

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

Зав. кафедри

к.ю.н., доцент Черних Є.М.

«___» _____ 2020 р.

Кваліфікаційна робота

за освітнім ступенем «Магістр»

на тему: «Методологічні і практичні аспекти соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення»

Студента економіко-правового
факультету

спеціальності 281 Публічне

управління та адміністрування
освітнього ступеня «Магістр»

Ханчі Федора Олександровича

Науковий керівник:

Кузьменко Сергій Георгійович

д.н.держ.упр, професор

Рецензент: к.н.держ.упр. доцент

завідувач кафедри маркетингу

Донецького державного університету
управління,

Хороших В.В.

Кваліфікаційна робота захищена

з оцінкою _____

Секретар ЕК _____

«___» _____ 2020 р.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ	8
1.1. Особливості формування понятійного апарату і наукових підходів соціальної допомоги.....	8
1.2. Ознаки та цілі соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення.....	17
1.3. Основи правового регулювання державної соціальної допомоги в міжнародних актах.....	24
Висновки до розділу 1	33
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ В РІЗНИХ МОДЕЛЯХ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ	35
2.1. Суб'єктний склад як ознака державної соціальної допомоги.....	35
2.2. Нужденність громадянина як основна ознака державної соціальної допомоги.....	45
2.3. Форми і види державної соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення.....	53
Висновки до розділу 2.....	62
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ В РІЗНИХ МОДЕЛЯХ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ	65
Висновки до розділу 3.....	81
ВИСНОВКИ	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	88

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Питання соціальної допомоги, які регулюються законодавством про соціальне забезпечення, зачіпають інтереси досить широких груп осіб. Державна соціальна допомога є невід'ємною частиною правовідносин у сфері соціального забезпечення громадян, що гарантує дотримання прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на гідне життя громадян в суспільстві.

Слід зазначити, що відповідно до ст. 1 Конституції України, Україна – соціальна держава, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. В Україні встановлюється гарантований мінімальний розмір оплати праці, забезпечується державна підтримка сім'ї, материнства, батьківства і дитинства, інвалідів і літніх громадян. Зокрема, це стосується і державної соціальної допомоги.

Державна соціальна допомога зазвичай надається з метою підтримки рівня життя малозабезпечених осіб, середній дохід яких нижче величини прожиткового мінімуму, встановленого в Україні, створення необхідних умов для забезпечення загальної доступності та суспільно прийнятної якості соціальних послуг, зниження рівня соціальної нерівності.

Бідність є однією з найгостріших соціально-економічних проблем, що стоять перед людством у XXI столітті. З даними негативним феноменом в більшою чи меншою мірою стикаються як країни з розвиненою ринковою економікою, так і країни, які відносяться до категорії країн, що розвиваються. У сучасних соціально-економічних і політичних умовах постійно виникають нові обставини, у зв'язку з якими громадяни втрачають кошти існування, несуть додаткові витрати, потрапляють у важкі життєві ситуації і потребують соціальної підтримки з боку держави.

Згідно зі ст. 22 Загальної декларації прав людини від 1948 р проголошено, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення. Це право за своїм характером має дозволяти забезпечувати, з урахуванням наявних у суспільства матеріальних можливостей, гідне існування людини при настанні таких життєвих ситуацій, коли вона не в змозі отримувати грошовий дохід. Тому цілком обґрунтовано в ст. 25 Декларації закріплена реалізація права кожної людини на гідний життєвий рівень не тільки в період, коли людина трудиться, а й у випадках настання старості, хвороби, інвалідності або інших випадках втрати засобів до існування через незалежні від громадянина обставини. Тому одним із пріоритетних завдань державної політики в будь-якому цивілізованому суспільстві виступає соціальне забезпечення громадян, зокрема державна соціальна допомога.

Ступінь наукової розробки теми. В силу своєї актуальності питання, пов'язані з різними аспектами соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення досліджувалися досить широким колом представників різних наукових дисциплін – історії, політології, юриспруденції. Питанням соціальної допомоги та системам соціальної підтримки населення в Україні присвячено праці провідних українських вчених. Проблема формування соціальної політики, розробки концептуальних засад її організації, пошуку нових та удосконалення чинних механізмів її реалізації присвячено ряд наукових праць М. Долішнього, Е. Лібанової, У. Садової, І. Гнибіденка, О. Новікової, А. Колота та ін. Дослідженням особливостей організації системи соціальної підтримки та окремих соціальних програм, моніторингом та оцінюванням їх ефективності, впливу на становище нужденних та вразливих категорій, встановленням причин низької ефективності соціальної підтримки займалися О. Макарова, Ю. Саєнко, Л. Черенько, Т. Кір'ян, та ін. Проте в наукових дослідженнях недостатньо уваги приділяється методологічним і практичним аспектам соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту

населення. Особливо потребують наукового розкриття питання удосконалення методичних підходів до оцінювання окремих соціальних програм і всієї системи соціальної підтримки в Україні, а також інтерпретації отриманих результатів та можливостей їх використання при прийнятті управлінських рішень усіх рівнів.

Мета дослідження полягає в поглибленні наукових знань і комплексному дослідженні методологічних і практичних аспектів соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення.

Для досягнення поставленої мети були поставлені наступні завдання:

- розкрити особливості формування понятійного апарату і наукових підходів соціальної допомоги;
- встановити ознаки та цілі соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення;
- здійснити аналіз основ правового регулювання державної соціальної допомоги в міжнародних актах;
- охарактеризувати суб'єктний склад як ознаку державної соціальної допомоги;
- розглянути нужденність громадянина як основну ознаку державної соціальної допомоги;
- окреслити форми і види державної соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення;
- визначити практичні проблеми надання державної соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із процесом надання соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення.

Предмет дослідження – соціальна допомога в різних моделях системи соціального захисту населення: методологічні і практичні аспекти.

Методи наукового дослідження. Теоретичну основу роботи становить діалектичний метод пізнання, який забезпечив встановлення теоретико-

методологічної основи соціальної допомоги в Україні. За допомогою методу системно-структурного аналізу було досліджено організаційно-правові аспекти соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення. Системний аналіз дозволив встановити ознаки та цілі соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення; інституційний підхід дозволив з'ясувати методологію та організацію наукових досліджень соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення; а ситуаційний аналіз дозволив приділити достатню увагу детальному розгляду найбільш важливих проблем соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення. Для досягнення внутрішньої логіки порівняння особливостей соціального захисту населення в зарубіжних країнах, застосовувався формально-юридичний метод. Системно-функціональний метод застосовувався для визначення практичних проблем надання державної соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в магістерському дослідженні розкриваються методологічні і практичні аспекти соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення. В роботі встановлено сутність державної соціальної допомоги населенню, яка полягає в нормативно-правовому регулюванні, а також реалізації державних програм, за допомогою яких можна належним чином забезпечувати соціальні гарантії всіх верств населення, а також підтримувати гідний рівень життя, підвищуючи добробут всіх громадян країни.

Обґрунтовано ознаки, що дозволяють відмежувати державну соціальну допомогу від інших видів соціального забезпечення, і сформульовано уточнене визначення її поняття.

Доведено, що державна соціальна допомога - це вид соціального забезпечення, який складається з надання державою малозабезпеченим сім'ям або незаможним самотнім громадянам за рахунок коштів державного бюджету чи місцевого бюджету, на період потреби, грошових виплат і

натуральних видач з метою задоволення основних потреб і доведення їх доходів до прожиткового мінімуму.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері – положення та висновки кваліфікаційної роботи можуть бути основою для подальшого вивчення методологічних і практичних аспектів соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення; а також у навчальному процесі при вивченні курсів «Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування» та інших курсів у навчальному процесі юридичних навчальних закладів.

Апробація дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках Круглого столу «Місьцеве самоврядування в Україні та світі» (м. Маріуполь, 07 грудня 2020 р., С. 21-23).

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається з вступу, трьох розділів, які включають 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел (94 найменування). Обсяг основної частини роботи становить 88 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ

1.1 Особливості формування понятійного апарату і наукових підходів соціальної допомоги

Зародження перших уявлень про інститут соціальної допомоги бере свій початок ще на стадії родового суспільства, коли відбувається формування її суб'єктів, принципів підтримки членів соціуму, а також ідеології. Людство постійно намагалося сформувати модель соціальної допомоги, яка б відповідала сформованим соціально-економічним відносинам, рівню розвитку суспільства і нормам моралі. Так, аспекти підтримки в основному, незахищених, мало мобільних груп населення розглядали в своїх працях Аристотель, головне місце серед його творів, які присвячені вивченню держави і суспільства, займає така праця, як «Політика», Платон і його вчення «Держава», а також Цицерон, який написав діалог «Про закони», що складається з шести книг. Підходи до соціальної допомоги формувалися і християнськими теоретиками: Григорієм Богословом «Творіння», Іоанном Златоустом «Азбука Віри» та іншими.

Для того щоб краще зрозуміти таке явище, як соціальна допомога, розглянемо процес її становлення та формування. На кожному історичному періоді розвитку суспільства створювалася особлива, притаманна саме цій стадії модель (спосіб пристрою) соціальної допомоги. В історії становлення інституту «соціальної допомоги» можна виокремити такі етапи:

- архаїчна модель (період родоплемінних і общинних форм допомоги IX- X ст.);
- конфесійна модель (період домінування церковно-приходської допомоги, X- XVII ст.);

державна модель (період домінування державної системи допомоги, XVII- XIX ст.);

- суспільно-державна модель (період організації допомоги зусиллями всіх її суб'єктів, XIX- XX ст.);

- соціальна модель (період державного соціального забезпечення, 1917-1991 рр.); перехідна модель допомоги (з 1991р.) [1].

У правовій науці XIX- XX ст. аспекти соціальної допомоги розглядалися такими вченими як В.І. Герье «Поняття про владу та народ», Е. Мюнстербергом «Політичні теорії», А. Горовцевим «Нова історія» і іншими дослідниками.

Так, Е. Мюнстерберг в своїх, роботах, розглядаючи можливі підходи до надання допомоги, приділяв особливу увагу чинникам, що відображають соціально-економічний стан: заробітна плата, рента, умови проживання, здоров'я, склад сім'ї. Він вважав, що підтримувати необхідно тільки тих, хто допомогти собі не в змозі. Це: тимчасова і постійна допомога; відкрита і закрита (поза установ і в установі); грошова допомога [2, с.95].

П. Кропоткін, розглядаючи механізми допомоги і взаємодопомоги як явища, що виникли в результаті еволюції людини, висуває концепцію природньої доцільності допомоги, яка, змінюючись, редукується в соціальні інстинкти [3, с.103].

Н. Бунге, та І. Тарасов приділяли велику увагу в своїх роботах навколишньому середовищу як фактору, який необхідний для нормального життя людини. Соціальне здоров'я суспільства вони мали на увазі в зниженні рівня жебрацтва в державі. Явище благодійності розглядається ними як інструмент, здатний зробити м'якше соціальні колізії. «Добродійністю називається та діяльність, урядових і громадських органів і приватних осіб, яка має на меті надання допомоги та піклування про бідних та нужденних» [4, с.539].

І. Тарасов приходять до висновку, що державне презирство має обов'язково контролювати життєві сфери і не віддавати їх суспільній благодійності.

Соціальна допомога, як система господарського механізму, характеризувалася даними дослідниками як певна господарська послуга, що несе в собі економічну вигоду для держави. Звідси піклування про бідних, надання медичної допомоги хворим і безкоштовна освіта виступають як соціально-економічна потреба, реалізована в громадському піклуванні.

Заходами превентивного характеру, що попереджають критичні ситуації, вважалися: страхування, освіта, виховання.

У науковій літературі починає своє зародження і типологія потреби. Категорії одержувачів соціальної допомоги були умовно розподілені в наступні групи: жебраки, які не могли працювати; інваліди; сироти.

С.В. Кадомцева в своїх роботах розглядає альтернативні підходи до визначення розмірів соціальної допомоги, обґрунтовує принципи формування соціальної допомоги населення, територіальними особливостями і т. д. Визначає головні напрямки подолання абсолютної бідності через забезпечення продуктивної зайнятості, підвищення ефективності праці, можливості заробити на гідне життя і т. д. [5]

Що собою уявляє соціальна допомога? Незважаючи на те, що це поняття не так давно увійшло в сучасний науковий обіг, вже існують безліч його визначень, які відображають різні точки зору на розуміння сутності та ролі соціальної допомоги в суспільстві.

Так, Е. Холстовий дає наступне визначення: соціальна допомога – це система заходів у вигляді сприяння, підтримки і послуг, що надаються окремим особам або групам населення соціальною службою для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності, адаптації в суспільстві [6, с.196].

У М.В. Фірсова соціальна допомога це система державного піклування найменш захищених груп населення. Основні види: матеріальна, фінансова, пенсійна, протезно-ортопедична, кредитна [1, с.189].

В.А. Міхеєв розглядає соціальну допомогу як турботу держави, суспільства про громадян, які потребують допомоги у зв'язку з віком, станом здоров'я, соціальним становищем, дефіцитної забезпеченістю засобами існування у вигляді: пенсій, допомог, обслуговування хворих і людей похилого віку, турботи про дітей. Це заходи, що представляють собою допомогу, як правило, короткочасного характеру, яку вони надають людям, які потрапили в екстремальні ситуації, що вимагають додаткових витрат.

У деяких колективних трудах [7, с.5] зустрічається відразу кілька визначень соціальної допомоги. Це: соціальна допомога – система суспільних відносин, які складаються між громадянами (сім'ями), які потребують додаткової підтримки, і органами держави, місцевого самоврядування, організаціями у зв'язку з наданнями громадянам (сім'ям) грошових виплат, натуральних виплат і послуг понад одержуваних ними відповідно до законодавства України заробітку, стипендій, пенсій, допомог і ін. з метою забезпечення їм прожиткового мінімуму і задоволення їх основних потреб. Соціальна допомога – це деякий блок соціального забезпечення, який має на увазі надання грошових виплат, натуральних видач та (або) послуг сім'ям фізичними або юридичними особами, середньодушовий дохід яких нижче прожиткового мінімуму.

Л.С. Ржаніцина в своїй статті дає визначення соціальної допомоги як міри по тимчасовій соціальній підтримці осіб, які перебувають в важкій життєвій ситуації [8, с.125]. У словнику ключових понять і термінів соціальна допомога визначається як тимчасова матеріальна допомога, проведення соціальної реабілітації та адаптації людей, що їх потребують [9, с.85]. У Б.В. Ракитського соціальна допомога стикається з діяльністю товариства щодо забезпечення антагонізму ризиків осіб, чия участь в

соціальному резервуванні та страхуванні відхилилося від громадської норми [10, с.25].

Законодавство України бере участь також в розробці поняття соціальна допомога. Так, Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (від 01 червня 2001 року) [11] вводить таке поняття державної соціальної допомоги – це надання малозабезпеченим, громадянам які самотньо мешкають, малозабезпеченим сім'ям, а також іншим категоріям громадян, соціальних допомог, субсидій, соціальних доплат до пенсії, соціальних послуг і життєво необхідних товарів. Цілі допомоги включають в себе підтримання рівня життя малозабезпечених сімей, а також малозабезпечених які самотньо проживають, середній дохід яких нижче рівня прожиткового мінімуму, встановленого у відповідному законодавстві України, а також адресне і раціональне використання бюджетних коштів.

Розглядаючи визначення поняття соціальна допомога, можна побачити очевидний прояв особливостей в розумінні, в тлумаченні визначення сутності цього явища. У різних визначеннях домінують різні аспекти соціальної допомоги, які, в свою чергу, відображають позицію автора. Так, у Е.І. Холостовой, соціальна допомога – це система заходів необхідних для подолання життєвих труднощів, для Фірсова М. В. головним є, те що це, перш за все, державна система незахищених груп населення. В.А. Міхеєв, Л.С. Ржаніцина виділяють її тимчасовий характер, коли надання допомоги здійснюються особам, які потрапили в екстремальні життєві обставини, що вимагають додаткових витрат.

Отже у юридичній науці державна соціальна допомога визначається по-різному. Відповідно виділяються різні критерії, які дають право на її отримання, та ознаки, що дозволяють її відмежувати від інших видів соціального забезпечення.

У вузькому сенсі державна соціальна допомога – вид матеріальної підтримки малозабезпечених сімей та малозабезпечених самотньо

проживаючих громадян. Інакше подібну допомогу можна назвати допомогою у зв'язку з бідністю (по бідності).

У своїй роботі І.Ю. Хомич приходить до висновку, що право на соціальну допомогу – це визнана міжнародним співтовариством і гарантована державою можливість людини мати засоби існування в обсязі встановленого прожиткового мінімуму незалежно від заняття будь-якої професійною діяльністю та участі у фінансуванні виплат і послуг [12].

М.Д. Бойко [13] виділяє ознаки державної соціальної допомоги як самостійної організаційно-правової форми соціального забезпечення. По-перше, вона поширюється на особливі суб'єкти – незаможні родини і малозабезпечених самотніх громадян. По-друге, джерелами фінансування слугують бюджети різних рівнів. По-третє, надаються особливі види виплат і послуг. По-четверте, соціальна допомога призначається рішенням органу соціального захисту населення за місцем проживання або реєстрації незаможній особи, як правило, після перевірки нужденності. Заходячи вперед, відзначимо, що, погоджуючись з ознаками особливого суб'єкта і джерел фінансування, вважаємо, що виділення в якості ознаки надання особливих видів виплат і послуг не досить обґрунтованим, оскільки кожен вид соціального забезпечення має особливості при виплатах, а державна соціальна допомога сама є особливим видом виплат. У той же час вважаємо, що особливістю державної соціальної допомоги як виду соціального забезпечення є покладений на уповноважені органи обов'язок по її наданню, як в грошовій, так і в натуральній формі. Крім того, вважаємо, що четверта ознака сформульована неточно. Державна соціальна допомога призначається, як і багато інших видів соціального забезпечення, органом соціального захисту населення, а перевірка нужденності при її призначенні здійснюється в обов'язковому порядку. На нашу думку, цей показник слід сформулювати як особливу підставу надання соціальної допомог.

На думку Л.В. Стойка [14, с.115] державна соціальна допомога є самостійною організаційно-правовою формою соціального забезпечення.

Право на таку допомогу мають особи, які з поважних причин не працювали і не платили обов'язкові страхові внески (наприклад, інваліди дитинства) і не мають засобів до існування в розмірі прожиткового мінімуму. До видів соціальної допомоги він відносить соціальні пенсії, одноразові допомоги біженцям і вимушеним переселенцям, дотації на оплату комунальних послуг, допомогу людям похилого віку та інвалідам, організацію притулків для дітей і т.д. Крім відсутності доходу в розмірі прожиткового мінімуму (тобто потреби), виділяється додатковий, критерій – відсутність обов'язкових страхових внесків. З цим критерієм можна не погодитися, оскільки наявність страхових внесків в Пенсійному фонді або Фонді соціального страхування не обумовлюють одержання особою виплат на рівні прожиткового мінімуму. Наприклад, можлива ситуація, при якій глава сім'ї, отримуючи заробітну плату, що дорівнює або перевищує мінімальний розмір заробітної плати, і відраховуючи страхові внески, не в змозі забезпечити дохід кожного члена сім'ї на рівні прожитковому мінімуму.

Якщо відмежувати державну соціальну допомогу, то вона буде характеризуватися такими ознаками:

- 1) підставою виникнення є потреба (бідність);
- 2) як об'єкт правовідносини покликана забезпечити рівень життя нужденним до визначеного законом мінімального рівня. Фінансування здійснюється за рахунок коштів державних і місцевих бюджетів, а перелік гарантованих соціальних послуг надається безоплатно;
- 3) права і обов'язки учасників – державних і муніципальних соціальних служб, з одного боку, і фізичної особи - з іншого, носять соціальний характер, а зазначені соціальні служби зобов'язані надати соціальну допомогу на умовах і в порядку, передбачених законом.

