

УДК 364.1:340.132

Вікторія Рудик,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення

Чернігівського державного інституту права,

соціальних технологій та праці

ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «СОЦІАЛЬНА ДОПОМОГА» В ТЕОРІЇ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ

У статті вивчається зміст поняття «соціальна допомога», аналізуються позиції окремих науковців, положення чинного законодавства України та міжнародних актів. На основі теоретико-правового аналізу обґрунтовано багатозначність поняття «соціальна допомога» та сформульовано його визначення у широкому та вузькому значеннях.

Ключові слова: соціальна допомога, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальна підтримка, організаційно-правова форма соціального забезпечення (захисту), грошова виплата.

Будь-яка галузь науки розвивається в результаті об'єктивної дійсності і розробки відповідного їй понятійного апарату. Правова наука вивчає передусім зміст правових норм, особливості їх впливу на суспільні відносини з метою підвищення ефективності їх правового регулювання.

У 90-х роках минулого століття в зв'язку з перебудовою країни та формуванням економіки ринкового типу в Україні з'являється необхідність переглянути правові засади організації та функціонування системи соціального захисту, системні зв'язки, зміст понять та категорій цієї галузі. Поява нових соціальних ризиків, запровадження нових форм та видів соціального захисту обумовили реформування і національного законодавства, прийняття нових та внесення кардинальних змін до вже існуючих нормативних актів у сфері соціального захисту. Разом із цим з'являються нові системні поняття, які потребують глибокого наукового обґрунтування. Одним із таких є соціальна допомога, поняття, яке хоча і використовувалося в сфері соціального забезпечення ще за радянських часів, однак сьогодні набуло іншого змісту та значення.

Метою даної статті є спроба здійснити теоретико-правовий аналіз поняття «соціальна допомога» з огляду на місце цієї категорії в сучасній системі соціального захисту України.

Сьогодні ряд вітчизняних вчених у га-

лузі права соціального забезпечення зверталися до з'ясування сутності соціальних допомог. Зокрема ґрунтовне дослідження з цього питання було проведено Л. В. Стрепко, серед російських вчених — Т. В. Деркачовою, окремі аспекти цього питання вивчалися Н. Б. Болотіною, Б. І. Сташківом, Н. М. Стаховською, І. С. Ярошенком, С. М. Прилипком, відомими російськими вченими М. Захаровим, Е. Тучковою, О. Є. Мачульською та іншими. Однак, незважаючи на те, що соціальна допомога як категорія соціальної сфери знаходиться в центрі уваги сучасної науки, єдності щодо розуміння змісту цього поняття, визначення його місця в системі соціального захисту сьогодні немає.

Так, деякі автори розглядають соціальну допомогу як один із видів соціального забезпечення, що надається переважно у грошовій формі [1; 2; 3]. Інші розглядають соціальну допомогу у різних значеннях, зокрема як вид соціального забезпечення (захисту), як одну з організаційно-правових форм соціального забезпечення (захисту) [4; 5; 6] або ж як функцію соціальної держави [7]. На основі аналізу існуючих наукових позицій щодо визначення сутності соціальної допомоги, положень національного та міжнародного законодавства спробуємо з'ясувати зміст цієї категорії та визначити її місце у сучасній системі соціального захисту України.

У законодавчу практику термін «соціальна допомога» було запроваджено ще з перших нормативних актів незалежної України. Зокрема ряд нормативних актів застосовує термін «соціальна допомога» у тексті самого документа. Однак при цьому в різних актах прослідковується різне тлумачення цього поняття. Наприклад, зі змісту ст. 6 Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», яка називається «Соціальна допомога звільненим особам», можна зробити висновок, що під соціальною допомогою необхідно розуміти діяльність спеціальних органів та установ щодо обслуговування та підтримки осіб, які потребують стороннього догляду. Натомість зі змісту ст. 11¹ Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», яка має назву «Соціальна допомога пенсіонерам», випливає, що соціальна допомога — це грошова виплата.

