

РОЗДІЛ II. ТРУДОВЕ ПРАВО ТА ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 364-21:364.6:316.42(477)(091)

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-4-02>

Поняття, ознаки та види державних соціальних допомог

Тимченко Л.М.

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
пр. Гараріна 26, м. Дніпро, Україна
lilya_83@ukr.net*

Ключові слова:
*соціальне забезпечення,
соціальний захист, державна
соціальна допомога, соціальні
ризики, малозабезпеченість,
прожитковий мінімум.*

*Надійшло до редколегії:
04.12.2018
Прийнято до друку: 07.02.2019*

Досліджено історичні витoki становлення та формування соціального забезпечення на різних етапах розвитку суспільства. Сформульовано поняття державної соціальної допомоги, виходячи з сучасних потреб української держави та суспільства. Охарактеризовані основні ознаки державної соціальної допомоги. Надана класифікація соціальних допомог залежно від суб'єктів отримання, форми призначення, виду соціального ризику та цільового призначення.

Concept, features and types of public social assistance

Тymchenko L.M.

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
26 Gagarin ave., Dnipro, Ukraine
lilya_83@ukr.net*

Key words:
*social assistance, social protection,
public social assistance, social
risks, low income nature, minimum
standard of living.*

The article is devoted the study of the concept of public social assistance. It considers historical stages of the establishment of public assistance. The author notes that history of social aids roots in primitive society. The origin of social assistance is explained by the emergence of moral feelings of altruism, aid, justice, which manifests as an instinct of self-preservation. The purpose of social assistance always has consisted in supporting outcasts, saving labour force and preventing starvelings' revolt. Various social institutions were entrusted with the organization of providing social assistance at different stages of the development of society. During the time of ancient states, the provision of social assistance depended on the will of the ruler, although it received some legislative consolidation. In the Middle Ages, the church assumed the role of the main social institution. At the end of the XVIII century, secular (private and public) associations, communities, agencies began actively develop along with charitable institutions initiated by the church. The secular charitable organizations sought to be independent of the church as an institution, to participate in the assistance relations on a secular basis. The aiming at self-realization, solving socially significant issues on its own based on

life experience, determining the spheres of assistance influence independently – all of these things motivated for the self-organization and the creation of charitable societies. Scaling up of private philanthropy, as well as increasing its role as a social institution encouraged the authorities to regulate it: establishment of charitable organisations was sanctioned by the government agencies, and the authority set social and economic preferences for the charitable subjects, controlled and often partially subsidized the activities of charitable organizations. At the present stage, social work is not only the assistance to people on lower incomes but also the individual approach to each person taking into account exactly his/her needs, which is aimed at increasing the person's ability to self-development and improve its adjustment to life in society. Social assistance is a system of measures aimed not only at financial supporting but also at bringing a person back to active life and work, restoring social status and forming of personal qualities, directions towards adaptation to the conditions of normal human life through legal and pecuniary protection of the existence, preparing for self-maintaining with the formation of the ability to movement and communication, independent self-provision of everyday life needs. In Ukraine, social assistance is provided on the basis of the following principles: targeting; accessibility; voluntary; priority in providing such assistance to minors, families with children, disabled citizens; provision of social assistance on the basis of established social standards in the size and at the level that corresponds to the needs of an individual and is conditioned by the economic opportunities of the state; the targeted use of funds specified for the provision of social assistance; inconvertibility of social assistance.

Кожна людина має право на гідне життя та соціальний захист. Визначення поняття державної соціальної допомоги ґрунтується на праві особи на соціальний захист, закріпленому у статті 46 Конституції України. Підпадаючи під вплив того чи іншого соціального ризику людина на деякий час, а можливо і назавжди втрачає здатність до трудової діяльності, самозабезпечення, а інколи і самообслуговування. У цьому випадку людина має право скористатися державною соціальною допомогою. Надання останньої повинно не просто захистити людину від голоду, але і створити умови для подальшого пристосування цієї особи до життя у суспільстві. Тому формування сучасного визначення і характеристик соціальної допомоги є дуже важливим для формування державної політики у сфері соціального забезпечення.

Дослідженню поняття соціальної допомоги були присвячені роботи

В.С. Андрєєва, І.М. Сироти, М.Л. Захарова, Е.Г. Тучкова, В.С. Тарасенко, В.В. Жернакова. Але більшість науковців звертають увагу на аліментарний характер соціальної допомоги і менше приділяють уваги її стимулюючій функції.