Виділимо з урахуванням визначень, які ми розглянули основні характерні риси соціальної допомоги:

- 1) система заходів, що вживаються суспільством (не тільки державою) у зв'язку з соціальними ризиками;

2) заходи направлені на осіб, які опинилися у важкій життєвій ситуації, об'єктивно порушує життєдіяльність особи, яку він не може подолати самотійно і є незаможним.

Можна припустити, що актуальна система соціального страхування не забезпечує необхідні для подолання важкої життєвій ситуації кошти із-за своєї слабкості, низької ефективності, або ж не охоплює даний конкретний випадок в силу його винятковості, або це пов'язано з форс-мажорними обставинами, які не піддаються страхуванню і т.д; заходи ці в основному одноразові; допомога реалізується в цілях соціальної реабілітації, шляхом забезпечення прожиткового мінімуму і в вигляді надання соціальних послуг; надається за рахунок коштів відповідних бюджетів та позабюджетних (громадських) джерел; рівень соціальної допомоги справедливо призначається реальним станом суспільства і т. д.

Спробуємо, враховуючи все сказане, підійти до визначення соціальної допомоги, що враховує особливості як владного, так і неурядового її сектора, тобто як соціальну допомогу за все суспільство. Соціальна допомога – це суспільно організоване піклування про малозабезпечених, які перебувають у важкій життєвій ситуації, не здатних до самозабезпечення громадян. Як правило, поширюється на громадян, які не охоплені системою соціального страхування. Допомога спрямована на забезпечення прожиткового мінімуму та гарантованих соціальних послуг, а також тимчасову підтримку в особливих обставинах. Оптимально, покликана сприяти соціальній реабілітації, пристосуванню індивіда.

Соціальна допомога може виступати і як фактор, який сприяє підтримці соціального миру і рівноваги в суспільстві, попередженню небажаних, дестабілізуючих явищ і соціальних конфліктів.

Слід також згадати і про методи соціальної допомоги. Можна виділити три головні напрямки дії соціальної допомоги:

- профілактика з метою запобігання важкої життєвої ситуації людини, яка об'єктивно порушує його життєдіяльність;

- вплив на активізацію життєвих сил, стимулювання внутрішніх ресурсів людини, мета яких складається в самостійному подоланні проблем і досягнення прийнятної рівня існування (соціальна адаптація, реабілітація, консультування, трудова, медична, правова та інші форми допомоги);

- пряма матеріальна підтримка (тимчасова, з метою подолання індивідом несприятливої економічної ситуації, або постійної).

Ефективність соціальної допомоги багато в чому залежить від оптимального поєднання даних методів з переважним застосуванням перших двох.

Незважаючи на те, що визначений законодавством перелік соціальної допомоги досить широкий і різноманітний і в більшості відповідає сучасним вимогам міжнародного рівня, реальне становище гарантування соціального захисту таке, що часто носить лише декларативний характер. Так, багато видів соціального обслуговування залишаються гостро дефіцитними (фактично не можуть отримати безкоштовний транспортний засіб, не реалізують своє право на санаторно-курортне лікування багато інвалідів і людей похилого віку і т.д.), не виконує компенсаційних функцій державна соціальна допомога.

У той же час тільки держава повинна забезпечити реалізацію прав громадянина, в тому числі в випадку виникнення соціальних ризиків. Вона встановлює організаційно правові способи розподілу сукупного суспільного продукту через систему соціального захисту, законодавчо закріплює її організаційно-управлінські основи, фінансові джерела, за рахунок яких гарантується надання допомоги, а також функціонує вся система, нормує соціальні стандарти соціального захисту, забезпечує правовий механізм захисту порушеного права. Саме держава і її інститути забезпечують закріплення кола осіб, які підлягають соціальній підтримці, види соціального захисту, їх рівень, умови надання допомоги і перелік соціальних ризиків, виникнення яких дає право на певний вид допомоги, процедуру звернення за отриманням допомоги і т.д.

1.2 Ознаки та цілі соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення

Для початку хочемо відповісти, що державна соціальна допомога є найважливішим видом перед іншими видами підтримки. Чому так відбувається? Реалізація прав людини в галузі соціальної допомоги – одна з функцій, яка зобов'язує держави виконувати волю суспільства. Саме держава виділяє кошти на ці цілі, встановлює стандарти і норми. Держава зобов'язана забезпечити практичний характер соціальної допомоги, який в свою чергу, є гарантом ефективності.

У юридичній науці державна соціальна допомога визначається за допомогою різних способів. Отже, виділяються всілякі ознаки, які дають право на її отримання, та критерії, які дозволяють її відмежувати від інших видів соціального забезпечення.

У вузькому сенсі державна соціальна допомога – це вид матеріальної підтримки малозабезпечених сімей та малозабезпечених самотньо проживаючих громадян [15]. Інакше, дану допомогу можна назвати допомогою внаслідок бідності.

Ю.В. Васильєва [16, с.134] виділяє критерії державної соціальної допомоги як самостійної організаційно-правової форми соціального забезпечення. По-перше, вона поширюється на певних суб'єктів – незаможні родини і малозабезпечених громадян, які проживають самотньо. По-друге, джерелами фінансування є бюджети різних рівнів. По-третє, надаються особливі види виплат і послуг. По-четверте, соціальна допомога призначається рішенням органу соціального захисту населення за місцем проживання або реєстрації малозабезпеченої особи, як правило, після перевірки нужденності.

На думку Харіна К.С. державна соціальна допомога є самостійною організаційно-правовою формою соціального забезпечення. Право на таку допомогу мають особи, які з поважних причин не працювали і не платили

обов'язкові страхові внески (наприклад, інваліди з дитинства) і не мають засобів до існування в розмірі прожиткового мінімуму [17, с.14]. До видів соціальної допомоги державної допомоги він відносить соціальні пенсії, одноразові допомоги біженцям і вимушеним переселенцям, дотації на оплату комунальних послуг, допомогу людям похилого віку та інвалідам на дому, організацію притулків для дітей і т.п. Крім відсутності доходу в розмірі прожиткового мінімуму (тобто необхідного), виділяється додатковий критерій – відсутність обов'язкових страхових внесків.

Отже, зауважимо, що державна соціальна допомога сприяє підтримці соціального статусу громадян при настанні різних соціальних ризиків (хвороби, інвалідності, старості, смерті годувальника, безробіття, бідності) шляхом надання різних видів матеріального забезпечення, соціальних послуг, пільг з метою підтримки гідного рівня життя і попередження бідності. Система державної соціальної допомоги впливає на демографічну ситуацію (тривалість життя, народжуваність і т.д.), а також знімає соціальну напруженість в суспільстві.

У широкому значенні державну соціальну допомогу можна розглядати як цілеспрямовану діяльність всіх владних органів, які забезпечують надання гарантованих державою допомоги, субсидій, компенсацій, пільг, життєво необхідних товарів, а також соціальних послуг громадянам, які потрапили у важку життєву ситуацію, мають доходи нижче прожиткового мінімуму. Виходячи з цього, державну соціальну допомогу, в широкому її значенні, будуть складати: соціальна допомога у зв'язку з важкою життєвою ситуацією; соціальне обслуговування; державна соціальна допомога з бідності.

Розглянемо їх більш детально з точки зору практичної реалізації.

Соціальна допомога у зв'язку з важкою життєвою ситуацією має нормативно-правову базу і фінансову основу, а саме, державний бюджет. Чинне законодавство визначає підстави державної соціальної допомоги. Це соціальні допомоги: у зв'язку з народженням дитини, на дитину до

досягнення нею 16 (очної форми навчання до 23) років, на поховання, по безробіттю, громадянам, які шукають роботу, біженцям і вимушеним переселенцям, різного роду компенсаційні виплати, передбачені законодавством (наприклад, працездатним, але непрацюючим громадянам, які здійснюють догляд за інвалідом 1 групи, дитиною-інвалідом і т.д.); соціальна допомога на дому самотнім літнім громадянам та інвалідам 1,2 групи, які потребують постійного стороннього догляду, забезпечення інвалідів засобами пересування і транспортними засобами, лікарська допомога, санаторно-курортне лікування літніх людей та інвалідів, різного роду пільги [18]. Зазначені форми соціальної допомоги надаються будь-якому громадянину за наступних обставин, зазначених у законодавстві, незалежно від того, чи отримує він страхове забезпечення, або інші види соціальної допомоги за рахунок бюджетних коштів, а також чи є він малозабезпеченим.

Як правило, ця соціальна допомога носить загальнодержавний, характер і регламентується законодавством України, що забезпечує рівні права в її отриманні з коштів державного бюджету усім громадянам держави, незалежно від місця проживання. Місцеві органи влади в залежності від політичної волі і економічного стану також організують соціальну допомогу на місцевому рівні, доповнюючи державну допомогу.

Соціальне обслуговування – це різновид державної соціальної допомоги, яка являє собою, як зазначалося вище, «діяльність соціальних служб з соціальної підтримки, надання соціально-побутових, соціально-медичних, психолого-педагогічних, соціально-правових послуг і матеріальної допомоги, проведення соціальної адаптації та реабілітації громадян, які перебувають у важкій життєвій ситуації». Причому до сучасних соціальних служб законодавець відносить не тільки державні (муніципальні) унітарні підприємства та установи системи соціального захисту населення, а й підприємства не державних форм власності, що надають соціальні послуги, а також громадян, які займаються підприємницькою діяльністю з соціального

обслуговування без утворення юридичної особи. Поряд з бюджетним фінансуванням державних установ соціального обслуговування передбачається і додаткове, позабюджетне. Це: кошти, які надходять від цільових соціальних фондів, доходи від підприємницької діяльності, цінних паперів, кошти, що надійшли як плата за соціальні послуги, благодійні внески і пожертви, інші не заборонені законом джерела. Підставою для отримання безкоштовного державного соціального обслуговування є важка життєва ситуація, яка об'єктивно порушує життєдіяльність особи, подолати яку самостійно він не в змозі. Недержавні суб'єкти соціального обслуговування надають допомогу або платно, на комерційній основі, або безкоштовно, як благодійність (некомерційні та благодійні організації) або милосердя (релігійні конфесії).

Держава гарантує громадянам право на соціальне обслуговування в державній системі соціальних служб за основними видами, які визначені законодавством України. У діючих нормативно-правових актах вказується, що соціальне обслуговування має відповідати державним стандартам, обсягу і якості соціальних послуг, обов'язковим для всіх соціальних служб, що діють на території України, незалежно від форм власності.

Розвиток державного соціального обслуговування гальмує багато факторів. Це: недостатньо розвинена правова база системи соціального обслуговування; обмеженість фінансових ресурсів, необхідних для розвитку системи; недостатнє використання додаткових фінансових джерел, в тому числі неурядового громадського сектору; слаборозвинена інфраструктура усієї соціальної допомоги; недостатнє застосування цільового комплексного планування розвитку соціального обслуговування з урахуванням наукових досліджень, інновацій та міжнародної практики; недостатня професійна підготовка соціальних працівників. Все це зумовлює низьку ефективність діяльності установ соціального захисту.

Державна соціальна допомога по бідності. Ця допомога, здійснюється в рамках «Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання

бідності на період до 2015 року» від 31 серпня 2011 р. №1057 [19], як загальнодержавна форма державної соціальної допомоги. Цією програмою встановлено правові та організаційні засади надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам, визначено основні поняття і суть соціальної допомоги, порядок призначення, фінансові джерела та ін.

Підводячи деякі підсумки, необхідно зазначити, що в державній соціальній допомозі можна виділити три різновиди: соціальна допомога у зв'язку з важкою життєвою ситуацією, соціальна допомога по бідності і соціальне обслуговування. Суб'єкти цієї допомоги: органи влади всіх рівнів, органи соціального захисту населення та їх установи, а також фонди соціальної підтримки населення.

Соціальна допомога тим хто потрапив у важку життєву ситуацію надмірно різноманітна, не має остаточно сформованої внутрішньо узгодженої структури. Це скоріше механічне об'єднання численних різнохарактерних виплат на зрівнюючій основі, не пов'язаних єдиним цільовим призначенням, що надаються у вкрай низьких розмірах. Все це зумовлює її неефективність, хоча витрати держави на даний вид соціальної допомоги залишаються досить істотними.

Надаючи громадянам той чи інший вид забезпечення, держава переслідує певну мету. На думку О.М. Бурьянної, основною метою кожного виду забезпечення є наближення соціального стану окремих категорій громадян з іншими членами суспільства. Життєві ситуації, в яких опиняється громадянин, вимагають від нього, як правило, підвищення матеріальних витрат або додаткових психологічних, фізичних, моральних зусиль у порівнянні з іншими членами суспільства [20].

Ш.В. Шайхотдіновим об'єктивно відзначається, що «головна мета соціальної політики в даний час – попередження збідніння народу, зростання безробіття більше певного рівня і створення необхідних передумов для поступового поліпшення матеріального становища та умов життя різних верств і груп населення» [21]. Державна система соціальної допомоги, згідно

думки Т.В. Деркачової, «створюється, для того щоб захистити населення від особливого виду соціального ризику – бідності» [22].

На думку П.В. Палаганова, регулювання рівня життя народонаселення має стати одним з основних напрямків діяльності держави. Крайній ступінь нерівності може привести до соціальних вибухів, нестабільності в суспільстві, руйнуванню виробничих сил, загибелі людей. Це, означає, що головною метою державної соціальної допомоги повинна бути підтримка малозабезпечених груп населення – одиноких громадян і сімей, які перебувають за межею бідності і не здатні забезпечити себе і членів своєї сім'ї самим найнеобхіднішим [23].

Цілі кожного виду соціального забезпечення тісно пов'язані з його поняттям. Щодо мети державної соціальної допомоги, вона сформульована в Указі Президента «Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки» [24].

Державна соціальна допомога надається з метою:

- підтримки рівня життя малозабезпечених сімей, а також малозабезпечених самотніх громадян, середній дохід яких нижче рівня прожиткового мінімуму;

- адресного використання бюджетних коштів (цю мету можна віднести до будь-якого виду соціального забезпечення, оскільки кожен з них надається певному колу осіб);

- посилення адресності соціальної підтримки нужденних громадян;

- створення необхідних умов для забезпечення загальної доступності та суспільно прийнятної якості соціальних послуг;

- зниження рівня соціальної нерівності;

- підвищення доходів населення.

У міжнародних актах можна виділити наступні цілі, реалізація яких в тому числі зумовила появу державної соціальної допомоги в Україні:

1) Розширення соціального забезпечення з тим, щоб забезпечити основний дохід для всіх, хто потребує такого захисту (ст. 3 Декларації МОП «Про цілі та завдання Міжнародної організації праці» [25]).

2) Зменшення потреби і запобігання бідності шляхом відновлення до прийнятних розмірів доходу, втраченого внаслідок непрацездатності (включаючи старість) або у зв'язку з нездатністю отримати оплачувану роботу, або по причині смерті годувальника (Рекомендація МОП «Про забезпечення доходу») [26].

3) Надання соціальної допомоги «будь-якій особі, яка не має достатніх коштів для існування і яка не в змозі ні добути їх своїми власними зусиллями, ні отримати їх з інших джерел, зокрема і за рахунок виплат в рамках системи соціального забезпечення» (Європейська соціальна хартія (переглянута)).

4) Забезпечення гідного рівня і якості життя населення; подолання бідності; посилення соціального захисту та підтримки найбільш вразливих верств населення (Концепція узгодженої соціальної політики держав-членів Євразійського економічного співтовариства).

Проаналізувавши цілі, які встановлені у міжнародних актах, напрошується висновок, що цілі, зазначені в законодавстві України щодо надання соціальної допомоги, не зовсім відповідають цілям, встановленим міжнародними актами. Цілі, схожі цілям адресного використання бюджетних коштів і поглиблення адресності соціальної підтримки нужденних громадян, відсутні в нормах міжнародного права. Основними цілями, в ім'я яких створено такий вид соціального забезпечення, як державна соціальна допомога, можливо назвати задоволення основних потреб і доведення доходів до прожиткового мінімуму. Для реалізації даних цілей прийняті Закони «Про прожитковий мінімум» [27], що визначають порядок встановлення розміру прожиткового мінімуму і основні (мінімальні) потреби людини.

1.3 Основи правового регулювання державної соціальної допомоги в міжнародних актах

На початку ХХІ ст. значно зросла роль міжнародних норм в вирішенні соціальних проблем в різних країнах світу. В центрі уваги світової спільноти стоїть боротьба з бідністю і пов'язані з нею реформи соціального забезпечення [28, с.57].

Попередження, боротьба і викорінення бідності здійснюється шляхом цілого комплексу заходів в тісній їх взаємодії і взаємному доповненні: економічних, соціальних, політичних і правових, причому останні займають одне з найважливіших місць, оскільки створюють систему загально-обов'язкових норм і приписів, які встановлюються від імені публічної (державної) влади, а недотримання цих приписів карається цією ж публічною владою в формі юридичної відповідальності.

При цьому в будь-якій соціально орієнтованій державі і суспільстві практично всі норми права повинні бути прямо або побічно націлені на соціальне благополуччя членів суспільства, будь то норми трудового, соціального, кримінального, податкового або ж адміністративного законодавства (з єдиною відмінністю в тому, яка з галузей безпосереднім чином більш спрямована на ліквідацію або попередження бідності та інших соціальних дисбалансів).

Однак вивчення будь-якого внутрішньо-державного правового явища необхідно починати з точки зору міжнародних норм, існуючих в тій чи іншій області, так як будь-яке цивілізоване суспільство (держава) не можна розглядати ізольовано від світової цивілізації в цілому. Дійсно, неухильний розвиток і вдосконалення за останні сторіччя міжнародних відносин призвело до виникнення якісно нових видів правового співробітництва в рамках світової спільноти. Одним з таких правових феноменів, з одного боку, є міжнародне право, яке закріпило багато передових принципи в самих різних сферах суспільних відносин, а з іншого боку – стало надавати

міжнародним відносинам гуманну, цивілізовану форму. Безсумнівним також є і той факт, що загальновизнані принципи і норми міжнародного права надавали і справляють істотний вплив на розвиток і вдосконалення систем і права окремих держав. Однак і внутрішнє законодавство різних країн не є інертним по відношенню до міжнародних норм, справляючи на нього певний вплив. Все це говорить про тісний зв'язок між міжнародними та національними нормами права.

У зв'язку з цим будь-яке правове явище в даний час доцільно і необхідно теоретично і практично розглядати і аналізувати на різних рівнях: міжнародному, регіональному (субрегіональному) і внутрішньодержавному.

Початок дослідження з вивчення міжнародних актів, присвячених проблемі допомоги бідним, не є випадковістю. При оформленні будь-якого правового інституту, закону або просто наукової роботи перше, що потрібно зробити автору, це визначити цілі і завдання проекту, які згодом зумовлять і кінцевий результат. Визначення цілей і завдань також допомагає оцінити результат з точки зору відповідності даним цілям і повноти їх реалізації. Міжнародні норми це, як правило, посилає до реалізації будь-якої ідеї в рамках національного законодавства, тобто як раз і є формулюванням цілей і завдань, які повинні бути реалізовані в рамках законодавства окремих країн. Таким чином, виявляючи міжнародні норми права в рамках досліджуваної проблеми, дозволяє виявити цілі і завдання державної соціальної допомоги малозабезпеченим, поставлені договірними країнами, а згодом ступінь відповідності та реалізації даних завдань в рамках соціального законодавства європейських країн і України.