У деяких нормативних актах поняття «соціальна допомога» застосовується у різних значеннях у тексті одного документа. Зокрема в Основних напрямках соціальної політики на 1997—2000 роки та Основних напрямках соціальної політики на період до 2004 р. термін «соціальна допомога» є одним із ключових понять, однак ні термінологічного визначення, ні однозначного його розуміння в цих актах немає. Особливу увагу привертає окрема частина 5 розділу Основних напрямків соціальної політики на 1997—2000 роки, що називається «Реформування системи соціальної допомоги, розвиток адресної допомоги». Основним змістом реформ системи соціальної допомоги визначено: поглиблення адресної соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, в першу чергу непрацездатних громадян; удосконалення існуючої системи надання допомоги, вироблення нових механізмів реалізації чинних законодавчих актів з питань соціальної політики, заміни системи пільг окремим категоріям населення на адресну цільову допомогу; зміцнення системи соціального обслуговування населення, розвиток мережі установ із надання соціальної допомоги, створення в кожному районі, місті, районі міста на базі діючих відділень соціальної допомоги тери-

торіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян тощо. Зі змісту цих та інших положень проаналізованого документа можна зробити висновок, що соціальна допомога — це адресна соціальна підтримка громадян, її суб'єктом є малозахищені верстви населення, а надаватись вона може у різних формах (грошовій, натуральній чи у формі обслуговування).

У ході реформування системи соціального забезпечення, з оновленням законодавства в цій сфері з'являється ряд нормативних актів, у яких термін «соціальна допомога» вживається в самій назві документа. Одним із перших став Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 р., пізніше було прийнято закони України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» від 16.11.2000 р., «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» від 18.05.2004 р. Ці закони та ряд інших нормативних актів на початку 2000-х років сформували законодавство про допомоги, зі змісту якого під соціальною допомогою розуміється один із видів соціального забезпечення, що надається у грошовій формі.

Однак, незважаючи на широке застосування цього терміна у законодавстві України в жодному із вказаних нормативних актів так і не було закріплено його термінологічне визначення. Спроба дати визначення поняття «соціальна допомога» була зроблена законодавцем у Законі України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 06.10.2005 р. У ст. 1 вказаного Закону під соціальною допомогою розуміється система заходів, спрямованих на повернення особи до активного життя та праці, відновлення соціального статусу і формування в особи якостей, установок щодо пристосування до умов нормальної життєдіяльності шляхом правового і матеріального захисту її існування, підготовки до самообслуговування з формуванням здатності до пересування і спілкування, повсякденних життєвих потреб тощо. Таке визначення не є універсальним, оскільки воно не розкриває змісту поняття «соціальна допомога» чітко та у повному обсязі. По-перше, з даного визначення про-

слідковується спрямованість соціальної допомоги на конкретного суб'єкта-інваліда. Однак зі змісту чинного законодавства України зрозуміло, що суб'єктом соціальної допомоги є не лише інваліди, а й інші соціально незахищені категорії осіб, а саме, бідні, малозабезпечені, безпритульні, діти-сироти, пенсіонери та інші. По-друге, дане визначення не має чіткості, оскільки в ньому використовуються терміни, які потребують додаткового тлумачення. Натомість поза увагою залишається питання про форму соціальної допомоги.

Теоретично обґрунтувати висновок щодо сутності та місця соціальної допомоги в системі соціального захисту допоможе аналіз міжнародно-правового закріплення цієї категорії.

Одним із небагатьох міжнародних документів, що проводить чітке розмежування понять «соціальне забезпечення» та «соціальна допомога», дозволяє з'ясувати сутність останнього, є Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996 р.). Зокрема у ст. 13 «Право на соціальну та медичну допомогу» встановлено, що кожна особа, яка не має адекватних ресурсів і не в змозі їх набути власними зусиллями чи з інших джерел, зокрема з фондів соціального забезпечення, має право на необхідну допомогу.

У Довіднику, розробленому за Європейською соціальною хартією наводиться тлумачення змісту ст. 13, в якому, зокрема, вказується, що під соціальною допомогою у цій статті розуміються допомоги в грошовій або натуральній формі, включаючи допомоги, призначені для окремих груп, і допомоги, які можуть призначатися для всіх. Рівень соціальної допомоги не повинен явно не відповідати вартості життя чи прожитковому мінімуму, встановленому в конкретній країні [8].

У Хартії основних прав Європейського Союзу (Ніцца, 07.12.2000 р.) ст. 34 «Соціальне забезпечення та соціальна допомога» у ч. 2 передбачає, що соціальна допомога надається з метою боротьби із соціальною нерівністю та бідністю, для того щоб гарантувати гідне існування всім тим, кому бракує достатніх коштів [9].

Хартія основних прав трудящих Співтовариств у ст. 10 закріплює, що кожний працівник у країнах ЄС має право на

достатній соціальний захист і незалежно від свого статусу і розміру підприємства, на якому він працює, користується адекватним рівнем допомог по соціальному захисту. Особи, які не можуть увійти або знову вступити на ринок праці і не мають засобів до існування, повинні отримувати достатню соціальну допомогу з урахуванням особливостей їх конкретної ситуації» [10].

