

ПРО ВИДИ ДОПОМОГ ЗА ПРАВОМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ON THE TYPES OF BENEFITS UNDER SOCIAL SECURITY LAW

Стрепко В.Л.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри трудового, аграрного та екологічного права
Львівського національного університету імені Івана Франка

У статті з'ясовується широке коло питань, пов'язаних із класифікацією допомог за правом соціального забезпечення України. Особливо автор звертає увагу на критерії класифікації соціальних допомог, зокрема, на організаційно-правові форми соціального забезпечення, а також суб'єктів надання та одержання допомог. Обґрунтовується позиція щодо надання допомог винятково у грошовій формі.

Ключові слова: соціальні допомоги, соціальне забезпечення, соціальне страхування, державний бюджет.

В статті вивчається широкий круг вопросов, связанных с классификацией пособий по праву социального обеспечения Украины. Особенно автор обращает внимание на критерии классификации социальных пособий, в частности, на организационно-правовые формы социального обеспечения, а также субъектов предоставления и получения пособий. Обосновывается позиция о предоставлении пособий исключительно в денежной форме.

Ключевые слова: социальная помощь, социальное обеспечение, социальное страхование, государственный бюджет.

The article revealed a range of issues related to the classification of benefits under social security law Ukraine. Especially author notes the classification criteria for social benefits, particularly in the legal forms of social security, as well as entities providing and receiving benefits. Grounded position to provide benefits solely in cash.

Key words: social assistance, social security, social insurance state budget.

Актуальність теми. Останніми роками все більше науковців звертається до проблем допомог за правом соціального забезпечення. Це пов'язано із зростанням їх ролі у забезпеченні життєвого рівня громадян, які з об'єктивних причин втратили засоби до існування та потребують соціальної підтримки з сторони держави. З метою їх соціального захисту надаються різноманітні допомоги. Щоправда, значення допомог у забезпеченні життєвого рівня громадян неоднорідна, тому останні потребують комплексного аналізу щодо визначення їх місця та ролі у соціальному забезпеченні громадян України.

Метою дослідження є з'ясування найбільш загальних критеріїв класифікації соціальних допомог. З метою вирішення такого завдання на підставі узагальнення та аналізу вітчизняного законодавства та наукових джерел передбачається з'ясування спільних та відмінних ознак окремих видів соціальних допомог.

Виклад основного матеріалу. Останніми роками до проблем соціальних допомог вчені звертались доволі часто. Але найбільше, як об'єкт наукових інтересів, їх приваблювали поняття та правові засади допомогового забезпечення. Натомість проблеми класифікації допомог [1] залишились, по суті, поза сферою їх наукових інтересів.

Разом з тим це питання потребує належного наукового з'ясування. Адже відомо, що класифікація зумовлює поділ соціальних допомог на окремі види з їх спільними та відмінними ознаками.

Зазвичай у науковій літературі виділяють декілька критеріїв класифікації соціальних допомог.

За підставами їх надання (соціальними ризиками) та суб'єктами, що мають право на такі допомоги, виділяють допомоги у зв'язку із тимчасовою непрацездатністю, по безробіттю, від нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання, допомоги малозабезпеченим сім'ям тощо. За джерелом надання розрізняють страхові та державні (нестрахові) допомоги [2, с. 130]. Страховими вважаються допомоги, які надаються коштом фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Натомість державними є допомоги, які виплачуються з державного бюджету України.

Загалом, така класифікація соціальних допомог відображає сутність та юридичну природу цього виду соціаль-

ного забезпечення. Щоправда, поділ допомог на страхові та державні потребує деякого уточнення.

Появу цих видів допомог пов'язують із двома організаційно-правовими формами соціального забезпечення – це загальнообов'язкове державне соціальне страхування [3] та асигнування бюджетів різних рівнів [2, с. 223]. При цьому Конституція та законодавство України передбачають різні правові підстави щодо існування таких організаційно-правових форм соціального забезпечення.

Юридичну основу загальнообов'язкового державного соціального страхування закладено в Основному законі держави, який у ст. 46 легалізує право на соціальний захист, яке гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [4]. Саме «Основи законодавства...» окреслили підстави надання та види страхових допомог. Тому не виникає сумнівів у тому, що соціальне страхування – самостійна організаційно-правова форма соціального забезпечення громадян України.

Натомість про існування іншої організаційно-правової форми соціального забезпечення – асигнування бюджетів різних рівнів – можна лише здогадуватись. Адже Конституцією та законами України така організаційно-правова форма соціального забезпечення не передбачена. У Конституції лише вказано, що право на соціальний захист, окрім соціального страхування, гарантується також бюджетними та іншими джерелами соціального забезпечення. А тому існують усі підстави щоб зупинитись на цьому питанні докладніше.