Тому метою цієї роботи є формування сучасного визначення соціальної допомоги, її характерних ознак, виходячи з історичного розвитку соціального забезпечення та сучасних вимог до соціальної політики держави.

Історія виникнення соціальних допомог знаходить своє коріння ще у первісному суспільстві. Звісно на цьому етапі розвитку людства соціальна допомога мала не постійний характер і в основному полягала у обміні дарами, побутових послугах та передачі частини виробленої надлишкової продукції вождям для використання на громадські потреби. Дослідники появу соціальної допомоги пояснюють виникненням

моральних почуттів альтруїзму, допомоги, справедливості, що проявляється як інстинкт самозбереження [3, с. 9]. За часів стародавніх держав надання соціальної допомоги регулювалось релігійними, моральними, а також законодавчими нормами. Метою соціальної допомоги в той час була підтримка знедолених, збереження трудових ресурсів та запобігання голодним бунтам. Так, у Стародавньому Китаї були розроблені основи соціальної політики у надзвичайних ситуаціях, які передбачали безкоштовний розподіл збіжжя, використання всіх пустуючи земель для посіву цього збіжжя, навіть переселення голодуючих у благополучні регіони країни [3, с. 14]. Особливий розвиток отримала соціальна допомога у стародавніх містах - державах Древньої Греції – Афіни і Спарта. За часів Солона було проведено ряд реформ, що сприяли захисту інтересів дітей, зменшилась кількість продажів дітей за несплату боргів їхніми батьками, на батьків покладался обов'язок навчати дітей певним професіям. Способом підтримання найбіднішого населення стало регулярне проведення сімпосій з безкоштовною роздачею їжі біднякам. Держава почала приділяти увагу і військовим, які отримали поранення або інвалідність на війні, надаючи останнім матеріальне забезпечення. За часів Стародавнього Риму розвиток соціальної підтримки населення збоку держави набрав ще більших обертів. В цей час держава бере під свій контроль систему допомоги дітям-сиротам, батькам, велика увага приділялась підтримці вдів, жінок, лікуванню бідних, допомозі постраждалим від стихійного лиха.

В період середньовіччя роль основного соціального інституту на себе взяла церква. Християнське милосердя як вид соціальної допомоги ідеологічно ґрунтувалось на релігійних догматах: у першу чергу на любові до ближнього (як до самого себе) і доброму, співчутливому ставленні до людей, які потрапили в нещастя [3, С.22]. Церковна соціальна допомога полягала у періодичній роздачі

милостині, утворенню шпиталів при монастирях. Особливе значення у розвитку освіти і науки відіграли чернечі ордени (антоніни, тамплієри, іоанніти). У XVIII–XIX ст. процес секуляризації призводить до політичного й економічного ослаблення церкви, зменшення її суспільної значимості, що позначилося на характері відносин соціальної допомоги. Церкву влада перестає розглядати як домінуючий суб'єкт допомоги. Вона звужує свою сферу діяльності як суб'єкт милосердя, припиняють роботу багато церковно-монастирських установ, знижуються можливості церковних приходів. Центральне місце поступово займають держава й інститути громадянського суспільства. Наприкінці XVIII ст. поряд із благодійними ініційованими церквою установами починають активно розвиватися світські (приватні й громадські) товариства, асоціації, агентства. Світські благодійні організації прагнули бути незалежними від церкви як інституту, приймати участь у відносинах допомоги на світській основі. Прагнення самореалізації, вирішувати суспільно значимі питання власноруч, спираючись на життєвий досвід, самостійно визначати сфери впливу допомоги – усе це спонукало до самоорганізації й створення благодійних товариств. Із збільшенням масштабів приватного благодійництва, а також підвищення його ролі як соціального інституту спонукало владу зайнятися його регулюванням: відкриття благодійних товариств санкціонувалось владними органами, влада встановлювала соціальні й економічні преференції суб'єктам добродійності, контролювала й нерідко частково субсидіювала діяльність благодійних організацій. Влада створювала нормативно-правове поле функціонування інституту благодійництва, що відбивало інтереси суб'єктів добродійності й суспільства в цілому. Новим типом благодійних закладів стали школи для дітей, які мали відхилення у фізичному й розумовому розвитку (сліпих, глухонімих, розумово

