

ТИЩЕНКО О. В.,
доктор юридичних наук,
доцент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 349.3

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ ДОПОМОГ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються проблеми реалізації права вразливих верств населення України на державну підтримку у формі державних соціальних допомог; розглядаються загальні засади надання державних соціальних допомог; досліджується правовий механізм функціонування порядку надання державних соціальних допомог малозабезпеченим сім'ям, державних соціальних допомог при народженні дитини, державних соціальних допомог особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам.

Ключові слова: державні соціальні допомоги, соціальне забезпечення, малозабезпечені сім'ї, державна допомога при народженні дитини, особи, які не мають права на пенсію, інваліди.

В статье анализируются проблемы реализации права уязвимых слоев населения Украины на государственную поддержку в форме государственных социальных пособий; рассматриваются общие принципы предоставления государственных социальных пособий; исследуется правовой механизм функционирования порядка предоставления государственных социальных пособий малообеспеченным семьям, государственных социальных пособий при рождении ребенка, государственных социальных пособий лицам, не имеющим права на пенсию, и инвалидам.

Ключевые слова: государственные социальные пособия, социальное обеспечение, малообеспеченные семьи, государственная помощь при рождении ребенка, лица, не имеющие права на пенсию, инвалиды.

In the article the problem of the right of vulnerable populations Ukraine for state support in the form of state social benefits, discusses the general principles of public social assistance, researched legal mechanism operation procedure for granting state social assistance to poor families, the state social assistance at birth, state social benefits to individuals who are not entitled to a pension and disabled.

Key words: state social assistance, social welfare, low-income families, state aid for child birth, people who are not entitled to a pension, disabled.

Вступ. Недосконалість чинної в Україні системи соціальних допомог не дає змоги належним чином утілювати в життя дієву політику соціального забезпечення тих громадян країни, які в силу свого складного життєвого становища потребують допомоги та посиленої уваги держави й суспільства. Практика засвідчує, що останнім часом спостерігається зростання кількості осіб, які потребують соціального забезпечення. Відповідно, існує необхідність у збільшенні переліку державних соціальних допомог. Саме державні соціальні до-



помоги в умовах економічної нестабільності набувають особливого значення для соціальної підтримки тих категорій населення, котрі неспроможні забезпечити свою життєдіяльність на належному рівні.

Проблема реалізації соціального забезпечення громадян, які опинилися в складних життєвих обставинах, завжди була в центрі уваги вчених-юристів. Зокрема, це питання у своїх роботах досліджували українські вчені: І.С. Андрієнко, І.А. Гуменюк, В.О. Гончаров, О.М. Дуюнова, Л.В. Кулачок, Л.Ю. Малюга, С.М. Прилипко, В.Ф. Пузирний, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, Б.С. Стичинський, С.М. Синчук, Л.М. Сіньова, В.Л. Стрепко, Л.П. Шумна, М.М. Шумоло, О.Г. Чутчева та ін.

Постановка завдання. Мета статті – здійснити теоретично-правовий аналіз проблем законодавчого забезпечення реалізації права вразливих верств населення України, які опинилися в складних життєвих обставинах, на державні соціальні допомоги як вагому форму соціальної державної підтримки.

Результати дослідження. У новому юридичному словнику поняття «допомога» трактується як сприяння кому-небудь у чому-небудь [1, с. 561]. Соціальна допомога – одна з основних форм підтримки суспільством осіб, чиє матеріальне становище не відповідає загальноприйнятому рівню забезпечення або є нижчим за межу забезпеченості, визначену законодавством певної держави. Соціальна допомога буває державною, благодійною, гуманітарною; грошовою або натуральною; разовою або періодичною; компенсаційною чи забезпечувальною; суспільною або приватною; колективною (груповою) чи індивідуальною [2, с. 291]. Соціальна допомога – це вид матеріальної підтримки громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах, що надається у грошовій або натуральній формі, у вигляді послуг за рахунок бюджетних коштів і благодійницьких надходжень [3, с. 230]. В.Л. Стрепко допомоги за правом соціального забезпечення визначає як безповоротні грошові виплати, що надаються уповноваженими державою органами особам, які зазнали соціального ризику, з метою підтримання їхнього життєвого рівня за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Аналізуючи законодавство про соціальні допомоги, В.Л. Стрепко доходить слушного висновку щодо його невідповідності основним принципам, котрі забезпечують регулювання соціальної допомоги. Визначальними принципами регулювання соціальної допомоги науковець називає такі: універсальність і адресність, загальність реалізації права на соціальну допомогу, забезпечення допомогоюми, не нижчими за прожитковий мінімум, а також добровільність і доступність останніх [4, с. 5–18].