У сучасній системі міжнародно-правових джерел регулювання сфери соціального забезпечення, в рамках даної роботи доцільно виділити два її рівня, що обумовлюють поширення і функціонування міжнародних норм в даній сфері.

На загальносвітовому рівні це, перш за все, акти Організації Об'єднаних Націй (далі - ООН) і Міжнародної організації праці (далі - МОП),

в яких закріплені основні універсальні і спеціалізовані правові норми, що стосуються соціального забезпечення.

На міжнародному регіональному рівні склалися свої підсистеми правових норм соціального забезпечення, серед яких для України виступають акти Європейського Союзу. До них відносяться і Європейський кодекс соціального забезпечення [29], яким визначено мінімальний рівень захисту, який договірні держави повинні надавати в зв'язку з хворобою, безробіттям, старістю, трудовим каліцтвом і професійним захворюванням, материнством, інвалідністю та втратою годувальника, на утримання дітей.

Все більшу увагу привертає Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз [30] та Договір про заснування Європейського Співтовариства. Лісабонський договір вельми близький конституції, проте нормативно він нею не є, швидше за все представляючи собою лише доповнення до вже діючих договорів і угод. Вірним буде сприймати Лісабонський договір як проміжний нормативний акт, який повинен сформувати поле для можливого прийняття конституції.

Генеральною Асамблеєю ООН в 1948 р. відзначено, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримки здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини.

Іншим документом подібного роду є Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [31], схвалений Генеральною Асамблеєю ООН в 1966 р., в ст. 11 якого закріплюється право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя.

У Декларації соціального прогресу та розвитку від 11 грудня 1969 р. [32] проголошується пріоритет сім'ї. «Родині як основного осередку суспільства і природного середовища, для зростання і благополуччя всіх її

членів, особливо дітей і молоді, повинні надаватися допомога і захист з тим, щоб вона могла повністю виконувати свої обов'язки в колективі» (Ст. IV). Крім того, в ст. VII йдеться про особливу увагу до перерозподілу національного доходу.

Згідно з розділом II Хартії соціального забезпечення [33], прийнятої в Гавані в 15.02.1982 р., в основі комплексної системи соціального забезпечення повинні лежати наступні принципи: «в рамках соціальної політики населенню слід забезпечити відповідний життєвий рівень шляхом надання допомоги в грошовій або натуральній формі, які повинні обчислюватися виходячи з росту вартості життя, зарплати і розширення потреб. Ця соціальна політика повинна бути пов'язана зі справедливою податковою системою, в першу чергу для незаможних громадян».

У ст. 5 Декларації соціального прогресу та розвитку [34], прийнятої 11.12.1969 Резолюцією 2542 (XXIV) на 1 829-му пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН, встановлено, що одним із принципів є забезпечення рівних можливостей соціального та економічного розвитку верствам населення, які перебувають у несприятливих умовах або відсталим з метою створення ефективного інтегрованого суспільства. Крім того, в статті закріплено, що соціальний прогрес і розвиток повинні бути спрямовані на постійне підвищення матеріального і духовного рівня життя всіх членів суспільства при повазі і здійсненні прав людини та основних свобод, шляхом досягнення таких головних цілей: ліквідація голоду і недоїдання і гарантія права на належне харчування; ліквідація бідності; забезпечення неухильного підвищення рівня життя, а також справедливого і рівномірного розподілу доходів.

Чимала роль у справі встановлення міжнародних соціальних стандартів належить Міжнародній організації праці (МОП), яка є спеціалізованою установою ООН, та відповідальною в галузі вирішення і врегулювання міжнародних трудових і соціальних проблем.

Сучасна тематична класифікація норм МОП дозволяє виділити в змісті міжнародно-правового регулювання соціального забезпечення кілька груп актів і норм, що регламентують суспільні відносини в даній сфері і відображають основні тенденції розвитку правових новацій МОП в історії міжнародної соціально-правового захисту.

Однак ми зупинимось на двох основних.

По-перше, це міжнародно-правові акти і норми загального характеру про соціальне забезпечення. В них включено визнання, в якості одних з основних прав людини, ряду соціальних прав, включаючи право на соціальне забезпечення. Для реалізації цих прав встановлена міжнародно-правова регламентація забезпечення доходу і мінімальних норм соціального забезпечення. Їх гарантують міжнародно-правові норми про рівноправність в області соціального забезпечення і про збереження прав у галузі соціального забезпечення. Почнемо з Декларації Міжнародної організації праці «Про цілі та завдання Міжнародної організації праці»[35] (Філадельфія, 10 травня 1944 року).

Основними тезами цієї декларації, що представляють для нас найбільший інтерес в рамках даної роботи, є наступні:

1. Злидні в будь-якому місці є загрозою для загального добробуту (ст. 1).
2. Всі люди, незалежно від раси, віри або статі, мають право на здійснення свого матеріального добробуту та духовного розвитку в умовах свободи і гідності, економічної стійкості і рівних можливостей (ст. 2).
3. Розширення соціального забезпечення з тим, щоб забезпечити основний дохід для всіх, хто потребує такого захисту (ст. 3).

Ряд основних положень також закріплений в наступних документах МОП: у ст. 1 Конвенції Міжнародної організації праці № 117 «Про основні цілі та норми соціальної політики» (Женева, 22 червня 1962 року) закріплений принцип соціально орієнтованої політики держав: «всяка політика повинна, перш за все, спрямовуватися на досягнення добробуту і

розвиток населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу. Слід вжити всіх можливих заходів на міжнародному, регіональному та національному рівні для сприяння прогресу в таких областях, як охорона здоров'я, житлове будівництво, забезпечення продовольством, освіта, турбота про добробут дітей, становище жінок, соціальне забезпечення та інших».

Досить значущою для даної роботи є Конвенція № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (Женева 28 червня 1952 роки) [36], яка містить основні напрямки соціального забезпечення, а саме: медична допомога, допомога по хворобі, допомога по безробіттю, допомога по старості, допомога у разі трудового каліцтва або професійного захворювання, допомога багатодітним сім'ям, допомога по вагітності та пологах, допомога по інвалідності, допомога у зв'язку з втратою годувальника.

Як ми бачимо, цією конвенцією охоплений досить широкий спектр життєвих ситуацій, які людині важко подолати самотійно без допомоги держави.

До актів, в яких безпосередньо згадується державна соціальна допомога, можна віднести Рекомендацію № 67 «Про забезпечення доходу» (Філадельфія, 12 травня 1944 року). «Системи забезпечення доходу повинні зменшувати потребу і запобігати злидням шляхом відновлення до прийнятних розмірів доходу, втраченого внаслідок непрацездатності (включаючи старість) або у зв'язку з нездатністю отримати оплачувану роботу, або з причини смерті годувальника. Забезпечення потреб осіб, які не охоплені обов'язковим соціальним страхуванням, повинно проводитися системою соціальної допомоги; певні категорії осіб (діти, які знаходяться на утриманні, інваліди, особи похилого віку), повинні мати право отримувати допомогу в прийнятних розмірах відповідно до встановленої шкали» [36].

Ця Рекомендація виділяє випадки надання соціального забезпечення. Державна соціальна допомога в даному випадку, очевидно, називається

системою допомоги і спрямована на забезпечення потреб осіб, не охоплених обов'язковим соціальним страхуванням.

Згідно Рекомендації МОП № 165 «Про рівне ставлення й рівні можливості для працездатних чоловіків і жінок: працездатні з сімейними обов'язками» працездатним з сімейними обов'язками повинна при необхідності надаватися допомога по соціальному забезпеченню, додаткові пільги або стосовно цих працівників повинні здійснюватися інші відповідні заходи, відповідні до національної політики.

До другої групи актів МОП, необхідних для вивчення, можна віднести ряд конвенцій і рекомендацій, присвячених заробітній платі. Це доцільно, оскільки ключовим критерієм при призначенні державної соціальної допомоги в Україні є дохід.

У ст. 1 Конвенції Міжнародної організації праці № 95 «Щодо захисту заробітної плати» (Женева 1 липня 1949 роки) [37] розкривається поняття заробітної плати. «Відповідно до мети цієї Конвенції термін «заробітна плата» означає, незалежно від назви і методу обчислення, винагороду або заробіток, що можуть бути обчисленими в грошах і встановлені угодою або національним законодавством, які підприємець повинен сплатити, в силу письмового або усного договору надання послуг, працівникові за працю, яку виконано, або повинно бути виконано, або за послуги, які або надані, або мають бути надані».

У ст. 3 Конвенції Міжнародної організації праці № 131 «Про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються» (Женева, 22 червня 1970 роки) [37] вказані «чинники, які враховуються при визначенні рівня мінімальної заробітної плати, включають, наскільки це можливо і прийнятно, відповідно до національної практики та умов:

- 1) потреби працівників та їхніх сімей, беручи до уваги загальний рівень заробітної плати в країні, вартість життя, соціальні допомоги та порівняльний рівень життя інших соціальних груп;

2) економічні міркування, включаючи вимоги економічного розвитку, рівень продуктивності й бажаність досягнення та підтримки високого рівня зайнятості».

Конвенція передбачає також обов'язок держав – членів ООН і МОП встановлювати мінімальний розмір оплати праці не нижче рівня прожиткового мінімуму. Дана Конвенція ратифікована Україною 19.10.2005 року №2997-IV.

Як ми знаємо, в даний час йде процес об'єднання Європи. У зв'язку з цим необхідно згадати про проект Європейської конституції. Повна офіційна назва – Договір про запровадження Конституції для Європи. На сьогоднішній день, можливість вступу його в силу не розглядається через те, що ЄС поважає права, свободи і принципи, які викладені в «Хартії основних прав Європейського Союзу» 2000 р. вона «має ту ж юридичну силу, що і основоположні договори Союзу» (Ст. 6 Договору про ЄС). Незважаючи на те, що текст Хартії не включений до Договору, її положення є обов'язковими. Цю зміну було включено для того, щоб контролювати відповідність директив і положень документів ЄС тим принципам, які викладені в Хартії.

Преамбула Хартії як би випереджає логіку закріплення в тексті прав і свобод людини, складових правового статусу особистості навколо семи основоположних принципів-цінностей, що становлять єдиний комплекс: принцип поваги людської гідності, принцип забезпечення прав і свобод людини і громадянина, принцип рівності, принцип солідарності, принцип демократії і принцип правової держави. Особливо підкреслюється, що ці принципи засновані на духовній, моральній та історичній спадщині народів Європи (абз. 2 преамбули).

Ще одним документом, що має величезне значення для України, є «Європейська соціальна хартія (переглянута)» 1996 р. оскільки Хартію ратифіковано із заявами Законом № 137-V від 14.09.2006, ВВР, 2006, №43. Важливо підкреслити, що Хартія є одним з небагатьох міжнародних актів, в якому проводиться чітке розмежування між правом на соціальним

забезпеченням і правом на соціальну допомогу. Так, ст. 13 Хартії, однієї із обов'язкових умов для ратифікації, є гарантування надання соціальної допомоги «будь-якій особі, яка не має достатніх коштів для існування і яка не в змозі ні добути їх своїми власними зусиллями, ні отримати їх з інших джерел, зокрема за рахунок виплат з соціального забезпечення». Крім того, ст. 30 Хартії проголошує право кожної людини на захист від бідності та соціального відторгнення.

Україна не є сильно відсталою країною в області соціального забезпечення по відношенню до інших країн Європи. Багато положень, закріплені в різних міжнародних актах, врегульовані і законодавством України, однак по відношенню до соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам взагалі, і зокрема в області боротьби з бідністю, існує потреба у проведенні досить великої роботи.

Аналізуючи розглянуті нормативні акти, можна погодитися з думкою Т.В. Деркачової щодо того, що «право на соціальну допомогу органічно пов'язане з правом на життя і правом на соціальне забезпечення, але займає цілком самостійне місце серед соціально-економічних прав людини. Даний висновок ґрунтується на змісті Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.».

Кожна людина має право на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримки здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення на випадок втрати коштів до існування через незалежні від неї обставини (ст. 25 Загальної декларації прав людини). Право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї (ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права). Всі люди, незалежно від раси, віри або статі, мають право на здійснення свого матеріального добробуту (ст. 2 Декларації МОП «Про цілі та завдання Міжнародної організації праці»).

Отже, ми бачимо, що на міжнародному рівні склалося певне уявлення про соціальну допомогу малозабезпеченим, передбачені мінімальні гарантії бідним верствам населення, проте основні акти, детально регламентують

різні види виплат і допомоги, закони створюються безпосередньо кожною державою виходячи зі свого рівня економічного і правового розвитку. Отже, Конституція України, як основа для соціальної політики, одночасно є базисом для регулювання і реалізації політики щодо допомоги бідним, конкретним вираженням якої виступає надання державної соціальної допомоги.

Висновки до розділу 1

На сьогоднішній день особливо важливо подолати після кризовий спад рівня життя на основі відповідного зростання ВВП і підвищення ефективності виробництва, створення сприятливих умов для розширення внутрішнього попиту, що вимагає зниження рівня бідності та скорочення диференціації доходів населення за рахунок посилення адресності його соціальної підтримки, стимулювання зростання оплати праці, забезпечення ефективного рівня зайнятості працездатних громадян.

У разі розширення глобалізації, інтеграції країн в світо-господарські, соціальні та гуманітарні зв'язки необхідно йти до стандартів рівня і якості життя, закладених у Загальній декларації прав людини, конвенціях і рекомендаціях Міжнародної організації праці (МОП), Європейській соціальної хартії, Європейському кодексі соціального забезпечення та інших документах.

Держава, яка відповідальна за організацію соціального захисту, все більше і більше уваги звертають на системи захисту інших країн. Системи, що існували десятиліттями, більшості людей здалися такими, що не відповідають новим обставинам і збільшеним вимогам. Все це призводить до наукового дослідження шляхів реорганізації і, за можливості, якісного поліпшення правового законодавства соціального захисту та соціальної допомоги.

На міжнародному рівні робота по боротьбі з бідністю повсюдно ведеться, свідченням чого є численні міжнародні акти в області соціального захисту та соціальної допомоги малозабезпеченим громадянам.

Що стосується України, то хоча наша держава і прагне слідувати прийнятими угодами, проте в силу ряду причин не завжди ратифікує ту або іншу конвенцію, що передбачає досить високі стандарти боротьби з бідністю. Для продовження проведення соціальної політики на сьогоднішній день потрібно провести реорганізацію соціальної системи і привести законодавство України у відповідність з міжнародними нормами, ратифікувати міжнародні акти, що містять підвищені норми соціального забезпечення.

Слід зазначити, що в зв'язку з наявністю ряду суттєвих недоліків в законодавстві України має місце нагальна потреба в переробці низки нормативно-правових актів, які б дозволили встановити більш ефективну систему державної соціальної допомоги в країні.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ В РІЗНИХ МОДЕЛЯХ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

2.1 Суб'єктний склад як ознака державної соціальної допомоги

Як було встановлено в першому розділі, однією з ознак державної соціальної допомоги є особливий суб'єктний склад. Суб'єктами правовідносин щодо державної соціальної допомоги та соціального обслуговування виступають, з одного боку, фізична особа, яка потребує такої допомоги, з іншого - соціальні служби. Соціальна допомога надається будь-яким фізичним особам незалежно від віку, дієздатності, громадянства і т.д. [15] Одержувачами є особливі суб'єкти – незаможні сім'ї та малозабезпечені самотні громадяни. До даної категорії відносяться особи в стані потреби незалежно від соціального статусу, особливих заслуг, статі, віку, наявності роботи або дітей, стану здоров'я, тобто це особа, яка має право на отримання державної соціальної допомоги.

Безумовно, особа, яка претендує на соціальну допомогу, має знаходитися в стані потреби. В даному випадку розмежування понять суб'єкт соціальної допомоги і допомога, тобто виділення допомоги в окремий критерій, дозволяє докладніше зупинитися на громадянській та на соціальній приналежності одержувача, так і на характеристиці поняття потреби.

Згідно з Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [37] встановлено правові та організаційні засади надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, малозабезпеченим самотнім громадянам і іншим категоріям громадян, передбачених цим законом. Даний закон встановлює правові основи надання державної соціальної допомоги «... самотньо проживаючим громадянам і

іншим категоріям громадян ...». При дослівному тлумаченні, можна зробити висновок, що даний вид заходів соціальної підтримки надається виключно громадянам України.

Аналогічна умова передбачена і ще одним основним законом, який встановлює правове регулювання державної соціальної допомоги – Законом України «Про прожитковий мінімум» [38]. Цей Закон встановлює правову основу для визначення прожиткового мінімуму в Україні і його врахування при встановленні громадянам України державних гарантій отримання мінімальних грошових доходів і при здійсненні інших заходів соціального захисту громадян України.

Відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» органи державної влади приймають закони та інші нормативно-правові акти, що визначають розміри, умови і порядок призначення та виплати державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, малозабезпеченим самотнім громадянам.

Оскільки наявність або відсутність громадянства відноситься до умов призначення державної соціальної допомоги, звернемося до нормативних актів України.

Окрім громадян України на її території можуть перебувати іноземні громадяни та особи без громадянства. Як слушно зауважує професор А.Н. Кокотов, можливо виділення мінімум три категорії іноземних громадян: 1) тимчасово перебувають в Україні; 2) тимчасово проживають в Україні; 3) постійно проживають в Україні [39] (надалі по тексту цієї роботи - іноземні громадяни). Поряд з ними в теорії держави і права виділяється і така група як особи без громадянства.

Правове становище іноземних громадян в Україні визначено в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [40]. Згідно ст. 1 цього закону іноземний громадянин – фізична особа, яка не є громадянином України і має докази наявності громадянства (підданства) іноземної держави, а особа без громадянства – фізична особа, яка не є

громадянином України і не має доказів наявності громадянства (підданства) іноземної держави. Для цілей цього закону поняття «іноземний громадянин» включає в себе поняття «особа без громадянства» за винятком випадків, коли цим законом для осіб без громадянства встановлюються спеціальні правила, що відрізняються від правил, встановлених для іноземних громадян.

Згідно ч. 1 ст. 39 Конституції України соціальне забезпечення гарантується кожному. Будь-якого обмеження на державну соціальну допомогу (як виду соціального забезпечення) і її реалізацію як для громадян України, так і для громадян інших держав, осіб без громадянства (якщо інше не передбачено законом або договором) не встановлюється. Головне, що необхідно визначати право на таку допомогу – це дотримання громадянами умов для її отримання.

Відповідно до норм Конституції України, іноземні громадяни та особи без громадянства користуються в Україні всіма правами і несуть обов'язки нарівні з громадянами України (крім тих випадків, які встановлені законом або міжнародним договором). Дану норму слід розглядати в сукупності зі ст.26 Конституції України, яка визначає, що кожен, хто законно перебуває на території України, володіє правами і обов'язками нарівні з російськими громадянами. Природно, що також ними повинні бути дотримані відповідні нормативні акти (наприклад, Правила реєстрації та зняття громадян України з реєстраційного обліку за місцем перебування та за місцем проживання в межах України для українців; для біженців; для вимушених переселенців; для іноземних громадян і осіб без громадянства.

Згідно ст. 4 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземні громадяни користуються в Україні правами і несуть обов'язки нарівні з громадянами України, за винятком окремих випадків, передбачених цим законом. Обмеження в правах іноземних громадян стосуються: відвідувань окремих територій України, зміни місця свого проживання, обрання в органи державної влади, перебування на державній або муніципальній службі і т.д. У числі обмежень не міститься вказівки на

відсутність права на державне соціальне забезпечення у вигляді державної соціальної допомоги.