відсталих). Завдяки допомозі громадських діячів та приватних пропозицій широке поширення в Європі одержали денні притулки для дітей, які назвали дитячими садками. Вони створювалися для дітей, чий батьки були зайняті на виробництві, у першу чергу, для найбідніших верств населення. Старші діти навчалися в них основам ремесла, шиття, в'язання й т.д. З'являються й особливі об'єкти допомоги, що відповідали особистісним пріоритетам і індивідуальному баченню проблем суспільства. Наприклад, виникають товариства емансипації й захисту жінок, товариства влаштування богослужінь для глухонімих. У 1863 р. за ініціативою швейцарського бізнесмена Анрі Дюнана у Женеві було створено товариство Червоного Хреста, яке своїм пріоритетом визначило нові суб'єкти допомоги – поранені і хворі воїни. У подальшому ця ініціатива перетворилася в міжнародний гуманітарний рух Червоного Хреста й Червоного Півмісяця, у якому нині беруть участь близько 97 мільйонів добровольців у всьому світі [3, с. 62].

У період індустріалізації відбувається трансформація інституту сім'ї як суб'єкта соціального захисту людини. Так, у сільській сім'ї переважали негрошові форми соціальної допомоги: натуральна допомога (їжа, одяг), внутрісімейна реабілітація, послуги й фізична допомога. Якщо ж домогосподарство було нездатне реалізовувати захисні функції, то сільська громада допомагала тим, хто цього потребував. Міська сім'я, на відміну від сільської, більшою мірою могла користуватися зовнішньою інфраструктурою допомоги: лікарнями, де можна одержати медичну допомогу, дитячими садками, куди мати могла відвести дитину і зберегти трудову зайнятість, благодійними організаціями, професійно-груповими об'єднаннями, касами взаємодопомоги тощо.

На сучасному етапі соціальна робота – це не тільки допомога малозабезпеченим верствам населення,

але і індивідуальний підхід до кожної особистості із врахуванням саме її потреб, який спрямований на підвищення здатності цієї особистості до саморозвитку та покращення її пристосованості до життя у суспільстві.

До сучасних моделей соціальної політики належать ліберальна модель, континентально-європейська модель, скандинавська модель.

Особливість ліберальної моделі полягає в тому, що в питаннях соціальних, зокрема, забезпеченні свого добробуту, перевага надається не державі, а особистим зусиллям кожного окремого громадянина. Ця модель передбачає державні обов'язки з соціального захисту лише для найбільш вразливих груп населення [2]. Усі інші громадяни повинні забезпечувати себе самостійно, а при настанні того чи іншого соціального ризику матеріальна підтримка здійснюється за рахунок страхування. Також для такої моделі є характерним високий розвиток світського благодійництва. Ця модель найбільш поширена в США, Великобританії, Канаді, Австралії, Японії. Завдяки використанню ліберальної моделі зменшуються видатки держави, та зростає особиста відповідальність людини за своє життя.

Для континентально-європейської моделі є характерним об'єднання зусиль держави та великих корпорацій у забезпеченні соціального захисту. Роботодавці і самі працівники приймають активну участь у страхуванні, але і держава виділяє значні кошти на соціальне забезпечення. Ця модель має обов'язковою попередньою умовою високо й добре організоване суспільство і є підсумком політичної прихильності суспільства принципам добробуту [2].

У скандинавській моделі провідну роль у соціальному захисті відіграє держава за рахунок значних податків з громадян. Але намагаючись забезпечити належний рівень життя всім своїм громадянам незалежно від їх віку, освіти та працездатності, держава в той же час створює умови для лідарства,

безініціативності та відбиває будь-яке бажання до саморозвитку.

Для України, як держави, що розвивається і якій потрібні активні, ініціативні та підприємливі громадяни, більш характерною буде саме ліберальна модель. Тому, виходячи з особливостей цієї моделі, будемо формувати поняття державної соціальної допомоги.

Вперше поняття допомоги було досліджено В.С.Андрєєвим. На його переконання допомоги – це всі інші крім пенсій виплати аліментарного характеру з фондів для непрацездатних, які є підтримкою громадян у встановленому законом порядку [1, с. 254].

На думку М.Л.Захарова та Е.Г.Тучкова, соціальні допомоги – це виплати, які здійснюються громадянам щомісячно, періодично чи разово з метою відшкодування повністю чи частково тимчасово втраченого заробітку або надання матеріальної підтримки [6, с. 122].