Важливе значення в системі соціальних допомог мають державні допомоги. Аналіз чинного законодавства України, яке регулює надання державних соціальних допомог, надає можливість констатувати, що найпоширенішими підставами для надання державних соціальних допомог є такі складні життєві обставини, як малозабезпеченість і обмеження життєдіяльності внаслідок стану здоров'я – інвалідність. У науковій літературі поняття «малозабезпеченість» визначається як стан матеріальної незахищеності особи, коли в неї відсутні засоби до існування й вона об'єктивно потребує соціального забезпечення. І.С. Андрієнко, досліджуючи проблеми правового регулювання державних соціальних допомог малозабезпеченим особам в Україні, відмічає, що обґрунтовано на практиці поняття «малозабезпеченість» розглядається як тотожне поняттю «бідність» [5, с. 5]. У Стратегії подолання бідності, затвердженій Указом Президента України від 15.08.2001 р. № 637, бідність – це неможливість унаслідок нестачі коштів підтримувати спосіб життя, притаманний конкретному суспільству в конкретний період часу [6].

Як підкреслює С.В. Ананко, на сьогодні одним із важливих напрямів є соціальне забезпечення тих категорій населення, які мають найбільший ризик бідності [7, с. 149]. До них, насамперед, належать малозабезпечені сім'ї. У ст. 1 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 р. № 1768-III дається визначення поняття «малозабезпечена сім'я», а саме: «Малозабезпечена сім'я – сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї» [8]. Варто погодитись із позицією І.С. Андрієнко, що державна соціаль-



на допомога малозабезпеченим особам, яка надається сьогодні в Україні, не забезпечує адекватної соціальної підтримки громадян у разі настання соціальних ризиків. В удосконаленні цієї системи важливу роль відіграє група чинників: юридичних, економічних, політичних [9, с. 160]. Першочерговими кроками в процесі зміни підходів щодо правового регулювання надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям повинна, на нашу думку, стати системна діяльність щодо вдосконалення Порядку призначення і виплати соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 250. Зокрема, організація системи пільг і допомог, що надаються вразливим верствам населення, має формуватися з урахуванням матеріального становища різних категорій громадян та їхніх реальних можливостей забезпечити власний добробут, а також створення ефективної системи контролю за раціональним використанням коштів, що спрямовуються на соціальні пільги й допомоги. Проте в складних соціально-економічних реаліях виникла ситуація, коли розмір державних соціальних допомог в Україні поставлено в залежність від фінансових можливостей держави. Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28.12.2014 р. № 80-VIII не передбачається до 01.12.2015 р. збільшення прожиткового мінімуму. Такий стан речей безпосередньо впливає на фінансове забезпечення державних соціальних допомог, адже не враховується зростання цін та інфляції. Як наслідок, державні соціальні допомоги малозабезпеченим сім'ям, соціальні допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, державна допомога сім'ям з дітьми: допомога при народженні дитини; допомога при усиновленні дитини; допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; допомога на дітей одиноким матерям; допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що перебувають у прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу та інших, – фактично не будуть підвищуватися протягом 2015 р.

Ураховуючи значення сім'ї як первинного й основного осередку суспільства, особливу увагу варто приділити проблемі правового регулювання державної допомоги сім'ям із дітьми. Ефективна державна соціальна підтримка сімей із дітьми насамперед спрямована на покращення демографічної ситуації в державі й загалом є вагомим фактором забезпечення соціальної суспільної злагоди. У ст. 16 Європейської соціальної хартії проголошується право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист, одним із засобів такого захисту визначається соціальна допомога сім'ям із дітьми [10]. Досліджуючи сутність державної допомоги сім'ям із дітьми як форми соціально-правового захисту, Л.В. Кулачок указує, що під державною допомогою сім'ям із дітьми потрібно розуміти грошові виплати сім'ям із дітьми у визначених державою випадках, що виплачуються щомісяця, одноразово або періодично з Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, з Державного бюджету та інших бюджетів, визначених законом, з метою поліпшення матеріального становища сімей із дітьми і створення найсприятливіших умов для розвитку підростаючого покоління [11, с. 8]. Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 р. № 2811-XII (далі – Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми») державою гарантований рівень матеріальної підтримки сімей із дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей, спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям із дітьми в загальній системі соціального захисту населення. Донедавна ст. 12 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» було встановлено прогресивне соціально-значиме положення щодо зміни розміру державної допомоги при народженні дитини в порядку збільшення, залежно від кількості народжених дітей (допомога при народженні дитини надавалась у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму, – на першу дитину; кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму – на другу дитину; кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму – на третю й кожну наступну дитину) [12]. Проте Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27.03.2014 р. № 1166-VII було внесено зміни до ст. 12 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» в частині розмірів державної допомоги при народженні дитини, а саме: допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41 280 гривень. Виплата допомоги