Дані положення виходять з міжнародних актів. Згідно ст. 25 Загальної декларації прав людини «Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості або іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини».

У ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права визначено право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на неухильне поліпшення умов життя.

На європейському рівні прикладом можуть служити положення Європейської соціальної хартії (переглянутої), в якій ст. 13 встановлює обов'язок держави-учасниці передбачити, щоб кожна людина могла отримувати через відповідні державні та приватні служби такі поради та персональну допомогу, які необхідні, щоб запобігти чи полегшити особисту або сімейну потребу, а також обов'язок застосовувати вищенаведені положення на рівних засадах до своїх громадян і громадян інших держав-учасниць Хартії, які на законних підставах перебувають на території їхніх держав, відповідно до своїх зобов'язань за Європейською конвенцією про соціальну та медичну допомогу, яка була підписана в Парижі 11 грудня 1953 року.

Згідно ст. 16 Конвенції СНД 1995 «Про права та основні свободи людини» «З метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальну і медичну допомогу Договірні Сторони зобов'язуються забезпечити, щоб будь-якій особі, яка не має достатніх коштів і яка не може добути такі кошти своїми зусиллями або з інших джерел, зокрема, за рахунок пільг по соціальному забезпеченню, надавалась належна допомога, а в разі хвороби –

догляд, якого вимагає стан її здоров'я».

Отже, можна припустити, що всі особи, які перебувають на території України, при виконанні ними встановлених умов мають право на таку допомогу. А це означає, що біженці, вимушені переселенці, іноземці, особи без громадянства можуть претендувати на державну соціальну допомогу.

У Великобританії одним із критеріїв, що визначає право на державну соціальну допомогу, є постійне місце проживання. Претендент на отримання державної соціальної допомоги повинен, по-перше, при подачі заяви і переважно в період її отримання перебувати на території Великобританії, а по-друге, бути британцем або жителем Нормандських островів, або Ірландії, або Острова Мен. Крім того, право на державну соціальну допомогу мають жителі Євросоюзу, що працюють у Великобританії або проживають на законних підставах, біженці і вимушені переселенці, Мешканці Монсерат, які покинули острів через виверження вулкана (розділ 85 JSA). У той же час критерій постійного місця проживання в кожному випадку визначається індивідуально [41].

Зазначений критерій міститься в Законі «Про соціальну допомогу» ФРН, згідно з яким право на отримання соціальної допомоги має будь-яка людина, що опинилася в тяжкій ситуації, та постійно і легально проживає в ФРН (громадяни ФРН; іноземці, які мають необмежений вид на проживання; визнані біженці), в разі, якщо самостійне забезпечення не представляється можливим (§11 Abs. 1 S. 1 BSHG). Право на державну соціальну допомогу мають особи, що знаходяться в ФРН лише тимчасово (біженці з кризових регіонів, прийняті на час кризи або війни у власній країні, або особи, які подали заяву на надання політичного притулку).

Аналогічне формулювання міститься і у французькому законодавстві. Соціальне законодавство Франції акцентує увагу на статус домициля - одержувача допомоги. Положення домициля впливає з тримісячного постійного проживання повнолітньої або неповнолітньої особи, яка отримала юридичну дієздатність, на території одного департаменту. Правила надання

статусу домициля допомоги допускають можливість відсутності цього статусу у будь-якої особи. Це відноситься і до осіб, що недавно приїхав до Франції (біженцям і особам без громадянства). Статус домициля в більшій мірі застосовується для визначення на який департамент покладається обов'язок надання соціальної допомоги, оскільки за відсутності статусу домициля допомоги, витрати з надання покладаються на державну казну. Таким чином, у Франції право на отримання соціальної допомоги мають всі особи, які проживають на законних підставах на території держави [42].

Звідси випливає правило, що всі іноземні громадяни можуть претендувати на відповідний вид державної соціальної допомоги.

Виходячи з вищесказаного можна зробити наступний висновок. Право на державну соціальну допомогу можуть мати громадяни України і особи, що знаходяться в Україні на законних підставах, а також біженці, вимушені переселенці, іноземні громадяни та особи без громадянства при дотриманні ними умов на отримання такої допомоги.

Крім громадянства, ще одним критерієм, що визначає право на державну соціальну допомогу, є місце проживання особи. Згідно з порядком призначення державної соціальної допомоги, вона призначається рішенням органу соціального захисту населення за місцем проживання або місцем перебування незаможної сім'ї або незаможного громадянина, який проживає самотньо.

Визначення понять «місце проживання» і «місце перебування» дано в юридичній літературі, в якій «під місцем перебування» розуміється готель, санаторій, будинок відпочинку, пансіонат, кемпінг, туристська база, лікарня, інший подібний заклад, а також житлове приміщення, яке не є місцем проживання громадянина, - в якому він проживає тимчасово. Місце проживання - житловий будинок, квартира, службове жите приміщення, спеціалізовані будинки (гуртожиток, готель-притулок, будинок маневреного фонду, спеціальний будинок для самотніх людей похилого віку, будинок інтернат для інвалідів, ветеранів та інші), а також інше житлове приміщення,

в якому громадянин постійно або переважно проживає в якості власника, за договором найму (піднайму), договором оренди або на інших підставах, передбачених законодавством України.

Надання права на державну соціальну допомогу в залежності від проживання на території України звужує коло одержувачів за рахунок виключення осіб, які перебувають на території України, і суперечить міжнародним принципам. З цього приводу, слід звернути увагу на умову щодо місця знаходження заявника, що міститься в законі «Про соціальні допомоги та виплати» Великобританії. Згідно з розділом 4 (1) і (3) JSA заявник для отримання повинен проживати на території Великобританії. На момент подачі заяви проживання на території Великобританії є обов'язковою умовою, однак він може залишати країну, зберігаючи право на отримання допомоги, не більше, ніж на 4 тижні в досить багатьох випадках. Одержувач зберігає право на отримання державної соціальної допомоги і якщо він покинув країну на термін до 8 тижнів, але тільки з метою надання медичної допомоги своїй дитині. При цьому інші критерії, що визначають право на державну соціальну допомогу, повинні бути дотримані [43]. Аналогічне правило, що визначає можливість покинути країну тільки на певний термін, може бути встановлено і в Україні.

Крім того, у Великобританії встановлено вік, при досягненні якого у особи виникає право на самостійне звернення за призначенням державної соціальної допомоги. Згідно ст. 124 (1) (a) SSCBA і з додатком 2 JSA заявник отримує право на отримання державної соціальної допомоги з 16 років, проте до 18 років вона виплачується в зниженому розмірі. Обов'язковою умовою є не навчання на очній формі навчання.

У законодавстві України, що регулює надання державної соціальної допомоги, умова про вік, з якого особа має право звернутися за її призначенням не встановлено. В даному випадку право на отримання пов'язане з такими елементами правосуб'єктності як правоздатність та дієздатність.

На думку М.В. Лушнікової та А.М. Лушнікова, соціальна правоздатність виникає у особи з народження і припиняється смертю [44].

Що ж стосується дієздатності, розділяючи точку зору Е.Е. Мачульської, вважаємо, що при вирішенні питання про дієздатність фізичних осіб до 18 років слід керуватися нормами цивільного права за аналогією. Зокрема, громадянин, який не досяг віку 18 років, набуває громадянську дієздатність в повному обсязі з часу вступу в шлюб (Цивільний Кодекс України) або з моменту реєстрації як індивідуального підприємця [15].

Розглядаючи критерії, що визначають суб'єкта (одержувача) державної соціальної допомоги, ми підійшли до особливої категорії, яка досить рідко зустрічається в українському законодавстві [44, с. 132], яка визначається як «сім'я».

У правовій літературі сім'ю виділяють як особливий суб'єкт - колективного суб'єкту правовідносин по соціальному забезпеченню.

Сім'ю як суб'єкт права соціального забезпечення часто згадується в багатьох міжнародних актах, в тому числі Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Європейська соціальна хартія (переглянута) і т. д.

Л. В. Сотникова правомірно зазначає, що «в юридичній літературі питання про те, чи є сім'я суб'єктом права на різних етапах, були висловлені різні точки зору [46]».

При очевидній складності визначення складу сім'ї в законодавстві України саме в праві соціального забезпечення були спроби розкрити цей термін, правда, стосовно окремих правовідносин.

В Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» вказується, що одержувачами державної соціальної допомоги можуть бути незаможні родини і малозабезпечені самотні громадяни.

В Науковій юридичній літературі визначено, що до складу сім'ї входять особи, пов'язані родинними зв'язками і (або) властивістю, які

проживають разом і ведуть спільне господарство. До складу малозабезпеченої сім'ї при розрахунку сукупного доходу включаються особи, пов'язані родинними зв'язками і (або) властивістю. До них відносяться подружжя, які проживають разом і ведуть спільне господарство, їх діти і батьки, усиновителі та усиновлені, брати і сестри, пасинки і падчерки. При цьому, однак, зазначено, що вони пов'язані спорідненістю і (або) властивістю. Однак правильніше було б вказати, що сім'я – це особи, пов'язані подружніми стосунками, або спорідненістю і (або) властивістю, які проживають разом і ведуть спільне господарство.

Сім'ї, в яких непрацюючі громадяни працездатного віку, не зареєстровані в службі зайнятості, права на соціальну допомогу не мають. Виділення даних категорій більше відноситься до такого елемента «допомоги», як незалежні причини, до яких можна віднести інвалідність і безробіття.

У законодавстві іноземних держав дане питання вирішується по-різному. У Великобританії (ст. 123, 124 SSCBA) надання державної соціальної допомоги передбачено особам і сім'ям, чий дохід нижче певної величини. До членів сім'ї відносяться: 1) особи, які перебувають у шлюбі або спільно проживають; 2) члени сім'ї, зазначені в п. 1, та особи, які проживають разом з ними «під одним дахом» і за яких один або обидва несуть відповідальність, а також діти. З цього правила є виняток згідно ст. 137 (1) SSCBA: якщо спільно з сім'єю проживають повнолітні діти або бабусі (дідуся), вони не відносяться до складу сім'ї для визначення доходів сім'ї. Істотною умовою є «проживання під одним дахом». Одним з найбільш спірних моментів є визначення спільного проживання не подружжям, яке іменується «співмешканцями». У кожному конкретному випадку воно встановлюється окремо. Особи гомосексуальної орієнтації співмешканцями не визнаються. Основними критеріями, що дозволяють визнати осіб співмешканцями, є: проживання «під одним дахом», стабільність, тобто певний період часу у двох, найголовніший критерій – надання фінансової

підтримки один одному або ведення спільного господарства, наявність сексуальних відносин, наявність дітей, публічне оголошення себе парою.

При розрахунках соціальне відомство ФРН бере до уваги дохід і стан не тільки одержувача допомоги, а й всіх членів сім'ї, хто проживає спільно з ним. Так само як наявність доходу мається на увазі, якщо одержувач допомоги проживає у родичів (в тому числі і не найближчих), що мають власний дохід, який значно перевищує розміри встановленої законом соціальної допомоги. Крім іншого, в розрахунок приймаються правові претензії одержувача по відношенню до третіх осіб (недоотримання зарплатні, неповернений борг, недоплачені аліменти тощо.) [47].

У законодавстві України державна соціальна допомога в випадку, якщо за нею звернуться «співмешканці», буде надаватися як самотньо проживаючому громадянину. Крім того, практично ніде не зустрічається вказівка на вік як дітей, так і батьків особи, яка звернулася.

У зв'язку з цим доцільним вбачається уточнення поняття членів сім'ї, а саме вказати, що сім'я – це особи, пов'язані подружніми стосунками або родинними зв'язками і (або) властивістю, які проживають разом і ведуть спільне господарство.

Узагальнюючи норми, що містяться в розглянутих правових актах, пропонується крім визначення сім'ї встановити, що ті, хто має спільне господарство без додаткового підтвердження визнаються подружжям, їх спільні або одного з них неповнолітні діти, діти у віці до 23 років, які освоюють освітні програми початкової, середньої та вищої професійної освіти за очною формою навчання в освітніх установах, що мають державну акредитацію, в тому числі усиновлені і опікувані, брати і сестри, а також батьки, які досягли пенсійного віку або мають інвалідність.

2.2 Нужденність громадянина як основна ознака державної соціальної допомоги

Розглянувши в першому розділі основні ознаки державної соціальної допомоги - «нужденність громадянина» або коротко - «нужденність», було виявлено три його елемента: прожитковий мінімум, що не залежать від громадян і дохід громадянина (далі - незалежні причини і дохід).

Прожитковий мінімум був розглянутий спільно з основними поняттями державної соціальної допомоги – споживчим кошиком і мінімальним споживчим бюджетом. У цьому параграфі перейдемо до розгляду інших двох елементів нужденності.

Ознайомлення з сучасними нормативно-правовими актами свідчить, що у вітчизняних науковців і фахівців ще не сформувалось єдине, цілісне розуміння сутності доходу як економічної категорії. Такий висновок можна зробити після ознайомлення з положеннями Податкового кодексу України, автори якого за відсутності чіткого, загальноприйнятого визначення доходу, виходячи з суто практичних міркувань, ввели до наукового обороту надто загальне і неоднозначне поняття «дохід». Згідно з п. 14.1.56 Податкового кодексу України, доходи – це загальна сума доходу платника податку від усіх видів діяльності, отриманого (нарахованого) протягом звітного періоду у грошовій, матеріальній або нематеріальній формах як на території України та її континентальному шельфі, у виключній (морській) економічній зоні, так і за їх межами [48]. Під доходом з джерелом походження з України (п. 14.1.54) розуміється будь-який дохід, отриманий резидентами або нерезидентами, у тому числі від будь-яких видів їх діяльності на території України (включаючи виплату (нарахування) винагороди іноземними роботодавцями) та її континентальному шельфі, у виключній (морській) економічній зоні, у тому числі (але не виключно) доходи у вигляді процентів, дивідендів, роялті та будь-яких інших видів пасивних доходів. Дохід, отриманий з джерел за межами України (пункт 14.1.55), – це будь який дохід, отриманий

резидентами за межами митної території України, включаючи проценти, дивіденди, роялті та будь-які інші види пасивних доходів, спадщину, подарунки, виграші, призи, доходи від виконання робіт за цивільно-правовими та трудовими договорами, від надання резидентам в оренду майна, розташованого за межами України, доходи від продажу майна, розташованого за межами України. Нечіткість зазначених формулювань полягає, насамперед, у використанні для пояснення сутності доходу слів «будь-який дохід». З одного боку, таке пояснення не розкриває сутності доходу, оскільки доходом називається дохід, а з іншого – за відсутності вичерпного переліку будь-яких доходів створюються умови для довільного трактування понять «дохід» і «корупція».

Надані тлумачення дозволяють зробити висновок, що дохід - це кошти, отримані від кого-небудь або від використання чого-небудь. При такому розумінні, якщо вже наявне майно не використовується для отримання визначених сум, то доходом воно не є, і, отже, при визначенні права на державну соціальну допомогу не враховується. Для того щоб в рамках даної роботи якимось позначити дане майно, буде використано поняття «капітал» як воно визначено в Сучасному економічному словнику в широкому сенсі. «Капітал – в широкому сенсі це все, що здатне приносити дохід.

Розрахунок сукупного доходу при наданні будь-якого виду державної соціальної допомоги проводиться органом соціального захисту населення на підставі відомостей, наданих самими громадянами.

За діючими правилами при розрахунку сукупного доходу сім'ї та доходу самотнього громадянина враховується сума доходів кожного члена сім'ї або самотнього громадянина, отриманих як в грошовій, так і в натуральній формі. Значить, до доходу сім'ї і самотнього громадянина відносяться: заробітна плата; грошове забезпечення військовослужбовців, співробітників органів внутрішніх справ України, установ і органів кримінально-виконавчої системи Міністерства юстиції, митних органів, а також додаткові виплати, які мають постійний характер; аліменти; пенсії;

стипендії учнів; щомісячні страхові виплати потерпілим в результаті нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; суми, що дорівнюють вартості харчування, крім лікувально-профілактичного харчування, що видається (оплачуваної) відповідно до законодавства, та харчування дітей в загальноосвітніх установах; від особистого підсобного господарства і т. д.

При обчисленні доходу сім'ї враховуються нараховані суми до вирахування (відповідно до законодавства України) податків і обов'язкових страхових платежів (єдиного соціального податку).

При нарахуванні державної соціальної допомоги в ФРН приймаються в розрахунок практично всі доходи заявника та членів його сім'ї за вирахуванням так званої «Вільної суми». Якщо ж межа доходу лежить нижче рівня прожиткового мінімуму, то соціальне відомство доплачує лише різницю. У тому випадку, якщо дохід дорівнює прожитковому мінімуму або незначно його перевищує, виплачуються лише одноразова допомога.

Доходом, згідно § 76 BSHG, є всі грошові надходження або надходження в іншій формі, які можна перевести в гроші, за винятком соціальної допомоги, деяких пенсій та допомог. У дохід включаються: заробітна плата (оклад, гонорар), допомога з безробіття і допомога по безробіттю, кредити, допомога на дітей, допомога на освіту, безкоштовне проживання та харчування, доходи від здачі в найм належить одержувачу житлоплощі, доходи від оренди чого-небудь, пенсія, аліменти, доходи від здачі квартири в найм, житлова допомога, відсотки. Соціальне відомство має на увазі наявність доходу і в такому випадку, якщо одержувач допомоги має автомобіль. Однак якщо одержувач в стані переконливо довести, що всі пов'язані з утриманням автомобіля витрати (страховка, податок, бензин, ремонт) складають незначну суму, яку він може покривати виключно за рахунок економного використання одержуваної соціальної допомоги, то підозра в наявності доходу знімається. Використання автомобіля, що належить іншому власникові, не розглядається в якості доходу [49].

При розрахунку соціальної допомоги (державної соціальної допомоги) з суми доходів віднімаються: податки, обов'язкова страховка, необхідні витрати на роботу (робочий одяг, необхідна література, витрати на проїзд) (§ 76 Abs. 2 BSHG), дитячі гроші (в розмірі 10,25 EUR на одну дитину і 20,50 при двох і більше дітей), а також так звана «вільна сума» в розмірі 25% від розміру регулярної ставки. Не може розглядатися як дохід, перш за все, власне соціальна допомога і гроші по догляду, а також ряд інших допомог і пенсій. Ці гроші не приймаються в розрахунок при нарахуванні соціальних допомог та відповідно не ведуть до їх скорочення. Вищевикладене відноситься до осіб, які мають щомісячну державну соціальну допомогу, тобто поточну і одноразову допомогу. Для тих, хто має право тільки на одноразову допомогу, межі доходу виглядають трохи інакше. Не приймається в розрахунок дохід, який становить в даному випадку 539,92 EUR на сім'ю плюс витрати на квартиру, плюс «сімейна надбавка» - 80% від регулярної ставки глави сім'ї на дружину і інших членів сім'ї (§ 79 BSHG) [50].

У Франції враховуються всі види доходів, не дивлячись на те, чи відносяться вони до зарплати чи ні. Можлива ситуація, коли допомога надається людині без достатнього юридичного обґрунтування. Але це відбувається як жест солідарності з боку особи чи організації, що не мають ніяких зобов'язань перед адресатом допомоги. Наприклад, людина, що зазнає труднощі, отримує допомогу від далекого родича, друга або від благодійної організації [51]. Допоміжний характер соціальної допомоги у Франції вимагає, щоб така допомога була врахована як один з джерел доходів особи, яка претендує на отримання соціальної допомоги, навіть якщо вона має мінімальну періодичність [52;53].

