тій же самій особі отримувати одночасно декілька видів державних соціальних допомог, передбачено можливість отримання допомог одночасно з іншими виплатами, пільгами та послугами.

Але слід зазначити, що не всі перелічені ознаки властиві виключно державним соціальним допомогам, тому у визначення поняття пропонуємо включити тільки ключові ознаки.

Отже, під державними соціальними допомогамі слід розуміти грошові одноразові чи періодичні виплати, які надаються на умовах та в розмірах, передбачених законодавством, за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, особам, які в результаті настання соціальних ризиків втратили джерело доходів або їх дохід є нижчим за прожитковий мінімум, понесли додаткові витрати або наділені спеціальним правовим статусом.

Перелік видів державних соціальних допомог міститься в декількох підзаконних нормативно-правових актах [9, 10]. Найбільш повний перелік соціальних допомог розміщений в формі Заяви про призначення усіх видів соціальної допомоги, компенсацій, субсидій та пільг, затвердженій наказом Міністерства соціальної політики № 96 від 22.02.2012 [11].

В юридичній літературі державні соціальні допомоги класифікуються за різними ознаками, але найчастіше використовується їх поділ залежно від соціальних ризиків, що лежать в основі виникнення права на них [2, 398]. Однак, на наш погляд, для класифікації усього різноманіття державних соціальних допомог з метою найбільш повного відображення їх видів у єдиному нормативно-правовому акті доцільно застосувати комплексний підхід і об'єднати декілька критеріїв для класифікації, що відповідатиме потребам правозастосовчої практики.

Пропонуємо класифікувати державні соціальні допомоги за наступними

критеріями:

1. Допомоги у зв'язку з народженням та вихованням дитини:

допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;

допомога при народженні дитини;

допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;

допомога на дітей одиноким матерям;

допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;

допомога при усиновленні дитини [8];

державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, включаючи державні соціальні допомоги на догляд [12];

державна допомога дітям віком до 16 років, інфікованим вірусом імунодефіциту людини або хворим на СНІД [13];

допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [14];

тимчасова державна допомога дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів [15].

2. Державні соціальні допомоги малозабезпеченим громадянам.

допомога малозабезпеченим сім'ям [16];

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 [17];

державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам, державна соціальна допомога на догляд [18];

одноразова матеріальна допомога інвалідам та непрацюючим малозабезпеченим особам [19].

3. Допомоги в разі виникнення окремих, визначених законодавством подій:
державна допомога особам, яким виповнилося 100 і більше років [20];
одноразові грошові допомоги у разі загибелі (смерті) або каліцтва військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори [21];

допомога на поховання [12, 18, 22];

допомоги особам, які потерпіли від стихійного лиха й техногенних катастроф.

4. Допомоги особам із спеціальним статусом:

щорічні разові грошові допомоги, доплати [23, 24, 25];

державні соціальні допомоги особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [26];

одноразова винагорода жінкам, яким присвоєно почесне звання України “Мати-героїня” [27];

одноразова матеріальна допомога особі, яка постраждала від торгівлі людьми [27, 28].

5. Допомоги, які надаються за місцевими програмами.

На сьогодні чи не основним недоліком правового регулювання у сфері державних соціальних допомог є відсутність кодифікованого нормативного акту, чинні нормативно-правові акти не систематизовані.

До того ж, законодавство у сфері державних соціальних допомог постійно вдосконалюється шляхом зміни існуючої правової бази, прийняття нових нормативно-правових актів. Так, наприклад, Закон України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” [8] після викладення його у новій редакції 22 березня

2001 року 26 разів зазнавав вдосконалень. У 2008 році значні зміни було внесено в порядок призначення допомог при народженні дитини та по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, у лютому 2009 року до державних допомог, передбачених цим законом додали ще одну – допомогу при усиновленні дитини. У 2011 році було внесено зміни щодо порядку призначення державної допомоги одиноким матерям і збільшено розмір допомоги при народженні дитини. У Закон України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” [16] було внесено зміни 14 разів. З 1 січня 2005 року набув чинності Закон України “Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам” [18], який визначив засади призначення двох видів державних соціальних допомог: державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам і державної соціальної допомоги на догляд. Цим же законом врегульовано порядок призначення та розмір допомоги на поховання окремих категорій осіб. Процес розширення кола державних соціальних допомог триває до сьогодні, так Законом України “Про протидію торгівлі людьми” [28] № 3739-VI від 20 вересня 2011 року передбачено одноразову матеріальну допомогу особі, яка постраждала від торгівлі людьми. З 1 січня 2013 року набула чинності постанова Кабінету Міністрів України, якою врегульовано порядок надання цієї допомоги.

За таких умов, відсутність нормативно-правового акту, який би регулював загальні засади надання державних соціальних допомог, містив би повний перелік їх видів обмежує поінформованість громадян у сфері соціального захисту. Така ситуація, на нашу думку, є значною перешкодою реалізації громадянами права на соціальний захист. Тому доцільно провести реформування правового регулювання державних соціальних допомог.