здійснюється одноразово в сумі 10 320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України [13]. Як бачимо, на підставі зазначених змін неаргументовано зменшено розмір державної допомоги при народженні другої та наступних дітей. Скасовано вказаним Законом і такий вид допомоги, як допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трьох років, лише особам, які на 30 червня 2014 р. мали право на отримання допомоги при народженні дитини в розмірі, установленому на першу дитину, після досягнення дитиною двох років на наступні 12 місяців призначається щомісячна допомога у розмірі 130 гривень. Такий підхід виглядає сумнівно з погляду захисту прав сімей із дітьми. З огляду на це можемо констатувати про наявність фактів звуження обсягу наявних прав під час прийняття нових законів, хоча це прямо заборонено ст. 22 Конституції України.

Варто торкнутись питання правового регулювання державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, що регламентується Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» від 18.05.2004 р. № 1727-IV (далі – Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам»). Тривалий час для таких осіб були передбачені пенсійні виплати, які в законодавстві називали «соціальна пенсія». Законом «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 р. № 1788-ХІІ гарантувалось усім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових і соціальних пенсій. Згідно зі ст. 5 цього Закону, непрацездатність визнавалася основним критерієм для набуття права на соціальну пенсію [14]. Указаний вид пенсії призначався, крім інших категорій громадян, особам, які досягли встановленого на той час пенсійного віку: чоловіки – 60 років, жінки – 55 років, і не здобули права на трудову пенсію. У процесі реформування пенсійного законодавства соціальна пенсія трансформувалася в державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію.

Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» були закладені дещо інноваційні підходи щодо правового регулювання цих соціальних виплат. Зокрема, згідно з цим Законом, особа, яка не має права на пенсію, – це особа, яка досягла віку 63 років і немає права на пенсію відповідно до чинного законодавства. До досягнення зазначеного віку до осіб, які не мають права на пенсію, належать жінки 1958 р. н. і старші після досягнення ними такого віку. Ці особи мають право на державну соціальну допомогу в розмірі 30% прожиткового мінімуму, установленого для осіб, які втратили працездатність [15]. Виходячи з цього, згідно з чинним законодавством, збільшився вік осіб, котрі мають право на вказану державну соціальну допомогу. Тобто, фактично особи, які за віковим критерієм набувають пенсійного віку, а відповідно, і статусу громадян похилого віку, а також статусу непрацездатних осіб, але не мають підстав для отримання пенсії за віком, не отримують протягом трьох років жодних державних соціальних виплат. Чи відповідає такий підхід стратегії розвитку соціально-орієнтованої держави, питання залишається відкритим. Крім того, дискусійність питання посилюється тим, що в ч. 3 ст. 46 Конституції України проголошено: «Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» [16]. Тому встановлення державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, у розмірі 30% прожиткового мінімуму для непрацездатних громадян прямо суперечить Конституції України.

Можливо, ідейне налаштування будь-якого, навіть найгуманнішого, соціально свідомого суспільства вимагає певної відповідності вкладеного й отримуваного від держави. Фактично, мова йде про встановлення соціальної справедливості як умовного критерію розподілу матеріальних благ у суспільстві. Справді, рівень матеріального та духовного розвитку суспільства є вагомим основою розвитку ідеї справедливості й реалізації принципу соціальної справедливості в державі. На думку автора, у тому й полягає сучасне розуміння соціальної справедливості, щоб забезпечити державну турботу про всіх без винятку членів суспільства, така політика посилює сутність соціальної держави, спрямованої забезпечити



громадян у сфері матеріальних статків. Як слушно наголошує Н.М. Краснова, гуманність і справедливість законів у тому, щоб створити рівні умови найбільш повного самоствердження для всіх членів суспільства й адекватно оцінити якість їхньої діяльності і їхню багатогранну соціальну цінність. Проблема нерівних здібностей знімається створенням рівноправних умов соціального розвитку й відповідних винагород. Коли держава допускає недооцінку або переоцінку діяльності людей, вона порушує принцип справедливості людей, що виявляється в майновому розшаруванні та моральному відчуженні [17, с. 106].