З огляду на зміст основних європейських актів у сфері соціального захисту можна зробити висновок, що соціальна допомога спрямована на соціальну підтримку тих осіб, які втратили засоби до існування, та надання того обсягу матеріальних ресурсів, що забезпечує рівень прожиткового мінімуму. Таке розуміння соціальної допомоги окремі науковці ототожнюють із поняттям «мінімальне соціальне забезпечення» [11]. Ця позиція варта уваги, оскільки такий підхід вирішує мовну проблему, яка існує в українській лексичі щодо використання терміна «соціальна допомога».

Дослідження точки зору науковців, чинного законодавства України та положень окремих міжнародно-правових актів у сфері соціального захисту дозволяє зробити висновок про багатозначність терміна «соціальна допомога» та визначити його зміст у широкому та вузькому значеннях.

У вузькому значенні «соціальна допомога» — це грошова виплата, що надається фізичним особам в випадку настання соціального ризику. Такі виплати можуть здійснюватися як за рахунок коштів державного бюджету, так і в рамках системи соціального страхування. В сучасній системі соціального захисту соціальна грошова допомога є видом соціального забезпечення (захисту).

У широкому значенні під соціальною допомогою необхідно розуміти комплекс засобів, спрямованих на соціальну підтримку соціально незахищених верств населення, що здійснюється за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів у різноманітних формах (обслуговування, грошова допомога, натуральна допомога, субсидії тощо). У такому розумінні соціальна допомога є однією з організаційно-правових форм соціального захисту. Для усунення термінологіч-

ного збігу та наведення остаточної ясності у понятійно-термінологічному апараті системи соціального захисту вважаємо за доцільне поняття соціальної допомоги у широкому значенні замінити терміном «мінімальне соціальне забезпечення».

ПРИМІТКИ

1. Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення : навч. посіб. / Б. І. Сташків. — К. : Знання, 2005. — С. 273—274.
2. Право соціального забезпечення : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М. Синчук [та ін.] ; за ред. П. Д. Пилипенко. — К. : Ін Юре, 2006. — С. 143—144.
3. Захаров М. Л. Право социального обеспечения России : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. — М. : Волтерс Клувер, 2004. — С. 464.
4. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. — К. : Знання, 2005. — С. 125, 135—136.
5. Ярошенко І. С. Право соціального забезпечення : навч. посіб. — К. : КНЕУ, 2005. — С. 11.
6. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. Перспективы развития / Е. Е. Мачульская. — М. : Городец, 2000. — С. 28—29.
7. Деркачева Т. В. Правовое регулирование государственной социальной помощи (федеральный и региональный аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук / Т. В. Деркачева ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. — М., 2002. — С. 35.
8. Европейская социальная хартия : справочник / пер. Н. Н. Масловой. — М. : Междунар. отношения, 2000. — С. 181.
9. Хартия Европейского Союза об основных правах: комментарий / отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М. : Юриспруденция, 2001. — 208 с.
10. Право Европейского Союза : сб. док. / сост. П. Н. Бирюков. — Воронеж, 2001. — 362 с.
11. Антропов В. В. Социальная защита в странах Европейского Союза. История, организация, финансирование, проблемы / В. В. Антропов. — М. : Экономика, 2006. — 271 с.

Рудык Виктория. Содержание понятия «социальная помощь» в теории и законодательстве.

В статье изучается содержание понятия «социальная помощь», анализируются позиции отдельных научных работников, положений действующего законодательства Украины и международных актов. На основе теоретико-правового анализа обоснована многозначительность понятия «социальная помощь» и сформулировано его определение в широком и узком значениях.

Ключевые слова: *социальная помощь, социальное пособие, социальная защита, социальное обеспечение, организационно-правовая форма социального обеспечения (защиты), денежная выплата.*

Rudik Victoria. The content of «social aid» in theory and law.

Such notion as «social aid» is studied in this article. The definition of this notion was formulated, and its place in the system of social protection in Ukraine is ascertained on the grounds of the current Ukrainian legislation analysis, international acts in the sphere of the social protection and also on the grounds of the theoretical research in the mentioned sphere.

Key words: *social aid, social allowance, social protection, social maintenance, organizational and legal form of the social security (protection), monetary payments.*