Вперше до проблеми організаційно-правових форм соціального забезпечення звернувся один із засновників радянської школи права соціального забезпечення професор В.С. Андреев. Ним були з'ясовані ознаки, які характеризують будь-які форми соціального забезпечення та якими, принагідно зауважимо, науковці послуговуються і в наш час [5, с. 2; 6, с. 62–63]. До таких ознак вчений відносив:

- спосіб акумулювання коштів, за рахунок яких здійснюється соціальне забезпечення;
- коло суб'єктів, які отримують соціальне забезпечення;
- види забезпечення, які надаються у межах певної організаційно-правової форми;

– система органів, які надають соціальне забезпечення [7, с. 11].

Усе це ознаки, які характеризують організаційно-правові форми соціального забезпечення, зокрема й соціальне страхування, основу якого складають відповідні страхові фонди. До таких варто віднести фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування та на випадок безробіття, які є відокремленими від державного бюджету некомерційними, самоврядними (із власною системою управління) органами соціального забезпечення. Фінансовою основою таких фондів є кошти єдиного соціального внеску, який сплачують працівники та роботодавці. Допомоги з цих фондів називають страховими та виплачують з компенсаційною метою взаємін втраченого заробітку у разі настання безробіття, часткового безробіття, тимчасової непрацездатності, вагітності та пололів тощо.

Разом з тим вітчизняна система соціального забезпечення передбачає допомоги, які надаються незалежно від втрати заробітку та поза будь-якими зустрічними фінансовими зобов'язаннями. Йдеться про допомоги малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та іншим особам і які за своєю природою не є страховими, оскільки не компенсують втрачений внаслідок настання соціального ризику заробіток. Окрім того, надаються такі допомоги органами державної влади, а в окремих, передбачених законодавством випадках, функції із допомогового забезпечення виконують органи місцевого самоврядування.

Так, Законом України про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям [8] передбачено у ст. 4 право уповноваженого представника сім'ї подати заяву про призначення такої допомоги до місцевої державної адміністрації або виконавчого комітету сільської, селищної ради. При цьому виконавчий комітет зобов'язаний передати таку заяву до місцевої державної адміністрації.

Виплата такої допомоги відбувається коштом державного бюджету у формі субвенцій, які передаються місцевим бюджетам. Тому може видатись, що допомога малозабезпеченим сім'ям надається в межах такої організаційно-правової форми, як асигнування бюджетів різних рівнів, а органи державної влади та місцевого самоврядування – суб'єктами її призначення та виплати.

Однак погодитись з таким твердженням можна лише частково. Органи місцевого самоврядування і справді приймають участь у призначенні такої допомоги. Проте тут вони виконують делеговані державою функції із соціального забезпечення та надають допомоги державним коштом, а не коштом місцевих бюджетів.

При цьому самі органи місцевого самоврядування вправі самостійно, на добровільних засадах, надавати допомоги власним коштом. Так, Законом про державну допомогу малозабезпеченим сім'ям у ст. 11 передбачено право органів місцевого самоврядування за рахунок місцевих бюджетів та спеціально створених регіональних фондів проводити доплати малозабезпеченим сім'ям понад розміри державної допомоги, зважаючи на регіональний прожитковий мінімум.

Беручи до уваги таке законодавче положення, неважко зрозуміти висновок, що органи місцевого самоврядування не зобов'язані, проте можуть надавати допомоги власним коштом понад розміри державної допомоги, встановленої законодавством України.

Таким чином, державні допомоги та допомоги органів місцевого самоврядування надаються у межах різних організаційно-правових форм соціального забезпечення, де поруч із державним існує й недержавне соціальне забезпечення, яке здійснюється органами місцевого самоврядування.

Разом з тим характеристика недержавних організаційно-правових форм буде неповною, якщо оминати увагою соціальний захист коштом роботодавців.

Належного юридичного оформлення та розвитку така організаційно-правова форма соціального забезпечення набула із ухваленням Закону України про колективні договори та угоди [9], який наділив роботодавців правом скеровувати частину прибутку на соціальні потреби своїх працівників. Разом з тим надання таких допомог не є обов'язком роботодавця, а наслідком домовленостей з трудовим колективом та залежить від його матеріальної спроможності.

Таким чином, організаційно-правові форми відрізняються за своєю юридичною природою та мають власне місце у системі соціального забезпечення. І за цими ознаками їх можна віднести до основних та додаткових форм реалізації права на соціальні допомоги. Основним формами є передусім державне соціальне забезпечення та загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Такими вони є з огляду на законодавство України, яке покладає на державу та фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування обов'язок надавати допомоги у кожному випадку настання страхового ризику та у розмірах, що відповідають державним соціальним стандартам.

До додаткових форм реалізації права на соціальні допомоги належать місцеве (регіональне) соціальне забезпечення та соціальне забезпечення коштом роботодавців. Законодавство не містить обов'язку щодо надання ними допомог, а тому органи місцевого самоврядування та роботодавці надають їх на власний розсуд.

Тому і допомоги, зважаючи на організаційно-правові форми соціального забезпечення, можна класифікувати на основні та неосновні. При цьому основні поділяються на страхові та державні, а неосновні – на допомоги органів місцевого самоврядування та допомоги, які надаються коштом роботодавців.