Досвід країн пострадянського простору засвідчує, що правове регулювання соціальних виплат особам, які не здобули права на трудову пенсію, є дещо відмінним, ніж в Україні. Наприклад, у Казахстані право на соціальну пенсію виникає в осіб на п'ять років пізніше, ніж настає пенсійний вік, а саме: у 60 і 65 років (відповідно, жінки та чоловіки). Разом із тим розмір соціальної пенсії залежить від величини прожиткового мінімуму. Зараз він становить 18 660 тенге [18]. Із розрахунку на нашу національну валюту це становить 990 гривень 61 коп. За пенсійним законодавством Республіки Білорусь право на соціальну пенсію мають особи, котрі досягли пенсійного віку: 55 років (жінки), 60 років (чоловіки); розмір соціальної пенсії становить 50% прожиткового мінімуму [19]. Прожитковий мінімум у Білорусі – 880,030 тис. білоруських рублів (103 \$) [20]. Як бачимо, в інших країнах пострадянського простору соціальна пенсія виплачується на умовах гуманніших, ніж в Україні, що зумовлено сучасними тенденціями розвитку цивілізованих держав.

Висновки. Стан речей, який має місце щодо правового регулювання державних соціальних допомог в Україні, не сприяє активному становленню нашої держави як соціальної правової європейської країни й виштовхує її на узбіччя малорозвинутих недемократичних країн. З огляду на це потребує вдосконалення Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» в частині відновлення раніше чинних розмірів державної соціальної допомоги при народженні дитини (у порядку збільшення, залежно від кількості народжених дітей), також потрібно повернути соціальну допомогу по догляду за дитиною до досягнення трьохрічного віку, що сприятиме ефективній державній підтримці сімей із дітьми. Потребує вдосконалення Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та інвалідам» щодо необхідності зменшення віку, який надає право на отримання державної соціальної допомоги особам, котрі не мають права на пенсію. Логічно, щоб зазначена в Законі умова віку для виплати вказаної допомоги відповідала пенсійному віку, установленому в Україні, – 60 років. Доцільно також узгодити розмір цієї допомоги з розміром прожиткового мінімуму, установленого для непрацездатних громадян, що відповідатиме вимогам Конституції України.

Список використаних джерел:

1. Новый юридический словарь: 6500 терминов / под. ред. А.Н. Азрилияна. – М. : Институт новой экономики, 2006. – 1152 с.
2. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. Ю.С. Шемшученко ; Національна академія наук України. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1999. – Т. 2 : Д-Й. – 1999. – 744 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – 2-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрид. думка, 2012. – 1020 с.
4. Стрепко В.Л. Правові засади регулювання соціальних допомог в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В.Л. Стрепко ; КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 14 с.
5. Андрієнко І.С. Правове регулювання державних соціальних допомог малозабезпеченим особам в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / І.С. Андрієнко ; ЛНУ ім. І. Франка. – Л., 2010. – 16 с.
6. Стратегія подолання бідності : затверджена Указом Президента України від 15.08.2001 р. № 637 // Офіційний вісник України. – 31.08.2001. – № 33. – С. 39. – Ст. 1525.
7. Ананко С. Призначення державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям / С. Ананко // Юридичний журнал. – 2008. – № 7–8 (74). – С. 149–152.



8. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 290.
9. Андрієнко І.С. Державна соціальна допомога малозабезпеченим особам: соціальна політика в Європейських державах та Україні / І.С. Андрієнко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2006. – № 2. – С. 160–163.
10. Європейська соціальна хартія (переглянута) : Міжнародний документ Ради Європи від 03.05.1996 р. № ETS № 163 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – С. 2096.
11. Кулачок Л.В. Державна допомога сім'ям з дітьми як форма соціально-правового захисту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Л.В. Кулачок ; ХНУВС. – Х., 2003. – 19 с.
12. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.
13. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27.03.2014 р. № 1166-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20–21. – С. 1684. – Ст. 745.
14. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10.
15. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам : Закон України від 18.05.2004 р. № 1727-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 33–34. – Ст. 404.
16. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 01.10.2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
17. Краснова Н.М. Моральні та соціальні аспекти поняття справедливості / Н.М. Краснова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ntsaphil.univ.kiev.ua>.
18. О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан : Закон Республики Казахстан от 20.06.1997 г. № 136-I [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/212306-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-20.html>.
19. О пенсионном обеспечении : Закон Республики Беларусь от 17.04.1992 г. № 1596-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.spinform.ru>.
20. В Белоруссии повысили бюджет прожиточного минимума до \$103 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.regnum.ru/news/1587595.html#ixzz2gxxjpJEa>.