Досліджуючи поняття соціальної допомоги В.В.Жернаков зазначає, що соціальні допомоги – це грошові одноразові чи періодичні виплати, що виплачуються громадянам за рахунок коштів Державного бюджету та не залежать від майнового стану чи попередньої трудової діяльності [4, с. 91].

Взагалі поняття соціальної допомоги можна розглядати у широкому і вузькому значенні. У широкому значенні – це всі види соціального забезпечення, які виплачуються в грошовій або натуральній формі. У вузькому розумінні – це виключна грошова чи періодична виплата, яка призначається окремим громадянам у порядку визначеному законом.

Варто звернути увагу на мету надання соціальної допомоги – це підтримка нужденних громадян та їх сімей, а підставою надання є стан нужденності, тобто такий рівень доходу, який не досягає прожиткового мінімуму, визначеного законом. Право на соціальну допомогу не обумовлено трудовою діяльністю та не пов'язано зі сплатою страхових внесків. Таким чином, виплата

допомог можлива лише за рахунок бюджетів різного рівня. Грошові виплати можуть встановлюватися як в твердих розмірах, так і в розмірах, які доповнюють доходи до прожиткового рівня, а послуги надаються безоплатно або з частковим відшкодуванням їх вартості.

Таким чином, допомога – це грошові періодичні соціальні виплати, що носять характер державної допомоги громадянам, яка надається у випадках і на умовах, передбачених законодавством з компенсаційною або іншою метою.

В той же час соціальні допомоги повинні не лише допомагати вижити людині, але і повинні спонукати її до активного життя та праці, відновлення соціального статусу та активної громадської позиції.

Таким чином, можна надати наступне визначення соціальної допомоги як системи заходів, спрямованих не лише на матеріальну підтримку, але і на повернення особи до активного життя та праці, відновлення соціального статусу і формування в особи якостей, установок щодо пристосування до умов нормальної життєдіяльності шляхом правового і матеріального захисту її існування, підготовки до самообслуговування з формуванням здатності до пересування і спілкування, самостійного забезпечення повсякденних життєвих потреб.

Серед основних ознак ознаки соціальної допомоги варто виокремити наступні:

- аліментарний характер, в тлумачному словнику аліментарний визначається як пов'язаний із живленням, харчуванням, тобто в правовому розумінні такі виплати пов'язані із забезпеченням головних життєвих потреб людини;

- метою соціальної допомоги є матеріальна підтримка громадян та забезпечення формування здатності до активного життя та праці;

- підставою виникнення права на соціальну допомогу є потрапляння особи під вплив певного соціального

випадку та неможливість отримання нею фінансової підтримки з інших джерел, наприклад страхування.

Соціальна допомога в Україні надається за такими принципами: адресності; доступності; добровільності; гуманності; пріоритетності в наданні такої допомоги неповнолітнім, сім'ям з дітьми, непрацездатним громадянам; надання соціальної допомоги на основі встановлених соціальних стандартів у розмірах та на рівні, що відповідає потребам особи й обумовлюється економічними можливостями держави; цільового використання коштів, призначених для надання соціальної допомоги; безповоротності соціальної допомоги. Адресність соціальної допомоги полягає у її цільовому характері та залежності розміру допомоги, що надається, від матеріального стану конкретного одержувача. Цільовий характер соціальної допомоги виявляється у відповідності виду та розміру допомоги конкретним життєвим потребам особи.

Підстави для класифікації видів соціальних допомог можуть бути різні.

За цільовим призначенням соціальні допомоги поділяються на допомоги:

- на компенсацію втраченої частини доходу (допомога по вагітності та пологах, по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку),

- на повну заміну середньомісячного доходу, який громадянин з незалежних від нього причин не в змозі отримувати (допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, на поховання громадянина не застрахованого в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування),

- на доплату до основного доходу, якщо такий дохід нижчий за встановлений законодавством прожитковий мінімум (допомога малозабезпеченим сім'ям).