Відповідно до Закону про соціальну допомогу населенню в Болгарії (1991) особи, які звертаються за соціальною допомогою, не повинні мати ощадних вкладів, часток участі, цінних паперів на суму, яка перевищує соціальний мінімум в трикратному розмірі, а для пенсіонерів та інвалідів – в

шестикратному. При зверненні за допомогою в місцеві органи соціального захисту декларується наявність заощаджень, рухомого і нерухомого майна, вільної житлової площі. Допомога виявляється в адресному порядку тільки тим, хто за станом здоров'я, а також сімейним і іншим обставинам не в змозі сам задовольнити свої потреби. Пізніший Закон про соціальну допомогу, прийнятий в Болгарії 7 травня 1998 року, включає додаткові жорсткі умови: нужденний має єдине житло, не має нерухомості, яка може бути здана в оренду, не має великих заощаджень. Болгарський закон 2002 року про сімейну допомогу пов'язує право на щомісячну допомогу на дітей до 18-ти років з рівнем доходу на члена сім'ї [54].

У Білорусі середній дохід громадянина (сім'ї) обчислюється за три місяці, що передують місяцю звернення за державною адресною соціальною допомогою. Розрахунок сукупного доходу громадянина і доходу сім'ї проводиться фахівцем органу з праці і соціального захисту (центру) в декларації про матеріальне становище громадянина (сім'ї) відповідно до Положення про порядок обліку доходів та розрахунку середнього доходу громадянина і доходу сім'ї для надання допомоги. Наявність майна на правах власності, в тому числі здатного приносити дохід, враховується комісією з надання адресної соціальної допомоги за даними декларації про матеріальне становище громадянина (сім'ї) [55].

Таким чином, у багатьох країнах в дохід включаються досить різноманітні засоби, що отримуються претендентом на державну соціальну допомогу, однак в деяких передбачені «пільгові» умови визначення доходу. Наприклад, в законодавстві ФРН і Болгарії передбачена можливість наявності у заявника певної суми, що не включається до складу доходу. У законодавстві Білорусі така можливість відсутня. З доходу в Білорусі виключені одноразові страхові виплати на відшкодування шкоди, заподіяної життю та здоров'ю людини, його особистому майну і майну, що знаходиться у спільній власності членів його сім'ї, а також щомісячні суми, пов'язані з додатковими витратами на медичну, соціальну та професійну реабілітацію

відповідно до рішення установи державної служби медико-соціальної експертизи. Дане рішення представляється правильним, оскільки ці кошти спрямовані не на підтримку певного рівня життя, а на відновлення здоров'я одержувача [56].

При нарахуванні соціальної допомоги в ФРН, крім обліку доходів, від одержувача очікується, що він спочатку використає наявний в нього стан (грошові накопичення, цінності, які можуть бути продані, та ін.). Виняток становлять лише предмети, які неможливо перевести в гроші, і так звані «Вільні суми». (§ 88 Abs. 1 BSHG). До стану, перш за все, відносяться: заощадження в готівці, накопичувальні вклади в банках, акції, облігації та інші цінні папери, транспортні засоби, квартири і інша нерухомість, якщо в ній не проживає сам одержувач або його найближчі родичі, коштовності, предмети антикваріату і мистецтва (якщо вони не є фамільними реліквіями). При цьому вельми часто враховується навіть те, що було передано або подаровано третім особам з метою виключення даного капіталу при нарахуванні соціальних допомог. Те ж саме стосується машини, якщо її власником за документами є хтось інший, проте вона знаходиться виключно в розпорядженні одержувача соціальної допомоги. При цьому нужденний зобов'язаний докласти максимум зусиль для реалізації своїх правових домагань щодо вищевказаних доходів. Наприклад, пенсіонер, який живе в ФРН і який одержує в Україні пенсію, зобов'язаний подбати про те, щоб реально розпоряджатися цими грошима.

Зрозуміло, і тут існує цілий ряд винятків. Так, наприклад, згідно § 88 Abs. 2 BSHG, надання соціальної допомоги не може бути поставлено в залежність від наявності у заявника невеликої готівки. Зі стану виключаються і суми, які формуються з коштів, що виділяються соціальними та іншими благодійними організаціями. Слід зазначити, що у Франції зазначені суми включаються в дохід. Також зі стану виключаються гроші з субсидованого державою пенсійного страхування і квартира (розумних розмірів), в якій проживає сам одержувач - або його найближчі родичі

(батьки або діти), якщо продаж квартири загрожує їхньому подальшому нормальному існуванню (§ 88 Abs. 2 BSHG) [57].

У Франції, так само як і в ФРН, при визначенні права на соціальну допомогу враховується вже наявний капітал, причому як капітал, який приносить дохід, так і капітал, який дохід не приносить. Капітал, що приносить дохід, відрізняється від непродуктивного капіталу тим, що він враховується до такого доходу, який приносить прибуток. Капітал, який не приносить доходу, розраховується не по своїй дійсній вартості, а по теоретично розрахованому прибутку від нього. Однак, як і в ФРН, капітал виключається, якщо існує необхідність використання цього майна для життя його господаря.

Підставою для прийняття комісією з надання адресної соціальної допомоги рішення про відмову в її призначенні в Республіці Білорусь можуть служити наявність і кількість товарів тривалого користування, які не є об'єктивно необхідними для забезпечення нормальної життєдіяльності громадянина (сім'ї), і факт їх придбання протягом року, що передує року звернення за державною соціальною допомогою. Крім того, як було сказано раніше, наявність майна на праві власності, в тому числі здатного приносити дохід, враховується комісією з надання адресної соціальної допомоги за даними Декларації про матеріальне становище громадянина (сім'ї) [42].

Наприклад в Росії як на федеральному рівні, так і в актах суб'єктів РФ, при визначенні права на державну соціальну допомогу враховуються доходи від належного особі майна. Крім того, згідно зі ст. 2 Федерального закону № 44-ФЗ облік доходів і розрахунок середньодушового доходу сім'ї та доходу самотньо проживаючого громадянина здійснюються на підставі відомостей в тому числі про належне майно на праві власності. Дана норма дублюється в законодавстві багатьох суб'єктів РФ, проте обов'язок використовувати дане майно (капітал) для отримання прибутку при наявності такої можливості, на одержувача державної соціальної допомоги не покладено [58].

В законодавстві України поняття «незалежні причини» не закріплено. У юридичній літературі можна знайти наступне визначення: «До незалежних від громадян причин, за якими вони визнаються незаможними і набувають права на державну соціальну допомогу, віднесено:

1) багатодітність (наявність в сім'ї трьох і більше неповнолітніх дітей або дітей, що навчаються в середніх спеціальних або вищих навчальних закладах заочною формою);

2) наявність непрацездатного члена сім'ї за відсутності інших працездатних членів сім'ї, які зобов'язані їх утримувати відповідно до чинного законодавства (крім випадків, коли працездатні члени сім'ї визнані безробітними або навчаються в середніх спеціальних або вищих навчальних закладах заочною формою або не працюють у зв'язку з доглядом за дитиною віком до трьох років, дитиною-інвалідом або інвалідом 1-ї групи) [59].

Незалежною причиною, по якій незаможній самотній громадянин або самотнє подружжя має право на отримання соціальної допомоги, є їх непрацездатність. З урахуванням конкретної ситуації органом, що надає соціальну допомогу, можуть бути визнані інші незалежні причини, що дають право на отримання соціальної допомоги.

Узагальнюючи вищенаведене, можна зробити висновок, що в основному до «незалежних причин» відносяться багатодітність і непрацездатність (своя або члена сім'ї).

Відсутність єдиного визначення незалежних причин, встановленого в законодавстві України, призводить до того, що при наданні державної соціальної допомоги ці фактори можна тлумачити або широко, або вузько. У свою чергу, це може призводити до істотного розширення або звуження кола одержувачів державної соціальної допомоги. У п. 12 Постанови Ради Міністрів Республіки Білорусь від 14 грудня 2005 р № 1449 «Про державну соціальну допомогу» суми одноразових соціальних виплат призначаються залежно від конкретних обставин, які об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність громадянина (сім'ї). До таких обставин відносяться: повна

непрацездатність з причини віку або інвалідності; нездатність до самообслуговування, пов'язана з хворобою; сирітство; самотність; стихійні лиха; катастрофи; смерть чоловіка, батьків, дітей; інші обставини, що вимагають матеріальної підтримки.

Вважаємо, що можна погодитися з І.С, Андрієнко [60], який зазначає, що причини, які можна вважати незалежними від громадян, перераховані в законодавстві України, а саме: інвалідність, нездатність до самообслуговування у зв'язку з похилим віком і хворобою, сирітство, багатодітність, безробіття, відсутність визначеного місця проживання, відсутність родичів, зобов'язаних за законом надавати матеріальну і соціальну підтримку, вимушене переселення, екстремальна ситуація, надзвичайні та інші обставини, які громадянин не може подолати самостійно. При цьому не має значення, живе він окремо або з сім'єю.

2.3 Форми і види державної соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту населення

Для того щоб визначити форми і види державної соціальної допомоги, звернемося до її поняття. Згідно законодавства України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про прожитковий мінімум», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» державна соціальна допомога – надання малозабезпеченим сім'ям, малозабезпеченим самотнім громадянам, а також іншим категоріям громадян, зазначеним у законодавстві України, соціальної допомоги, соціальних доплат до пенсії, субсидій, соціальних послуг і життєво необхідних товарів. З даного визначення можна зробити висновок, що державна соціальна допомога може надаватися у формі (або вигляді) допомоги, соціальних доплат до пенсії, субсидій, соціальних послуг і життєво необхідних товарів.

Однак види надання державної соціальної допомоги визначені у законодавстві України, згідно з яким надання державної соціальної допомоги здійснюється в наступних видах:

- грошові виплати (соціальні допомоги, субсидії та інші виплати);
- натуральна допомога (паливо, продукти харчування, одяг, взуття, медикаменти та інші види натуральної допомоги).

Слід зазначити, що питання виокремлення видів державної соціальної допомоги є важливим і носить, крім теоретичного, практичний характер.

Законами України: «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям інвалідам», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію та інвалідам» надання державної соціальної допомоги здійснюється в наступних видах:

- 1) грошова соціальна допомога;
- 2) натуральна допомога (паливо, продукти харчування, одяг, взуття, медикаменти, проїзні документи та інші види натуральної допомоги);
- 3) соціальні послуги (медичні, психологічні, соціально-реабілітаційні, юридичні та інші види соціальних послуг).

В даному випадку соціальні послуги віднесено, поряд з грошовою допомогою і натуральною допомогою, до видів державної соціальної допомоги. До натуральної допомоги відноситься паливо, продукти харчування, одяг та взуття, медикаменти, проїзні документи і інші види натуральної допомоги.

У ФРН, наприклад, державна соціальна допомога теж може надаватися як у грошовій формі, так і в речовий. Наприклад, при подачі заяви на пральну машину соціальне відомство може або видати гроші на її придбання, або надати саму машину (в тому числі і стару). Однак стандартом вважається грошова форма допомоги (BVerwGNDV 96,29B).

Згідно п. 7, 8 Постанови Ради Міністрів Республіки Білорусь від 14 грудня 2005 р № 1449 «Про державну соціальну допомогу» державна соціальна допомога може також надаватися в натуральній формі у випадках, коли: батьки не забезпечують належний догляд за дітьми; державна соціальна допомога використовується не за призначенням. У цих випадках працівники органів по праці та соціального захисту (центрів) можуть набувати за рахунок коштів, виділених сім'ї на державну соціальну допомогу, одяг, взуття, продукти харчування, ліки та інші товари першої необхідності.

Види державної соціальної допомоги та види грошових виплат, в рамках яких здійснюється державна соціальна допомога:

- 1) соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям та малозабезпеченим самотнім громадянам;
- 2) соціальна допомога реабілітованим особам та особам, постраждалим від політичних репресій;
- 3) регіональна соціальна доплата до пенсії (далі – обласна соціальна доплата до пенсії).

Крім того, можна виокремити форми надання соціальних гарантій малозабезпеченим сім'ям та малозабезпеченим самотнім громадянам.

На думку С.Н. Смирнова, «соціальний захист – це комплекс заходів, здійснюваних центральним урядом і місцевими адміністраціями для підтримки домогосподарств, вони виявляються в грошовій або натуральній формах» [61, с.280].

В.П. Галаганів також розрізняє форми надання державної соціальної допомоги:

- 1) грошові виплати, що надаються у вигляді соціальних допомог, субсидій та інших виплат;
- 2) натуральна допомога, яка надається у вигляді палива, продуктів харчування, одягу, взуття та ін. [62, с.491].

Деякі вчені дають іншу класифікацію державної соціальної допомоги. На думку Д.І. Рогачева, можна виділити наступні види державної соціальної допомоги:

1) державна соціальна допомога у зв'язку з бідністю (малозабезпеченим сім'ям, малозабезпеченим самотньо проживаючим громадянам);

2) державна соціальна допомога у зв'язку з монетизацією пільг окремим категоріям громадян (інваліди війни, учасники Великої Вітчизняної війни, діти-інваліди та т.д.) [45, с.465].

Е.Е. Мачульська [63, с.421], виділяє види соціальної допомоги:

1) грошові виплати (соціальні допомоги, доплати, субсидії);

2) натуральні видачі (паливо, одяг, взуття, медикаменти, продукти тощо.). У той же час автор в розділі, присвяченому державної соціальної допомоги, розглядає такі види соціального забезпечення, як соціальна доплата до пенсії, щомісячну допомогу на дитину до 18-ти років, субсидії на оплату житла та комунальних послуг, набір соціальних послуг. У цій частині можна не погодитися з позицією автора, тому що до державної соціальної допомоги з перерахованих можна віднести тільки соціальну доплату до пенсії.

Згідно з усталеною позицією соціальну допомогу можна визначити як виплати, надані громадянам у встановлених законом випадках щомісячні, періодичні або одноразові, з метою відшкодування повністю або частково тимчасово втраченого заробітку або надання матеріальної підтримки. Аналогічно дане поняття розкривається і в Конвенції Міжнародної організації праці № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (Женева 28 червня 1952 року). «У ст. 10, 34 і 49 термін «надання соціальної допомоги» означає допомогу, яку вони надають або безпосередньо, або побічно, у вигляді відшкодування витрат, понесених зацікавленими особами».

Можна дати такі визначення соціальних допомог:

1) це виплати, вироблені громадянам у встановлених законом випадках щомісячні, періодичні або одноразові, з метою відшкодування повністю або частково тимчасово втраченого заробітку або надання матеріальної підтримки;

2) це щомісячна, періодична або разова виплата, а також заміна втраченого громадянином заробітку (допомога по безробіттю, по тимчасовій непрацездатності, по вагітності та пологах і ін.) або доповнення при підвищених витратах (допомога при народженні дитини, на поховання, сім'ям, які мають дітей до 16-річного віку і ін.), надана з державних і муніципальних коштів, фондів державного соціального страхування, зайнятості та інших в розмірі та порядку, встановлених законодавством ;

3) це грошова сума, яка безоплатно надається малозабезпеченим особам за рахунок коштів бюджетів різних рівнів ;

4) це грошові виплати, які призначаються громадянам з метою надання їм утримання в період відсутності у них заробітку або з метою надання додаткової матеріальної допомоги у випадках, визнаних державою соціально значущими незалежно від наявності у них будь-яких інших джерел доходу.

Таким чином, структуру державної соціальної допомоги можна запропонувати побудувати наступним чином. Державна соціальна допомога надається в наступних формах: грошові виплати і натуральна допомога. У формі грошових виплат державна соціальна допомога виявляється в наступних видах: соціальна допомога, соціальні доплати до пенсії, субсидії. У натуральній формі державна соціальна допомога виявляється у вигляді надання соціальних послуг та надання життєво необхідних товарів.

Відносно терміну надання вважаємо корисним звернутися до дослідження С.В. Люмінарської . У відношенні одноразових виплат автором справедливо відзначається, що «суб'єктивне право може бути реалізоване лише одного разу в рамках терміну свого існування або в рамках встановленої періодичності, через певні інтервали часу» [64, с.18]. Дослідники (М.О. Буянова, М.Л. Захаров, Е.Г. Тучкова і ін.) виділяють

щомісячні та одноразові виплати (класифікація проводиться в залежності від процедурного терміну, що регламентує реалізацію права на виплату), а також «періодичні, що встановлюються на певний період, наприклад, період тимчасової непрацездатності» (фактично мова йде про термін існування права). Називати останні виплати періодичними не цілком вірно, оскільки відбувається підміна первісного змісту поняття «періодичний» - повторюється час від часу, який настає в певні проміжки часу, періоди (С.І. Ожегов). «Таким чином, в залежності від термінів, що регламентують реалізацію права, зазначені виплати можуть бути розділені на одноразові і періодичні (частіше щомісячні)».

Крім того, відповідно до класифікації С.В. Люмінарської, щомісячну державну соціальну допомогу можна віднести до виплат з відносно визначеними термінами, а одноразову – з абсолютно певними.

Як зазначає В.П. Галаганів, одноразова державна соціальна допомога в різних формах (видах) надається незаможній сім'ї, малозабезпеченому в надзвичайно важкій життєвій ситуації і в зв'язку з нею (крайня нужденність) [62, с.493].

Якщо повернутися до поняття і цілей державної соціальної допомоги, то реалізуючи мету задоволення основних потреб, вона повинна надаватися на термін, поки одержувач перебуває в стані потреби. Термін надання державної соціальної допомоги має визначатися моментом, коли громадянин без урахування виплат державної соціальної допомоги досягне стабільного доходу, що забезпечить йому прожитковий мінімум.

Таким чином, державна соціальна допомога повинна відноситися до щомісячних виплат, а не одноразових, оскільки останні можуть допомогти особі подолати лише тимчасову важку життєву ситуацію, а не таку, що протікає в стані нужденності.

Право на одноразову допомогу в ФРН існує навіть в тому випадку, якщо одержувач не має права на регулярні поточні виплати, тобто якщо дохід особи дозволяють йому утримувати себе лише в рамках постійних нагальних

потреб. Це дає право працюючим з низьким доходом також розраховувати на разові виплати соціальної допомоги (§21 Abs. 2 BSHG).

Одноразова допомога покликана покрити, перш за все, потреби в одязі, опалювальних матеріалах (якщо будинок опалюється вугіллям або мазутом), навчальних матеріалах для школярів, ремонті одягу, предметах домашнього вжитку, квартири і т.д. Необхідним є все те, що необхідно для ведення гідного існування (§ 1 Abs. 2 BSHG) . Відповідно до § 12 Abs. 1 S. 1 BSHG, придбання одягу стоїть на першому місці в списку життєво необхідних потреб. Регулярна ставка, однак, покриває лише самі дрібні речі і дрібний ремонт одягу. Соціальне відомство може замість грошової допомоги надати старий одяг зі складу, проте змусити купувати весь одяг тільки там соціальне відомство не має права. Згідно з рішенням суду одержувач соціальної допомоги має право на придбання нового одягу в магазині. Соціальне відомство ФРН оплачує практично всі предмети домашньої обстановки, включаючи праску, телевізор, велосипед і багато іншого. Далеко не на все шкільні приладдя виплачуються готівкові гроші: дуже часто одержувачі соціальної допомоги просто відправляються на склади уживаних меблів або соціальне відомство саме підбирає і доставляє відповідні меблі та електроприлади [65].

У Великобританії крім регулярної допомоги існують бюджетні та кризові позики. Бюджетні позички призначені для покриття раптових витрат, на які людина сама не має заощаджень. Кризові позики призначені для покриття витрат у випадках крайньої необхідності, коли немає іншої можливості покрити неминучі витрати. Це фактично являє собою одноразову соціальну допомогу. Крім того, в Великобританії передбачено надання палива, теплого одягу і т.д. при необхідності.