Одним з перших кроків у даному напрямку повинно бути прийняття Соціального кодексу України, в якому слід юридично закріпити поняття

державної соціальної допомоги, визначити не тільки порядок надання державних соціальних допомог, а й їх основні види. Слід зазначити, що з 1998 року на розгляд Верховної Ради України було представлено чотири проекти Соціального кодексу України, на сьогоднішній день в комітеті опрацьовуються проекти № 8495 від 24 листопада 2005 р. [29] і № 2311 від 15 лютого 2013 р. [30], інші заслухані та зняті з розгляду. На нашу думку, структура проекту Соціального кодексу № 8495 від 24 листопада 2005 р. більше відповідає потребам правозастосовчої практики, хоча окремі норми потребують доопрацювання. Зокрема, у статті 30 IV розділу “Основні форми соціального захисту” слід юридично закріпити визначення державної соціальної допомоги, у статтю 136 IX розділу “Соціальна допомога” включити повний перелік державних соціальних допомог, а також привести у відповідність запропонованим змінам інші статті проекту щодо загальних засад надання соціальних допомог.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, встановлення ознак державних соціальних допомог, юридичне закріплення їх поняття та класифікації, розміщення переліку всіх видів допомог в єдиному нормативно-правовому акті сприятиме більш повній реалізації громадянами права на соціальний захист. Прийняття Соціального кодексу України дозволило б усунути розбіжності між окремими нормативно-правовими актами, уніфікувати та спростити порядок призначення державних соціальних допомог, реалізувати норми Конституції України та підвищити стандарти соціального захисту громадян.

Список використаної літератури

1. Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення: Навч. посіб. / Б. І. Сташків – К.: Знання, 2005. – 405 с.
2. Право соціального забезпечення: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [Пилипенко П. Д., Бурак В. Я., Синчук С. М. та ін.]; за ред. П. Д. Пилипенка. – [2-ге вид., переробл. і доп.] – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2008. – 504 с.
3. Сирота І. М. Право соціального забезпечення в Україні: Підручник.

/ І. М. Сирота. – Х.: “Одіссей”, 2007. – 408 с.

4. Синчук С. М., Бурак В. Я. Право соціального забезпечення України: Навч. посіб. / С. М. Синчук, В. Я. Бурак. – [2-ге вид., переробл. і доп.] – К.: Знання, 2006. – 318 с.

5. Кулачок Л. В. Державна допомога сім'ям з дітьми як форма соціально-правового захисту: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. спец. 12.00.05 – “Трудове право; право соціального забезпечення” / Л. В. Кулачок. – Х., 2003. – 19 с.

6. Андрієнко І. С. Правове регулювання державних соціальних допомог малозабезпеченим особам в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 – “Трудове право; право соціального забезпечення” / І. С. Андрієнко. – Львів, 2010. – 20 с.

7. Стрепко В. Л. Про універсальність та адресність допомог за правом соціального забезпечення [Електронний ресурс] / В. Л. Стрепко // Режим доступу до журн.: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlnu_yu/2009_48/197lbr48.pdf. - 2013. - 14 березня.

8. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 22 березня 2001 року № 2334-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 9. – Ст. 38.

9. Інструкція щодо порядку оформлення і ведення особових справ отримувачів усіх видів соціальної допомоги: Затв. наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 19.09.2006 р. № 345// Офіційний вісник України. – 2006. – №41. – Ст.2761.

10.Методика обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги: Затв. спільним наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства фінансів, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Державного комітету статистики України, Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 15 листопада 2001 р. №486/202/524/455/3370 //Офіційний вісник України. – 2002. – № 6. – Ст. 272.

11.Заява про призначення усіх видів соціальної допомоги, компенсацій, субсидій та пільг: затв. наказом Міністерства соціальної політики України № 96 від 22.02.2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 24. – Ст. 934.

12.Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: Закон України від 16 листопада 2000 року № 2109-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 2.

13.Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення: Закон України від 12 грудня 1991 р. № 1972-XII

//Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 11. – Ст. 152.

14.Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13 січня 2005 р. № 2342-IV //Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 6. – Ст. 147

15.Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме: постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 року № 189 //Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 446.

16.Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 1 червня 2000 року № 1768-III //Відомості Верховної Ради України. – 2000. –№ 35. – Ст. 290.

17.Про психіатричну допомогу: Закон України від 22 лютого 2000 року № 1489-III //Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 19. – Ст.143

18.Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18 травня 2004 р. № 1727-IV //Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 33–34. – Ст. 404.

19.Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання одноразової матеріальної допомоги інвалідам та непрацюючим малозабезпеченим особам: постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2011 р. № 158 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 15. – Ст.618.

20.Про виплату державної допомоги особам, яким виповнилося 100 і більше років: постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2002 р. № 1532 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 42. – Ст. 1942.; Про підвищення рівня соціального захисту ветеранів війни та деяких інших осіб, яким виповнилося 100 і більше років: затв. Постановою Кабінету Міністрів України № 908 від 26 вересня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 75. – Ст. 3035.

21.Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII //Відомості Верховної Ради України . – 1992. – № 15. – Ст. 190.

22.Порядок надання допомоги на поховання деяких категорій осіб виконавцю волевиявлення померлого або особі, яка зобов'язалася поховати померлого: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 99 //Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 306.

23.Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від

- 22 жовтня 1993 року № 3551-ХІІ //Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.
- 24.Про жертви нацистських переслідувань: Закон України від 23 березня 2000 року № 1584-ІІІ //Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 24. – Ст. 182.
- 25.Про соціальний захист дітей війни: Закон України від 18 листопада 2004 року № 2195-ІV //Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 94.
- 26.Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 19 грудня 1991р. № 2001-ХІІ //Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 13. – Ст. 178.
- 27.Про виплату одноразової винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання України “Мати-героїня”, та одноразової матеріальної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми: затв. Постановою Кабінету Міністрів України № 268 від 28 лютого 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 20. – Ст. 845
- 28.Про протидію торгівлі людьми: Закон України № 3739-VI від 20 вересня 2011 року //Відомості Верховної Ради України. – 2012. - № 19-20. - Ст.173.
- 29.Проект Соціального кодексу України № 8495 від 24 листопада 2005 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=26231. – 2013. – 17 березня.
- 30.Проект Соціального кодексу України № 2311 від 15 лютого 2013 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45780. - 2013. – 17 березня.