При поділі соціальних допомог на види найчастіше використовується підстава виникнення того чи іншого

соціального ризику. Таким чином, за видами соціального ризику допомоги поділяються на:

- 1) державні соціальні допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам;

- 2) допомоги малозабезпеченим;

- 3) допомоги дітям-інвалідам та інвалідам з дитинства;

- 4) допомоги на догляд за інвалідами внаслідок психічного захворювання;

- 5) державні допомоги сім'ям з дітьми;

- б) субсидії на оплату житлово-комунальних послуг;

- 7) державна допомога на поховання;

- 8) інші види допомог.

За формою призначення соціальні допомоги поділяються на одноразові грошові виплати (допомога на поховання) та періодичні (більшість видів соціальної допомоги).

Ще одну класифікацію соціальних допомог подає В.Л. Стрепко. На його думку, в залежно від організаційно-правових форм соціального забезпечення допомоги можна поділити на основні та неосновні. При цьому до основних належать державні допомоги, а до неосновних – допомоги органів місцевого самоврядування та допомоги коштом роботодавців [5, с.191].

Залежно від суб'єкта, якому надаються соціальні допомоги, останні поділяються на колективні (надаються усій сім'ї) та індивідуальні (конкретній людині).

Суб'єктивне право на державну соціальну допомогу виникає в разі настання соціальної незабезпеченості осіб, які не підлягають державному соціальному страхуванню або мають дохід, нижчий за прожитковий мінімум, встановлений державою. Вищезазначене свідчить, що законодавство визначає широке коло осіб, які мають право на допомоги, як правило, не пов'язуючи його з правовим становищем тих, кого забезпечують.

Отже, державну соціальну допомогу можна визначити як форму організації здійснення права на соціальний захист бідних громадян без урахування трудової діяльності та сплати страхових внесків.

Надання соціальної допомоги в Україні має дуже багато проблем. І в першу чергу, це стосується самого розміру допомоги, який через недофінансування державних програм соціального захисту малозабезпечених верств населення, нижчий від прожиткового мінімуму. Таким чином, сучасний розмір допомоги не забезпечує

людині навіть можливість нормально харчуватися, не згадуючи вже про витрати на особистий розвиток. Важливо також дослідити необхідність надання соціальної допомоги такій великій кількості людей. Можливо варто переглянути підстави її надання стосовно зменшення кількості отримувачів. Оскільки на сучасному етапі через велику кількість отримувачів і дуже маленький розмір соціальної допомоги, остання зовсім не виконує своїх основних функцій матеріальної підтримки та фінансової основи для подальшого самостійного розвитку.

Література

1. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР : учебник. М. : Юридическая литература, 1987. 458 с.
2. Ільчук Л. І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. URL : <http://ipzn.org.ua/svitoviy-dosvid-modelej-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannya-v-ukrayini/>
3. Історія соціальної роботи : навчальний посібник / уклад. : О. О. Кравченко, О. О. Матрос. Умань : РВЦ «Візаві», 2017. 117 с.
4. Прилипко С. М., Гончарова Г. С., Юровська В. В., Конопельцева О. О. Право соціального забезпечення : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Жернакова. Х. : Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2013. 367 с.
5. Стрепко В. Л. Про види допомог за правом соціального забезпечення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 190–192.
6. Тарасенко В. С. Поняття та види соціальних допомог. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 2. С. 121–126.

References

1. Andreev, V. S. (1987), *Pravo sotsialnogo obespecheniya v SSSR : uchebnik* [Social welfare law in USSR : a textbook], Yuridicheskaya literatura, Moscow, Russia.
2. Pchuk, L. I. "Global experience of models of welfare policy and possibility of their use in Ukraine ", available at : <http://ipzn.org.ua/svitoviy-dosvid-modelej-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vykorystannya-v-ukrayini/>
3. Kravchenko, O. O. and Matros, O. O. (2017), *Istoriia sotsialnoi roboty : navchalnyi posibnyk* [History of social work: a textbook], RVTs «Vizavi», Uman, Ukraine.
4. Prylypko, S. M., Honcharova, H. S., Yurovska, V. V. and Konopeltseva, O. O. (2013), *Pravo sotsialnoho zabezpechennia : navch. posib.* [Welfare law : a textbook], National university is the "Legal academy of Ukraine the name of Yaroslav Mudryi", Kharkiv, Ukraine.
5. Strepko, V. L. (2015), "On types of assistances according to welfare law", *Porivnialno-analitychne pravo*, no. 4, pp. 190–192.
6. Tarasenko, V. S. (2014), "Concepts and types of social assistances", *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*, no. 2, pp. 121–126.