Згідно п. 4, 5 Постанови Ради Міністрів Республіки Білорусь від 14 грудня 2005 р № 1449 «Про державну соціальну допомогу» суми одноразових соціальних виплат призначаються залежно від конкретних обставин, які об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи

(сім'ї), в межах від 50 до 500 відсотків бюджету прожиткового мінімуму в середньому на душу населення.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» [66], на 2020 рік визначено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня 2020 року – 2027 гривень, з 1 липня - 2118 гривень, з 1 грудня - 2189 гривень, а для основних соціальних і демографічних груп населення:

1) дітей віком до 6 років: з 1 січня 2020 року – 1779 гривень, з 1 липня – 1859 гривень, з 1 грудня – 1921 гривня;

2) дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня 2020 року – 2218 гривень, з 1 липня - 2318 гривень, з 1 грудня - 2395 гривень;

3) працездатних осіб: з 1 січня 2020 року - 2102 гривні, з 1 липня – 2197 гривень, з 1 грудня – 2270 гривень;

4) осіб, які втратили працездатність: з 1 січня 2020 року - 1638 гривень, з 1 липня – 1712 гривень, з 1 грудня - 1769 гривень.

Для цілей цієї роботи більш важливе значення має не розмір державної соціальної допомоги, а механізм її визначення. Механізми, що використовуються в Україні можна розділити на кілька видів:

1) як різниця між величиною прожиткового мінімуму та доходами одержувача;

2) як різниця між величиною прожиткового мінімуму і доходами одержувача при певних умовах;

3) жорстка грошова сума в залежності від категорії особи або певних обставин.

1. Різниця між величиною прожиткового мінімуму та доходом одержувача передбачає, що розмір державної соціальної допомоги визначається в межах суми різниць між величинами прожиткового мінімуму для відповідних соціально-демографічних груп населення і доходами кожного члена малозабезпеченої сім'ї, незаможного самотнього громадянина виходячи з обсягу асигнувань, передбачених в бюджеті на відповідний

фінансовий рік. Такий механізм використовується і при визначенні розміру соціальної доплати до пенсії як виду державної соціальної допомоги.

2. Різниця між величиною прожиткового мінімуму та доходом одержувача при певних умовах. В даному випадку назвемо лише обмежуючі умови. Наприклад, розмір державної соціальної допомоги в розрахунку на місяць для незаможної сім'ї і громадянина, який самотньо проживає 50% від різниці між сумою величин прожиткових мінімумів і загальним доходом, а для пенсіонерів в розмірі різниці між 150% суми величин прожиткових мінімумів і загальним доходом. Так, наприклад у Білорусі згідно з Положенням про порядок призначення та виплати державної соціальної допомоги затвердженою Постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 14.12.2005 № 14492, встановлено, що державна соціальна допомога у вигляді щомісячної і одноразової соціальної допомоги надається за умови, якщо середньодушовий дохід громадянина (сім'ї) з об'єктивних причин не перевищує 60 відсотків затвердженого в установленому порядку бюджету прожиткового мінімуму в середньому на душу населення.

3. Тверда грошова сума в залежності від категорії осіб або визначених обставин: розмір визначається в залежності від конкретних життєвих обставин, викликаних підвищеними витратами. Державна соціальна допомога виплачується одноразово [67].

У ФРН аналогом допомоги з державної соціальної допомоги є регулярна допомога, необхідна для покриття регулярних потреб. Поняття регулярної потреби включає в себе витрати і потреби, які існують постійно, з місяця в місяць (наприклад, харчування), на відміну від разової потреби, що включає в себе витрати і потреби хоч і необхідного, але при цьому разового характеру (як, наприклад, меблі). Регулярна допомога в ФРН включає в себе, згідно § 12 BSHG, наступні платежі: проживання, одяг, засоби особистої гігієни, ведення домашнього господарства, опалення, особисті потреби, допомога дітям і підліткам згідно актуальної потреби з урахуванням віку. Виплачується у вигляді так званих «Регулярних ставок». Регулярні ставки

встановлюються для глави сім'ї і для інших членів сім'ї (§2 Abs. 1 S. 1 RSVO). Главою сім'ї вважається той, хто дійсно несе більшу частину витрат. Самотні отримують допомогу по ставці глави сім'ї, проте лише в тому випадку, якщо вони не проживають разом з ким-небудь і не ведуть ні з ким спільного домашнього господарства. При цьому в спірних випадках доводити наявність спільного господарства зобов'язано соціальне відомство, а не одержувач допомоги. Поточні витрати на проживання оплачуються в ФРН в їх фактичному обсязі, проте квартира повинна відповідати встановленим нормам, і витрати на неї повинні також бути відповідними. До цих витрат відносяться, в першу чергу, квартплата за орендоване житло і витрати на утримання власної квартири (будинку). Крім основної квартплати, соціальне відомство переймає також і комунальні платежі.

У Великобританії допомога складається з так званої «застосовуваної суми». Цю суму складають три окремі частини: особиста матеріальна допомога, надбавки і витрати на житло. Доплата на підвищені потреби передбачена і в Великобританії для осіб з огляду на вік або за станом здоров'я [68, с.105].

В законодавстві України відсутній такий широкий перелік покриття витрат. В Україні, як правило, передбачена певна сума грошових коштів (як правило, досить мала), при наданні якої витрати на проживання не враховуються, і одержувач повинен оплачувати їх самостійно виходячи з свого доходу і державної соціальної допомоги.

Висновки до розділу 2

Механізм реалізації соціальної політики для вирішення проблем сім'ї нерозривно пов'язаний з інструментом соціальної політики, який дозволив би внести ясність в розуміння того, які потреби сім'ї не забезпечені власними ресурсами і якого плану підтримка в цих умовах була б найбільш результативною. Інструментом соціальної політики в цьому випадку

виступає прожитковий мінімум сім'ї як мінімально прийнятний соціальний стандарт рівня життя.

Методологічна основа цього показника визначається нормативно-правовою базою прожиткового мінімуму, розробленої і законодавчо встановленої для окремих соціально-демографічних груп населення. У роботі в основу методології визначення сімейного прожиткового мінімуму був покладений принцип, згідно з яким середні параметри споживання на душу населення, як і терміни зносу предметів кожного найменування приймаються незмінними. При цьому загальні сімейні параметри споживання, як і сімейні середні на душу населення і змінюються в залежності від розміру і складу сім'ї.

Складання прожиткового мінімуму різних сімей призведе до неправильних висновків, якщо не застосувати метод нормалізації. Стійкість кількісних співвідношень сімейних показників, наявність системного кроку в їх зміні і слабе вираження залежності цих співвідношень від споживчих цін дозволили застосувати метод нормалізації на основі коефіцієнтів еквівалентності і розробити шкалу еквівалентності на прикладі для сімей з дітьми.

Незалежність формування нормативних складових прожиткового мінімуму – продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг створює умови для використання їх в якості самостійних науково обґрунтованих соціальних критеріїв. У цьому випадку вони визначають мінімально необхідний обсяг фінансових коштів в забезпеченні конкретних потреб сім'ї. З цієї точки зору використання таких соціальних критеріїв дозволяє здійснювати структурну оцінку дефіциту ресурсів малопробиткових сімей.

Залежність прожиткового мінімуму сім'ї від її вікового складу визначає важливість того способу, який застосовується для вимірювання кордону сімейної бідності. Потреба малозабезпечених сімей буде виявлена більш точно, якщо при визначенні кордону бідності сім'ї враховувати статеві-

вікову ознаку її складу. В іншому ж випадку деяка частина бідних сімей буде проігнорована.

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ В РІЗНИХ МОДЕЛЯХ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У Європі була проведена поступова реорганізація систем соціального забезпечення. Виплата допомоги перестала здійснюватися на розсуд місцевих органів влади, а її фінансування – з місцевих фондів, і були створені системи соціальної допомоги, що надають допомогу відповідно до національного чи регіонального законодавства. Фінансування такої допомоги стало здійснюватися одночасно за рахунок коштів центральних і регіональних бюджетів. Жодна країна не прийняла ступінь централізації системи соціальної допомоги, обрану Великобританією в 1948 році, але до 1988 року вся Західна Європа, за винятком південних країн (Португалія, Іспанія, Італія і Греція), ввела системи, що гарантують мінімальний рівень доходів практично для всіх груп населення з низькими доходами [69, с.144]. Європейський Союз прийняв рекомендацію (92/441 ЕЕС), спрямовану на те, щоб такі системи були створені у всіх державах, які є його членами.

У багатьох країнах із соціально орієнтованою економікою законодавство має закон про мінімальний гарантований прибуток (допомога) [70, с.27]. Данія прийняла такий закон в 1933 році, Великобританія – в 1948 році, ФРН - в 1961 році, Голландія - в 1963 році, Бельгія – в 1974 році, Ірландія - в 1977 році, Швеція - в 1982 році, Люксембург – в 1986 році, Франція - в 1988 році. При дотриманні певних умов вона може бути призначена на законних підставах всім нужденним. Основна умова - сума сукупного доходу повинна бути менше певної величини. Термін виплати допомоги, як правило, не має фіксованих меж і може періодично продовжуватися за результатами регулярних перевірок на допомогу.

В даний час в багатьох країнах ЄС досягли високого рівня розвитку програми захисту сімейного доходу, що опускається нижче встановленої планки, які фінансуються з бюджетних коштів. У скандинавських країнах, що відрізняються найбільшою широтою охоплення населення подібними програмами, їм надано загальнодержавний статус. У країнах центральної Європи такі програми діють на регіональному та місцевому рівнях. У державах на півдні Європи вони майже повністю відсутні.

В даний час, державна соціальна допомога в Великобританії регулюється в основному двома нормативними актами: Законом «Про безробіття» 1995 г. (Jobseekers Act 1995 (далі JSA) і Законом «Про соціальні допомоги та виплати» (Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (далі - SSCBA) [71].

У Франції існують дві основні форми мінімального соціального забезпечення. Перша - мінімальний дохід інтеграції в суспільство, надається на загальних підставах. Друга поділяється на три окремих види, кожен з яких діє в рамках різних соціальних програм: пенсійного страхування, забезпечення по інвалідності та страхування по безробіттю.

За системою допомоги безробітним, що вичерпали свої права в рамках страхування по безробіттю, надається «допомога солідарності» за умови перевірки нужденності, а також «допомога інтеграції» особам, які знаходяться в особливих умовах: вдовам, розведеним і самотнім жінкам, які мають на утриманні одного і більше дітей. Вимоги для надання «допомоги солідарності» набагато суворіші, ніж в інших європейських країнах: необхідно мати страховий стаж не менше 5 років протягом 10 останніх років. Механізми страхування по безробіттю та державної допомоги іноді дублюють один одного [72, с.97].

Мінімальний дохід інтеграції - це диференційована допомога: одержувачу виплачується різниця між встановленим мінімальним доходом (розраховується з урахуванням кількості членів сім'ї) і доходом його сім'ї. Ця допомога носить додатковий характер так само, як і інші допомоги, що

надаються в рамках соціальної допомоги. Грошові виплати доповнюються різними видами допомоги, такими як безкоштовна медична допомога і надання житла. Крім того, якщо одержувач працює, то за ним зберігається частина допомоги [73].

Основні види мінімального соціального забезпечення в Італії – це соціальна допомога малозабезпеченим в працездатному віці і соціальні пенсії по старості. Хоча надання «мінімальних для життя засобів» декларується в італійській Конституції, в Італії відсутня подібне, наприклад, з німецькою системою соціальної допомоги соціальне забезпечення для людей в працездатному віці. Правова регламентація цієї проблеми лежить, як правило, в компетенції регіонів, які вирішують питання надання соціальної допомоги залежно від власного бюджету [74, с.41].

У ФРН система соціальної допомоги надає допомогу при наявності потреби у всіх випадках, не охоплених будь-якою з існуючих систем, або тим, хто не має права на отримання допомоги по таким системам [69,с.198].

Державна соціальна допомога - це гарантований державою прожитковий мінімум, що виплачується міськими комунами громадянам, які опинилися у важкій матеріальній ситуації[75].

Положення про державну соціальну допомогу закріплені в різних законах. Основним можна назвати Федеральний закон «Про соціальну допомогу» (Bundessozialhilfegesetz (далі - BSHG) [76]. Даний закон регулює права і обов'язки як одержувача соціальної допомоги, так і соціального відомства, види допомоги, що надається, а також взаємини з іншими відомствами. Завдання державної соціальної допомоги - забезпечити людям, що потрапили в нужденну ситуацію гідне життя і в той же час допомогти людині знову самостійно «встати на ноги» і жити, не вдаючись до підтримки держави (§ 1 абз. 2 BSHG) [69,с.144].

Деталі й процедури описані в соціальному кодексі «Книзі соціальних законів» (Sozialgesetzbuch SGB) [77]. Всього починаючи з 1975 року видано 10 книг, які регулюють різні правові ситуації і процедури.

Більшість одержувачів соціальної допомоги по основним видам соціального страхування, тобто пенсій, допомоги на випадок хвороби, допомоги по безробіттю, зазвичай не отримують (додаткову) державну соціальну допомогу. Це може служити показником того, що рівень збереження доходу, який забезпечується такими системами, цілком достатній.

У праві соціального забезпечення країн Східної Європи все більше широкий розвиток отримує інститут державної соціальної допомоги як частина соціального забезпечення, здійснюваного в основному за рахунок державних коштів. У більшості країн прийняті нові закони про державну соціальну допомогу, що значно розширило сферу соціальної допомоги. Це виразилося в ряді країн в звуженні забезпечення по соціальним страхуванням. В значній мірі розширення сфери соціальної допомоги викликано тим, що в останні роки збільшилося майнове розшарування суспільства і з'явилися значні групи малозабезпечених громадян [54].

У 2000 році Білорусь запровадила систему державної соціальної допомоги в масштабах всієї країни [78].

Облік доходів при наданні державної соціальної допомоги проявляється при виплаті сімейних допомог (надбавок на дітей). Так, в Польщі сімейна допомога передбачається у встановленій твердій сумі, якщо середній місячний дохід на одного члена сім'ї не перевищує 50% середньої місячної заробітної плати в країні; якщо цей дохід вище, то розмір допомоги знижується на суму перевищення. Таким чином, допомога не виплачується на дітей в сім'ях з високим доходом. У Чехії Законом про державну соціальну підтримку з урахуванням рівня забезпеченості сім'ї встановлено три розміри надбавок на дітей: підвищений, який дорівнює 0,32 суми на приватні потреби дитини, яка встановлюється урядом, основний - 0,28 і знижений - 0,14 цієї суми. Допомога не виплачується, якщо дохід в сім'ї втричі перевищує середній життєвий рівень в країні.

Прийнятий в Болгарії 7 травня 1998 Закон про соціальну допомогу робить акцент насамперед на надання матеріальної допомоги малозабезпеченим громадянам. Допомога надається шляхом надання щомісячної допомоги в грошовій формі або в натуральній формі для поповнення до певного мінімуму доходу забезпечується, для задоволення основних комунально-побутових, медичних, освітніх та інших значущих потреб, шляхом одноразової і періодичної допомоги в грошовій формі або в натурі для забезпечення сезонних, транспортних, медичних та інших життєво важливих потреб, які виникли несподівано.

При наданні соціальної допомоги головну роль грає дохід особи. Так, для визначення потреби при наданні щомісячної соціальної допомоги в грошовій формі болгарський Закон встановив диференційовані коефіцієнти мінімального особистого доходу (для осіб працездатного віку, осіб пенсійного віку, дітей і т.д.) в межах від 0,6 до 1,2 гарантованого мінімального доходу, який встановлюється Радою міністрів [52, с.100-103]. Соціальна допомога надається в межах різниці між гарантованим мінімумом (із застосуванням коефіцієнта) і особистим доходом забезпечуваного.

Слід відзначити, що у юридичній науці державна соціальна допомога визначається по-різному. Відповідно виділяються різні критерії, які дають право на її отримання, та ознаки, що дозволяють її відмежувати від інших видів соціального забезпечення.

У вузькому сенсі державна соціальна допомога – вид матеріальної підтримки малозабезпечених сімей та малозабезпечених самотніх літніх громадян [79, с.381]. Інакше подібну допомогу можна назвати допомогою у зв'язку з бідністю (по бідності).

У своєму дисертаційному дослідженні Т.В. Деркачева приходиться до висновку, що «право на соціальну допомогу - це визнана міжнародним співтовариством і гарантована державою можливість людини мати засоби існування в обсязі встановленого прожиткового мінімуму незалежно від

заняття будь-якої професійною діяльністю та участі у фінансуванні виплат і послуг» [80, с.8].

Т.В. Деркачева виділяє ознаки державної соціальної допомоги як самостійної організаційно-правової форми соціального забезпечення. По-перше, вона поширюється на особливих суб'єктів - незаможні родини і малозабезпечених громадян. По-друге, джерелами фінансування служать бюджети різних рівнів. По-третє, надаються особливі види виплат і послуг. По-четверте, соціальна допомога призначається рішенням органу соціального захисту населення за місцем проживання або реєстрації незаможній особи, як правило, після перевірки нужденності. Заходячи вперед, відзначимо, що, погоджуючись з ознаками особливого суб'єкта і джерел фінансування, вважаємо, що виділення в якості ознаки надання особливих видів виплат і послуг не досить обґрунтованим, оскільки кожен вид соціального забезпечення має особливості при здійсненні виплат, а державна соціальна допомога сама є особливим видом виплат. У той же час вважаємо, що особливістю державної соціальної допомоги як виду соціального забезпечення є покладений на уповноважені органи обов'язок з її надання, як в грошовій, так і в натуральній формі. Крім того, вважаємо, що четверта ознака сформульована неточно. Державна соціальна допомога призначається, як і багато інших видів соціального забезпечення, органом соціального захисту населення, а перевірка нужденності при її призначення здійснюється в обов'язковому порядку. Цей показник слід сформулювати як особливу підставу надання - потребу.

На думку К.С Харіна державна соціальна допомога є самостійною організаційно-правовою формою соціального забезпечення. Право на таку допомогу мають особи, які з поважних причин не працювали і не платили обов'язкові страхові внески (наприклад, інваліди з дитинства) і не мають засобів до існування в розмірі прожиткового мінімуму [81]. До видів соціальної допомоги він відносить соціальні пенсії, одноразові допомоги біженцям і вимушеним переселенцям, дотації на оплату комунальних послуг,

допомогу людям похилого віку та інвалідам вдома, організацію притулків для-дітей і т. п. Крім відсутності доходу в розмірі прожиткового мінімуму (тобто потреби), виділяється додатковий критерій - відсутність обов'язкових страхових внесків.

Про відсутність зв'язку права на державну соціальну допомогу зі сплатою страхових внесків говорить і Е.Е. Мачульська [82]. Вона визначає державну соціальну допомогу як форму організації здійснення права на соціальне забезпечення незаможними особами поза зв'язком з трудовою діяльністю та сплатою страхових внесків. До способів формування права на соціальне забезпечення державну соціальну допомогу відносить професор Ю.В. Васильєва [83, с.36]. Суб'єктами соціальної допомоги, на думку професора О.Є. Мачульської, повинні визнаватися тільки незаможні особи і сім'ї, а підставою для надання соціальних виплат або послуг - рівень індивідуального або сукупного доходу сім'ї. Якщо він нижчий величини прожиткового мінімуму, то сім'я (громадянин, який проживає самотньо) вважається незаможною і має право на отримання державної соціальної допомоги. Таким чином, право на соціальну допомогу не обумовлюється участю в трудовій діяльності або сплатою страхових внесків, а обумовлюються нужденністю. Головним критерієм, визначаючим право на соціальну допомогу, є потреба. Потреба - це таке матеріальне становище, при якому індивідуальний або середньодушовий дохід фізичної особи і членів його сім'ї нижче величини федерального або регіонального прожиткового мінімуму з незалежних від них причин[84].

М.В. Лушнікова і А.М. Лушніков досить точно визначили правовідносини щодо державної соціальної допомоги населенню в якості свого роду «рятувального круга» для осіб, які не здатні своєю працею забезпечити себе засобами для існування[15]. Розвиваючи дане визначення, М.В. Лушнікова і А.М. Лушніков визначають правовідносини щодо соціальної допомоги як соціально-зобов'язальне відношення, за яким одна сторона - фізична особа має право вимагати від іншої сторони - державних

(муніципальних) або приватних соціальних установ надання адресної соціальної допомоги (державної соціальної допомоги) в обсязі і порядку, передбачених законом або договором. Правовідносини щодо державної соціальної допомоги М.В. Лупшіковой і А.М. Лушніковим розглядаються спільно з правовідносинами по соціальному обслуговуванню. Якщо відмежувати державну соціальну допомогу, то вона буде характеризуватися такими ознаками:

- 1) підставою виникнення є потреба (бідність);
- 2) як об'єкт правовідносини покликані забезпечити рівень життя нужденних до визначеного законом мінімального рівня. Фінансування здійснюється за рахунок коштів державних і місцевих бюджетів, а перелік гарантованих соціальних послуг надається безоплатно;
- 3) права і обов'язки учасників - державних і муніципальних соціальних служб, з одного боку, і фізичної особи - з іншого, носять соціально-аліментарний характер, а зазначені соціальні служби зобов'язані надати соціальну допомогу на умовах і в порядку, передбачених законом.

Згідно ст. 124 і 134 SSCBA і з додатком №2 JSA державна соціальна допомога в Великобританії є основною формою допомоги малозабезпеченим, заснована на перевірці нужденності і яка надається тим, хто не працює повний робочий день і не перебуває на обліку як безробітний. Критеріями, що визначають право на отримання даної допомоги, є: 1) постійне проживання на території Великобританії і знаходження на її території в момент звернення за призначенням допомоги; 2) вік 16 років і старше; 3) не навчається за очною формою навчання; 4) наявність доходів нижче розміру прожиткового мінімуму, визначається індивідуально з урахуванням наявності утриманців, віку, стану здоров'я та рівня освіти; 5) відсутність роботи за винагороду понад 16 годин на тиждень для заявника або 24 годин для дружини (чоловіка); 6) відсутність права на отримання допомоги по безробіттю.

Відповідно до § 1 BSHG державна соціальна допомога (Sozialhilfe) в ФРН - це гарантований державою прожитковий мінімум, виплачується міськими комунами громадянам, які опинилися у важкій матеріальній ситуації. Право на отримання соціальної допомоги має будь-яка людина, що опинилася в тяжкій ситуації, постійно і легально проживає в ФРН (громадяни ФРН; іноземці, які мають необмежений вид на проживання; визнані біженці), в разі, якщо самостійне утримання не представляється можливим. Іншими словами, основними критеріями є місце проживання і відсутність можливості самостійно утримувати себе і сім'ю через відсутність або низький дохід.

Саме поняття «потреба громадянина» або коротко «потреба» визначається як матеріальне становище, при якому індивідуальний дохід громадянина або середньодушовий дохід сім'ї з не залежних від них причин нижче прожиткового мінімуму.

М.В. Лушнікова і А.М. Лушніков визначають потребу з урахуванням трьох критеріїв в сукупності: 1) зв'язок з розміром прожиткового мінімуму в суб'єкті РФ (буде розглянуто в параграфі 1.5. дисертації); 2) облік всіх доходів і майна особи (буде розглянуто в параграфі 2.2. дисертації) і 3) облік причин потреби, які повинні не залежати від особи [15] (буде розглянуто в параграфі 2.2. дисертації). Такий підхід видається виправданим, оскільки саме всі ці три критерії в сукупності складають поняття потреби.

Критерії потреби виділяються і іншими авторами. «Закон встановлює поєднання двох критеріїв визначення потреби: середньодушовий дохід нижче прожиткового мінімуму і причини, за якими сім'я (самотньо проживають громадяни) має дефіцит доходу щодо прожиткового мінімуму. Причини повинні носити об'єктивний характер і не залежати від цієї сім'ї (самотньо проживаючих громадян)» [85]. На думку дисертанта, поділ потреби на три елементи, як запропонували М.В. Лушнікова і А.М. Лушніков, дозволяє більш детально дослідити категорію «потребу», відокремити поняття доходу від прожиткового мінімуму і розглянути їх окремо [15].

Ще однією ознакою державної соціальної допомоги є її безоплатний характер. В.П. Галагановим виділяється ознака безоплатності щодо виплат державної соціальної допомоги. Безоплатність виплати допомоги, на думку автора, означає, що отримані громадянами допомоги не повертаються ними до відповідних бюджетів, за рахунок коштів які вони виплачували. Одержувачі допомоги можуть витратити їх на свій розсуд. Це є їх правом [86].

Крім того, дана ознака може бути виведена шляхом аналізу міжнародних норм, які послужили основою для правового регулювання державної соціальної допомоги в державі. До основних таких норм можна віднести наступні:

- кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, яке є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставин (ст. 25 Загальної декларації прав людини);

- надання соціальної допомоги «будь-якій особі, яка не має достатніх коштів для існування і яка не в змозі ні добути їх своїми власними зусиллями, ні отримати їх з інших джерел, зокрема за рахунок виплат в рамках системи соціального забезпечення (Європейська соціальна хартія (переглянута));

- кожна людина має право на соціальне забезпечення ... забезпечити будь-якій особі, яка не має достатніх коштів і яке не може добути такі кошти своїми зусиллями або з інших джерел, зокрема за рахунок пільг в рамках системи соціального забезпечення, отримання необхідної допомоги, а в разі хвороби - догляду, необхідного в її стані (ст. 16 Конвенції СНД 1995 «Про права та основні свободи людини»).

Що стосується наявності даної ознаки в законодавстві іноземних держав, то, наприклад, у ФРН, як правило, соціальну допомогу повертати не

потрібно, однак існує ряд винятків. Перш за все, це відноситься до випадків, коли соціальна допомога виплачується у вигляді кредиту. Мова тут може йти тільки про безпроцентний кредит - і лише в тому випадку, коли існує тверда впевненість, що отримувач допомоги здатний найближчим часом повернути кредит. Виплата регулярної допомоги в кредит суперечить самій меті соціальної допомоги, а тому дана форма виплати може застосовуватися лише у виняткових, обґрунтованих ситуаціях. Крім усього іншого, повертати кредит одержувач зобов'язаний лише тоді, коли перестає бути одержувачем соціальної допомоги та повернення цієї суми не змусить його знову звернутися в соціальне відомство. Виплати по кредиту не можуть відніматися соціальним відомством з допомоги одержувача, так як соціальна допомога є офіційним прожитковим мінімумом.

На відміну від ФРН згідно із законодавством Франції, відшкодування має на увазі компенсацію суспільству тієї соціальної допомоги, яка регулярно надавалася нужденному. Відшкодування має ту ж природу, що і соціальна допомога. Воно відображає ідею, що колективна солідарність видає людині всього лише аванс, щоб допомогти йому пережити важку життєву ситуацію. Подолавши труднощі, людина, яка отримала допомогу повинна сама (або її близькі родичі за неї) компенсувати допомогу суспільству. Соціальна допомога Франції, в принципі, не використовує фондів, які не повертаються. Вона більш схожа з видачею позички, нехай навіть безпроцентної, ніж з пожертвуванням. Ця риса відрізняє соціальну допомогу Франції від соціальної допомоги ФРН, Великобританії [87,с.45].

До цієї ознаки можна також віднести і відсутність необхідності для отримання права на державну соціальну допомогу здійснювати страхові виплати, як це передбачено такою організаційно-правовою формою соціального забезпечення, як соціальне страхування [45, с.32].

На підставі вищенаведеного, можна виділити таку ознаку державної соціальної допомоги, як особливий суб'єктний склад. Одержувачами є особливі суб'єкти - незаможні родини і малозабезпечені самотньо

проживаючі громадяни. До даної категорії відносяться особи в стані потреби незалежно від соціального статусу, особливих заслуг, статі, віку, наявності роботи або дітей, стану здоров'я.

Дана ознака виділяється В.П. Галогановим [87, с.484], М.В. Лушніковою і А.М. Лушніковим [15, с.474]. «Соціальна допомога надається всім фізичним особам незалежно від віку, дієздатності, громадянства і т. п. Соціальна правоздатність виникає у особи з народження і припиняється смертю» [15, с.474].

В.П. Галагановим виділяється така ознака як надання державної соціальної допомоги у вигляді грошових виплат і «натуральних видач». Виділення такої ознаки, на думку автора, є обґрунтованим, оскільки в даний час державна соціальна допомога є практично єдиним видом соціального забезпечення, надаваного одночасно як в грошовій, так і натуральній формі. Водночас, деякі заходи соціального обслуговування, хоча і надаються в натуральній формі, не відносяться до державної соціальної допомоги.

До останньої ознаки можна віднести державно-правовий характер державної соціальної допомоги, що виражається в закріпленні права на цей вид забезпечення в законодавстві, фінансуванні та надання її державними органами.

Зазначені ознаки дозволяють відмежувати державну соціальну допомогу від інших видів соціального забезпечення.

Деякі автори до державної соціальної допомоги відносять субсидії на оплату житла та комунальних послуг і щомісячну допомогу на дітей [88].

Даний вид соціального забезпечення дуже близький до державної соціальної допомоги. У той же час, даному виду соціального забезпечення притаманний особливий суб'єктний склад - громадяни в разі, якщо їх витрати на оплату житлового приміщення та комунальних послуг, розраховані виходячи з розміру регіонального стандарту нормативної площі житлового приміщення, використовуваної для розрахунку субсидій, і розміру регіонального стандарту вартості житлово-комунальних послуг, що

встановлюється за правилами частини б цієї статті, перевищують величину, відповідну максимально допустимій частці витрат громадян на оплату житлового приміщення і комунальних послуг в сукупному доході сім'ї.

До субсидій на оплату житлового приміщення та комунальних послуг не можна застосувати і ознаку «потреби», оскільки відсутні два її елемента. Право на отримання даних дотацій не обумовлено прожитковим мінімумом. В даному випадку вводяться інші категорії: регіональний стандарт вартості житлово-комунальних послуг та регіональний стандарт нормативної площі житлового приміщення. Крім того, не враховуються причини нужденності, як і причини невідповідності зазначеним регіональними стандартами.

У законодавстві різних європейських країн питання віднесення житлових субсидій (допомоги на оплату житла) до державної соціальної допомоги вирішене по-різному. У Великобританії вони відносяться до самостійного виду соціального забезпечення, право на який визначається з урахуванням нужденності. Крім житлової допомоги в Великобританії видами соціального забезпечення, заснованими на перевірці нужденності, також є: загальні податкові пільги, кредити на пільгових умовах, податкові пільги інвалідам. У той же час сума витрат заявника на оренду житла враховується при призначенні державної соціальної допомоги. На відміну від допомоги за Програмою підтримки доходів, житлові субсидії можуть бути отримані особами, зайнятими повний робочий час, і є певною мірою формою доплати до заробітної плати, особливо для молодих працівників, які починають свою трудову діяльність в районах з високою квартирної платою [89].

У ФРН - виплати на утримання житла не відносяться до державної соціальної допомоги в чистому вигляді, що виплачується у вигляді так званої «регулярної ставки» і доплат до неї. Дана допомога надається, якщо витрати на утримання житла (квартплата за оренду або утримання власного житла і комунальні платежі) перевищують доходи з урахуванням державної соціальної допомоги. Відмінність полягає в тому, що соціальне відомство,

надаючи кошти на оплату житла може зажадати його зміни на більш дешеве (§ 3 Abs. 1 S. 1 Regelsatzverordnung (далі - RSVO)).

У разі встановлення розміру державної соціальної допомоги, як це було зазначено в попередній редакції ст. 11 Федерального закону № 178-ФЗ і як це передбачено в законодавстві Великобританії та ФРН, як різниця між прожитковим мінімумом і доходом особи дані види соціального забезпечення будуть взаємовиключними. При наданні державної соціальної допомоги право отримувати допомогу на дитину не виникне, оскільки доходи сім'ї будуть на рівні прожиткового мінімуму. На думку М.О. Буянової, соціальна допомога та соціальне обслуговування, історично мають в першооснові громадське презирство, припускають єдність, взаємодія державних і недержавних систем соціальної підтримки членів суспільства. У сучасних західних моделях соціальної допомоги та соціального обслуговування, на її думку, також простежується тенденція при збереженні провідної ролі держави широкого залучення недержавних структур (громадських об'єднань, приватних осіб) до вирішення проблем соціального захисту населення. Крім державних соціальних служб в зарубіжних країнах активно діють добровільні некомерційні соціальні служби, фонди, організації, об'єднані на релігійній основі (католицькі, протестантські та ін.), на професійній основі. Наприклад, в Великобританії це асоціації вчителів навчальних закладів, які вирішують завдання соціального корпоративного обслуговування, у Франції – автономні організації шахтарів, професійних військових і ін., в США і Швейцарії общинне соціальне забезпечення нужденних. У цій частині використання для Росії розглянутого зарубіжного досвіду організації змішаної системи соціальної допомоги та соціального обслуговування, на думку М.О. Буянової, є справою не настільки віддаленої перспективи [90].

У сучасній юридичній літературі частина авторів дотримується сформованого в радянський період поняття організаційно-правових форм соціального забезпечення, але класифікації цих форм відрізняються в

залежності від обраних критеріїв [45]. Е.Е. Мачульська як такі виділяє три основні форми: державне (обов'язкове) соціальне страхування; соціальне забезпечення за рахунок прямих асигнувань з бюджету; державна соціальна допомога [91]. Інші автори дотримуються іншої позиції, називаючи такі форми соціального забезпечення: обов'язкове соціальне страхування; державне соціальне забезпечення за рахунок усіх рівнів бюджетної системи (включаючи державну соціальну допомогу); недержавне соціальне забезпечення [92].

М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова розглядають соціальне забезпечення як багаторівневе системне утворення, яке складають державний і недержавний елементи системи. На їх думку, ця система містить підсистеми фінансування витрат на соціальне забезпечення за рахунок централізованих позабюджетних кредитно-фінансових систем (Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування, фондів обов'язкового медичного страхування); за рахунок місцевих бюджетів та коштів організацій; за рахунок фондів соціальної підтримки населення. Крім того, в системі матеріального забезпечення та соціального обслуговування громадян, закріплених нормами права соціального забезпечення, відносно самостійними визнаються підсистеми: пенсійного забезпечення; забезпечення громадян виплатами та компенсаціями, медичною допомогою, лікуванням, соціальними послугами, пільгами [93].

Таким чином, в залежності від різних критеріїв – коло забезпечуваних суб'єктів, джерела фінансування, підстави забезпечення, види соціального забезпечення, органи і організації соціального забезпечення - можна запропонувати досить широкий спектр класифікацій форм і видів соціального забезпечення [94].

Нами державна соціальна допомога розглядається не як організаційно-правова форма соціального забезпечення, а в якості одного з видів соціального забезпечення поряд з такими, як пенсійне забезпечення, забезпечення виплатами, соціальне обслуговування, соціальна підтримка та

ін. При цьому нами розділяється, дане В.Ш. Шайхатдіновим, визначення соціального забезпечення як сукупність суспільних відносин, що складаються між громадянами, з одного боку, і органами держави, місцевого самоврядування, організаціями, - з іншого, з приводу надання громадянам за рахунок спеціальних фондів, бюджетних коштів медичної допомоги, пенсій, допомог та інших видів забезпечення при настанні життєвих обставин, що тягнуть за собою втрату або зниження доходу, підвищені витрати, малозабезпеченість, бідність.

Що стосується місця правових норм про державну соціальну допомогу в системі галузі права соціального забезпечення, то вони входять до складу правового інституту Особливої частини галузі. У своїх працях до особливої частини державну соціальну допомогу відносять: М.О. Буянова, К.М. Гусов, М.Л. Захаров, Е. Г. Тучкова, Е.Е. Мачульская, В.Ш. Шайхатдінов, та інші. При цьому питання про співвідношення державної соціальної допомоги з системою соціального захисту населення не розглядається, оскільки, як відзначають М.Ю. Федорова, І.В. Григор'єв, М.Л. Захаров, як такої, законодавчо оформленої і реально існуючої системи соціальної захисту на даному етапі немає, вона поки є поняттям збірним, використовуваним практиками, вченими, політиками.

Проведений аналіз чинного законодавства дозволяє виділити ознаки державної соціальної допомоги, що дозволяють відмежувати даний вид соціального забезпечення від інших. Першим і одним з найважливіших ознак державної соціальної допомоги є «потреба», т. е. її надання всім особам, які знаходяться в стані потреби. Даний ознака складається з трьох елементів:

- 1) наявність зв'язку з розміром прожиткового мінімуму в державі;
- 2) облік всіх доходів і майна особи;
- 3) облік причин потреби, які повинні не залежати від особи.

Другою ознакою державної соціальної допомоги є джерело її фінансування.

Третьою ознакою є безоплатний характер надання. Надання державної соціальної допомоги не пов'язане з необхідністю здійснювати будь-які виплати як в минулому, так і в майбутньому.

Четвертою - особливий суб'єктний склад. Одержувачами є особливі суб'єкти - незаможні родини і малозабезпечені самотньо проживаючі громадяни. До даної категорії відносяться особи в стані потреби незалежно від соціального статусу, особливих заслуг, статі, віку, наявності роботи або дітей, стану здоров'я.

П'ятою ознакою - надання державної соціальної допомоги у вигляді грошових виплат і натуральних видач одночасно.

Шостою ознакою - державно-правовий характер, який виражається в закріпленні права на цей вид забезпечення в законодавстві, фінансуванні та надання її державними органами.

З урахуванням викладеного вище можна сформулювати наступне визначення поняття «державна соціальна допомога».

Державна соціальна допомога - це вид соціального забезпечення, який полягає у наданні державою малозабезпеченим сім'ям або малозабезпеченим самотнім громадянам за рахунок коштів державного бюджету на період потреби грошових виплат і натуральних видач з метою задоволення основних потреб і доведення їх доходів до прожиткового мінімуму.

При цьому за рамками даного визначення необхідно встановити розмір державної соціальної допомоги як різницю між доходом одержувача і прожитковим мінімумом (а в перспективі як мета, до якої необхідно прагнути - мінімальним споживчим бюджетом).

Висновки до розділу 3

Бідність як негативний феномен і невід'ємна складова дійсності, виступаючи однією з головних соціально-економічних проблем людства, характерна для всіх країн, в тому числі і сучасних європейських країн.

Подолання цього феномену у різних моделях системи соціального захисту населення проходить по різному. Можна виділені три основні моделі соціальних держав: ліберальна, консервативна (корпоративна) і соціал-демократична.

Формування ліберальної моделі, властивої таким країнам, як США, Канада, Австралія, Великобританія, відбувалося за часів панування приватної власності, переважання ринкових відносин і під впливом ліберальної трудової етики. Основними умовами функціонування даної моделі є мінімальна залученість держави в ринкові відносини і обмежене застосування заходів державного регулювання, що не виходить за рамки вироблення макроекономічної політики; у внутрішньому валовому продукті (ВВП) державному сектору економіки належить лише невелика частка. Соціальна підтримка громадян здійснюється за рахунок розвинених систем страхування і при мінімальному втручанні держави, що є регулятором певних гарантій. Розміри страхових виплат, як правило, невеликі.

Консервативна (корпоративна) модель характерна для країн з соціально орієнтованою ринковою економікою. У їх числі - країни континентальної Європи, такі як Австрія, Німеччина, Італія, Франція. Позиції держави тут значно сильніше: бюджетні відрахування на соціальні заходи приблизно рівні страховим внескам працівників і роботодавців, основні канали перерозподілу знаходяться або в руках держави, або під її контролем. Разом з тим держава прагне поступатися матеріальній підтримці громадянам системі страхового захисту. Завдяки цьому величина соціальних допомог знаходиться в пропорційній залежності від трудових доходів і, відповідно, від розмірів відрахувань на страхові платежі.

Соціал-демократична модель (її іноді називають солідарною) характеризується провідною роллю держави в захисті населення. Причому пріоритетними завданнями державної соціальної політики вважаються вирівнювання рівня доходів населення і загальна зайнятість. Дана модель знайшла практичне втілення в країнах північної Європи - Швеції, Норвегії,

Фінляндії, Данії, а також в Нідерландах і Швейцарії. Основою фінансування соціальної сфери слугує розвинений державний сектор економіки, зміцненню якого в останню чергу сприяє дуже високий рівень оподаткування. Частка державних витрат у ВВП становить в Швеції 66 відсотків, в Данії – 61 відсоток, в Фінляндії – 56 відсотків. Основна частина цих витрат йде на задоволення потреб об'єктів соціального призначення. Досить значну частину серед них складають і трансфертні платежі, завдяки яким відбувається перерозподіл національного продукту на користь найменш забезпечених верств населення.

ВИСНОВКИ

Наведене дослідження теоретичної бази і нормативних правових актів України у сфері державної соціальної допомоги дозволило зробити наступні висновки і пропозиції:

1. Встановлено, що поняття державної соціальної допомоги населенню безпосередньо пов'язане з наданням різних соціальних послуг незахищеним верствам населення, а також реалізацією державних соціальних програм, спрямованих на поліпшення життя певних верств населення.

Доведено, що сутність державної соціальної допомоги населенню полягає в нормативно-правовому регулюванні, а також реалізації державних програм, за допомогою яких можна належним чином забезпечувати соціальні гарантії всіх верств населення, а також підтримувати гідний рівень життя, підвищуючи добробут всіх громадян країни. На даний момент в Україні реалізується ряд державних програм, спрямованих на здійснення соціальної допомоги населенню, що також свідчить про те, що Україна є соціальною державою.

2. Необхідно розуміти, що реалізація цілей і завдань державної соціальної допомоги передбачає злагоджену і ефективну систему здійснення державної соціальної допомоги населенню, а також відповідне нормативно-правове регулювання даної сфери.

Обґрунтовано ознаки, що дозволяють відмежувати державну соціальну допомогу від інших видів соціального забезпечення, і сформульовано уточнене визначення її поняття.

Державна соціальна допомога - це вид соціального забезпечення, який складається в наданні державою малозабезпеченим сім'ям або незаможним самотнім громадянам за рахунок коштів державного бюджету чи місцевого бюджету на період потреби грошових виплат і натуральних видач з метою задоволення основних потреб і доведення їх доходів до прожиткового мінімуму.

3. Вивчивши норми міжнародних актів про права людини, Конституції України і галузевого законодавства, в роботі зроблено спробу сформулювати визначення права на соціальну допомогу з урахування зарубіжного досвіду в сфері надання соціальної допомоги.

Право на соціальну допомогу – це визнана міжнародним співтовариством і гарантована державою можливість людини мати засоби існування в обсязі встановленого прожиткового мінімуму незалежно від заняття будь-якою професійною діяльністю та участі у фінансуванні виплат і послуг.

Встановлено, що соціальна допомога є багатоаспектним поняттям. У роботі вона досліджена в контексті функцій соціальної держави, в якості самостійного системного утворення в структурі соціального забезпечення, як форма здійснення незаможними особами конституційного права на соціальне забезпечення.

Зарубіжний досвід показує, що надання соціальної допомоги населенню може здійснюватися більш ефективно завдяки підвищенню активності ініціативних громадян (підприємців, громадських організацій), і держава, в свою чергу, може передавати даними структурам частину своїх повноважень щодо забезпечення соціальної допомоги населенню. Для цього необхідно розвивати такий інститут, як державно-приватне партнерство, даючи представникам бізнесу різні преференції з метою підвищення рівня і якості надання соціальної допомоги населенню, а також необхідно розвивати таку нову для нашої країни сферу, як соціальне підприємництво, стимулюючи бізнесменів різними правовими та економічними методами.

4. При дослідженні ознак «суб'єктів державної соціальної допомоги» виявлено колізія в використанні поняття «члени сім'ї» в сімейному, житловому та соціальному законодавстві. Обґрунтовується необхідність уточнення поняття сім'ї в законодавстві України, а саме: «сім'я - це особи, пов'язані подружніми стосунками або спорідненістю і (або) такою властивістю, як проживання разом та ведення спільного господарства».

Ефективне здійснення соціальної допомоги населенню та постійне її вдосконалення просто неможливо без відповідної нормативно-правової бази, що відповідає сучасним реаліям і викликам. На сьогоднішній день, нормативно-правова база України в області регулювання державної соціальної допомоги населенню досить обширна і різноманітна, однак, існує проблема низької кодифікації законів, що створює ряд проблем і недоліків. У зв'язку з цим виникає потреба в чіткій систематизації законодавства за допомогою створення єдиного кодифікованого нормативно-правового акту, який би регулював дану сферу життя суспільства.

5. Надання соціальної допомоги населенню є складним багаторівневим процесом і здійснюється як на державному рівні, так і в більшій мірі органами місцевого самоврядування. Відповідно, для підвищення ефективності надання соціальної допомоги і координації між органами державної влади та місцевого самоврядування необхідно створення чіткої ієрархічної системи органів надання соціальної допомоги населенню з метою реалізації єдиної державної політики в цій галузі. Також необхідно створити розвинену інформаційно-комунікативну інфраструктуру соціальної сфери, що передбачає створення міжвідомчої інформаційної мережі, за допомогою якої з'явиться можливість спільної роботи з аналізу соціальної інформації та консолідованого підходу до вирішення існуючих проблем.

6. Виявлено форми і види державної соціальної допомоги та обґрунтовано необхідність їх закріплення в законах. Державна соціальна допомога надається в формах грошових виплат і натуральної допомоги. Грошові виплати поділяються на такі види: соціальні допомоги, соціальні доплати до пенсії, субсидії. У натуральній формі державна соціальна допомога надається у вигляді надання соціальних послуг та надання життєво необхідних товарів.

На сьогоднішній день законодавство про державну допомогу покликане попередити недоцільне втручання органів державної влади та місцевого самоврядування у функціонування ринкового механізму.

Необґрунтовані державні гарантії коштом бюджету, сумнівні податкові пільги, вибіркові списання податкового боргу, безпідставні дотації окремим держкомпаніям – все це стало «невід’ємною» частиною (а точніше, гальмом) української економіки. Коли ми говоримо про державну допомогу, йдеться про гроші платників податків. Тому процес розподілу державних коштів має бути цільовим, прозорим, недискримінаційним та зрозумілим. Це дозволить запобігти негативному впливу на відповідні товарні ринки. Саме в цьому – головна мета існування законодавчого контролю за державною допомогою.

7. Практичні проблеми надання державної соціальної допомоги в різних моделях системи соціального захисту вказують на необхідність визначення розміру державної соціальної допомоги. Відповідно до мети соціальної допомоги і щоб уникнути уподібнення державної соціальної допомоги одному з численних видів допомог у твердій грошовій сумі потрібно визначити розмір цієї допомоги як різницю між прожитковим мінімумом і доходом особи.

Структуру державної соціальної допомоги можна запропонувати побудувати наступним чином. Державна соціальна допомога надається в наступних формах: грошові виплати і натуральна допомога. У формі грошових виплат державна соціальна допомога надається в наступних видах: соціальні допомоги, соціальні доплати до пенсії, субсидії. У натуральній формі державна соціальна допомога надається у вигляді надання соціальних послуг та надання життєво необхідних товарів.

Потребам самих різних груп населення в Україні відповідає діяльнісна модель соціальної допомоги, що реалізується в зарубіжних країнах на рівні місцевого самоврядування, що сприяє розвитку нових соціальних відносин в умовах модернізації соціального середовища. Базисом організації соціальної допомоги в Україні може стати альтернативна система їх фінансування, заснована на цільових податках, системі страхування від соціальних ризиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Фирсов М.В. Введение в теоретические основы социальной работы. Москва: Юридическая литература, 1997. 56 с.
2. Мюнстерберг Э.К. Призрение бедных. Руководство к практической деятельности. *Журнал российского права*. 1999. №3 С. 91-102.
3. Кропоткин П.О. Взаимная помощь среди животных и людей как двигатель прогресса. *Журнал российского права*. 1907. № 5. С. 102-108.
4. Тарасов И.К. Учебник науки полицейского права. Москва: Юридическая литература, 1893. 539 с.
5. Кадомцева С. В. Социальная защита населения : учебное пособие. Москва: РАГС, 1999. 275 с.
6. Холостова Е.И. Социальная политика. Москва: Юридическая литература, 2001. 196 с.
7. Кучма М.И., Хлыстова Е.А. Гарантии и компенсации. 2-е изд. Москва: Юридическая литература, 1982. 58 с.
8. Ржаницына Л.С. Социальная политика и рынок труда: вопросы теории и практики. *Вестник РГГУ*. 1996. №19. С. 125-131.
9. Социально- трудовая сфера (Словарь ключевых терминов и понятий) / под ред. Волгина Н.А. Москва: Инфра-М, 1996. 85 с.
10. Ракитский Б.В. Социальная защита, самозащита трудящихся. *Журнал российского права*. 1998. № 10. С. 25-34.
11. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01 червня 2001року № 1768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text>
12. Хомич І. Ю. Особливості соціальної допомоги як форми соціального забезпечення населення України. *Форум права*. 2013. № 3. С. 717-724.
13. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення (перевидання): навч. посіб. Київ: Олан, 2004. 311 с.

14. Стойка Л. В. Соціальні зобов'язання держави: проблеми і шляхи вирішення. *Економіка та держава*. 2010. № 8. С. 115–118.
15. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права соціального забезпечення. Москва: Юридическая литература, 2009. 636 с.
16. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы. *Вестник РГГУ*. 2010. № 10. С. 134-140.
17. Харин К.С. Право социального обеспечения. *Антология социальной работы*. 1994. № 3. С.9 – 29.
18. Бідак В. Складові системи державного регулювання соціального розвитку і соціального захисту. *Україна: аспекти праці*. 2004. № 1. С. 35–41.
19. Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. №1057. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-%D0%BF#Text>
20. Право социального обеспечения России / под ред. О.М. Бурьянова. Москва: Инфра-М, 2008. 10 с.
21. Шайхотдинов Ш.В. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения. Москва: Юридическая литература, 1994. 22 с.
22. Деркачева Т.В. Правовое регулирование государственной социальной помощи (Федеральный и региональный аспекты): дис. ...канд. юрид. наук Москва, 2007. 205 с.
23. Палаганов П.В. Право социального обеспечения: Учебник. Москва: КНОРУС, 2010. 483 с.
24. Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки: Указ Президента України від 18 жовтня 1997 року №1166/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1166/97#Text>
25. Декларация МОТ «О целях и задачах Международной организации труда» Принята в г. Филадельфии 10.05.1944 на 26-ой сессии

Генеральной конференции МОТ. Собрание законодательства РФ. 2004. №32. 3284 с.

26. Рекомендация Международной Организации Труда от 12 мая 1944 г. N 67 «Об обеспечении дохода». Собрание законодательства РФ. 2003. №13. 2384 с.

27. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 року. № 966-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text>

28. Крылов К.Д. Правовые новации МОТ по преодолению бедности и развитию социального обеспечения. Роль социального обеспечения в решении проблемы бедности и совершенствование методики преподавания права социального обеспечения: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Э.Г. Тучковой. Москва: ТК Велби, Проспект, 2004. С. 57-60.

29. Європейський кодекс соціального забезпечення, Страсбург, 16 квітня 1964 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329

30. Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз. URL: <http://radaprogram.org/infocenter/lisabonskyu-dogovir-dogovir-pro-reformuvannya-yevropeyskogo-soyuzu>

31. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 19.10.1973. №2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text

32. Декларація соціального прогресу та розвитку від 11 грудня 1969 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_116

33. Хартия социального обеспечения (Гавана, 15 февраля 1982 года) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_418#Text

34. Декларація соціального прогресу та розвитку, прийнята 11.12.1969 Резолюцією 2542 (XXIV) на 1 829-му пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_116#Text

35. Про цілі та завдання Міжнародної організації праці, Філадельфія, 10 травня 1944 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_328#Text
36. Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1919-1956. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1055-1086.
37. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 1 червня 2000 року. № 1768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text>
38. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 липня 1999 року. № 966-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text>
39. Кокотов А. Н. Конституционное право России: Курс лекций. Москва, 2006. 101 с.
40. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року. № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
41. Mesher, J. And Wood P. Income Related Benefits: The Legislation, Sweet and Maxwell. 1996. 65 p.
42. Якушев Л. П. Социальная защита: Учебное пособие / Л.П. Якушев. URL: / <http://www.pensionreform.ru>.
43. Robert East. Social Security law. Macmillan Press ltd. 1999. 91 p.
44. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: ученик. Москва: Юрайт, 2010. 31 с.
45. Гусов К.Н., Буянова М.О. Право социального обеспечения России: ученик. Москва: Проспект, 2008. 640 с.
46. Сотникова Л. В. Социальное обеспечение семей с детьми в Российской Федерации (правовые вопросы): дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 87-98.
47. Social Security law / Robert East / Macmillan Press ltd., 1999. 100 p.
48. Податковий кодекс України. "Голос України" від 4 грудня 2010 р.

49. Шайхатдинова В.Ш. Право социального обеспечения. 2017.
URL:
https://studme.org/307198/pravo/gosudarstvennaya_sotsialnaya_pomosch_maloim_uschim_grazhdanam_nekotoryh_evropeyskih_stranah
50. Кушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения (2-е изд., доп.). Москва: «Юстицинформ», 2009. 456 с.
51. Беното Жан Клод Организация и действие социальной помощи во Франции. Российско-Французская серия. Информационные и Учебные материалы. 1993. 38 с.
52. Ершова И.Б. Цели и приоритеты социальной политики в период реформирования экономики восточноевропейских стран. *Труд за рубежом*. 1995. №1. С. 100-103.
53. Ершова И.Б. Реформирование системы социальной защиты населения в восточноевропейских странах. *Труд за рубежом*. 1997. №2. С. 93-104.
54. Право социального обеспечения России / под ред. К.Н. Гусова. Москва, 2007. С. 616-617.
55. Бюллетень ООН. № 2. март- апрель 2004 г. URL: /
<http://un.by/ru/bulletin/2004-2/unworks/modern.html>.
56. Кожевников Д.Е. Кто имеет право на социальную помощь? Критерии, определяющие право на государственную социальную помощь в России и странах Европы. *Социальное право*. 2010. URL: http://www.juristlib.ru/book_7203.html (дата звернения 15.11.2020.)
57. Лушников А.М., Лушникова М.В., Барышникова Т.Ю. Теория права социального обеспечения: прошлое и настоящее : учебное. Пособие. Ярославль: ЯрГУ, 2008. 288 с.
58. Бутенко Е.И. Понятие и признаки нуждаемости в праве социального обеспечения. *Российский юридический журнал*. 2010. №1. С. 195–202.

59. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1768. Голос України. 2000. 21 липня.
60. Андрієнко І.С. нужденність в аспекті права на державну соціальну допомогу. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2020. № 2 (68). С.54-58.
61. Смирнов С. Н. Социальная политика переходного периода: от ужаса к комедии. Москва, 2003. 280 с.
62. Галаганов В.П. Право социального обеспечения: Учебник. Москва: КНОРУС, 2010. 491 с.
63. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: ученик. Москва: Юрайт, 2010. 421 с.
64. Люминарская СВ. Сроки в праве социального обеспечения России: дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2007. 18 с.
65. Социальная помощь в Германии. По материалам vorota.de. URL: <http://germanyhelp.pisem.net/08.htm>
66. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14 листопада 2019 року. № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>
67. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй: Пер. з англ. К. : Port-Royal, 2001. 382 с.
68. Robert East Social Security law. Macmillan Press ltd. 1999. с 105.
69. Социальная защита за рубежом: Великобритания, ФРГ, Франция, Швеция, США, Австралия / Батыгин К.С., Башина В.Ф., Куртин А.В. и др.; под ред. Захарова М.Л. Москва, 1992. 198 с.
70. Церкаевич Л. В. Современные тенденции социальной политики в странах Европейского союза. учеб. Пособие. Санкт-Петербург: СПбГУЭФ, 2002. 150 с.
71. All content is available under the Open Government Licence v3.0 except where otherwise stated. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/18/contents>.

72. Антропов В.В. Система социальной защиты во Франции: опыт и перспективы. *Труд за рубежом*. 2005. №2. С. 41-61.
73. Антропов В. В. Социальная защита в странах Европейского союза. *Труд за рубежом*. 2006. N 1. С. 76-86.
74. Антропов В.В. Система социальной защиты в Италии. *Труд за рубежом*. 2005. N 1. С. 41-61.
75. Социальная помощь в Германии. По материалам vorota.de. URL: <http://germanyhelp.pisem.net/08.htm>
76. Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. März 1994 (BGBl. I S. 646, 2975), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2552) URL: <https://www.gesetzesweb.de/BSHG.html>
77. Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes v. 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_5/
78. Бюллетень ООН, № 2, март - апрель 2004 г. URL: <http://un.by/ru/bulletin/2004-2/unworks/modern.html>
79. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник. - 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Волтерс Клувер, 2005. 560 с.
80. Деркачева Т. В. Правовое регулирование государственной социальной помощи (Федеральный и региональный аспекты): автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.05. Москва, 2002. 189 с.
81. Харин К.С. Право социального обеспечения: Учебное пособие: в 2 ч. Ч 1. Санкт-Петербург: СПбГУАП, 2000. 360 с.
82. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения 3-е изд. перераб. и доп. Москва: Книжный мир, 2001. 292 с.
83. Васильева Ю.В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: автореф.... дис. докт. юрид. наук. Москва, 2010. 63 с.

84. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: Учебник / Мjcrdf: ИД Юрайт, 2010. 587 с.
85. Челнокова Г.Б. Социальное законодательство, направленное на защиту от бедности в России: науч.-практ. Пособие Москва: Проспект, 2009. 96 с.
86. Галаганов В.П. Право социального обеспечения: учебник. Москва: КНОРУС, 2010. 492 с.
87. Беното Жан Клод. Организация и действие социальной помощи во Франции. Российско-Французская серия. Информационные и Учебные материалы. 1993. 45 с.
88. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: ученик. Москва: ИД Юрайт, 2010. 429 с.
89. Антропов В.В. Система социальной защиты в Великобритании. *Труд за рубежом*. 2005. № 3. С. 37
90. Буянова М.О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект): автореф. дисс.... докт. юрид. наук. Москва, 2003. С. 56-58.
91. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. Москва, 2000. 7 с.
92. Право социального обеспечения / под ред. М.В. Филипповой. С. 27; Сулейманова Г.В. Ростов-на-Дону, 2004. 58 с.
93. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. С. 36-37.
94. Лушникова М.В., Душников А.М. Курс права социального обеспечения (2-е изд., доп.). Москва: Юстицинформ, 2009. 636 с.