Страхові допомоги також неоднорідні і поділяються на допомоги, які надаються Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування (допомоги по тимчасовій непрацездатності, вагітності та пологами тощо) та допомоги, які виплачуються коштом Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. До останніх варто віднести допомогу по безробіттю, у тому числі одноразову її виплату для організації безробітним підприємницької діяльності, а також допомогу по частковому безробіттю.

Серед державних допомог варто виділити допомоги малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, а також державні допомоги особам, які не мають права на пенсії. Усе це допомоги, які надаються сім'ям та іншим особам, які зазнали впливу соціального ризику у грошовій формі. Однак у науковій літературі побутує позиція, що державні допомоги надаються ще й у негрошовій формі. При цьому до таких негрошових форм забезпечення відносять соціальну підтримку громадян похилого віку та соціально-побутову та медичну допомогу самотнім непрацездатним громадянам та інвалідам [10, с. 358–359]. Відтак, може видатись, що допомоги за правом соціального забезпечення за формою надання поділяються на грошові та негрошові. Однак така позиція не видається бездоганною, оскільки важко погодитись із негрошовим характером допомогового забезпечення.

У найзагальнішому варіанті допомоги можна визначити як безповоротні грошові виплати, що надаються уповноваженими державою органами особам, які зазнали соціального ризику, з метою підтримання їхнього життєвого рівня за рахунок бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Отже, допомоги є певною грошовою виплатою особам, які зазнали впливу соціального ризику та не мають або втратили засоби до існування. Тому важливою функцією допомогового забезпечення є підтримання особи на рівні прожиткового мінімуму, який, принагідно зауважи-

мо, є вартісною, тобто грошовою, оцінкою необхідних для особи продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг. Тому допомоги за правом соціального забезпечення варто надавати саме у грошовій формі. Адже ніхто, окрім самої людини, яка зазнала соціального ризику, не може у повній мірі окреслити коло її потреб.

Відтак, існують усі підстави, аби соціальну підтримку громадян похилого віку та соціально-побутове та медичне забезпечення одиноких непрацездатних громадян та інвалідів віднести до іншого виду соціального захисту громадян. Тому і допомоги за правом соціального забезпечення не можна класифікувати на грошові та негрошові (матеріальні).

Ще одним критерієм класифікації є суб'єкт, якому такі допомоги надаються. За таким критерієм допомоги за правом соціального забезпечення поділяються на індивідуальні та колективні.

Такий поділ допомог за правом соціального забезпечення зумовлений природою соціальних ризиків, які лежать в основі їх надання.

Соціальні ризики є складними життєвими обставинами об'єктивного характеру, що спричиняють зазвичай втрату людиною заробітку, погіршення стану здоров'я або настання інших соціально небезпечних наслідків і при цьому не можуть бути подолані нею самостійно.

За соціально небезпечними наслідками, що можуть настати через відповідні життєві обставини, соціальні ризики можна поділити на:

- матеріальні;
- нематеріальні;
- такі, що спричиняють одночасно як матеріальні, так і нематеріальні наслідки.

Матеріальними є усі ризики, з настанням яких особа втрачає заробіток (дохід) або ж коли рівень матеріальної забезпеченості нижчий за передбачений законодавством України. До таких наслідків приводять малозабезпеченість, догляд за дитиною та інші обставини.

Нематеріальними є соціальні ризики, що спричиняють наслідки, які не пов'язані із втратою доходу чи заробітку, наприклад, хвороба, порушення рухової активності особи у зв'язку із старістю чи втратою здоров'я.

І, нарешті, третю групу ризиків цього виду утворюють обставини, які спричиняють одночасно матеріальні та нематеріальні втрати особи, до яких належать тимчасова непрацездатність, інвалідність, наслідком настання яких є не

лише втрата заробітку, але й погіршення стану здоров'я працівника.

Ризики, які зумовлюють виникнення права на соціальні допомоги, призводять до матеріальних втрат або ж засвідчують відсутність засобів, які б були достатніми для існування.

У першому випадку це безробіття, вагітність та пологи, догляд до досягнення дитиною трирічного віку, тимчасова непрацездатність, нещасний випадок на виробництві. Усе це обставини, які призводять до втрати особою заробітку та зумовлюють її соціальне забезпечення. При цьому допомоги, які надаються, є індивідуальними, адже компенсація втраченого заробітку (доходу) завжди носить індивідуальний характер.

Відсутність в особи засобів, які були б достатніми для існування, є ознакою настання ризику малозабезпеченості.

Такий ризик відомий ще з радянських часів. Щоправда, з ним пов'язували виникнення права на допомогу у багатодітних сім'ях, які виховували трьох і більше дітей.

З переходом до ринкових відносин ситуація докорінно змінилася. Тепер будь-яка сім'я, зокрема і та, яка не має утриманців, ризикує залишитися без засобів до існування, тому держава змушена запроваджувати програму державної соціальної підтримки малозабезпечених сім'ях.

Відтак, суб'єктом допомогового забезпечення є ціла сім'я. Така позиція, як видається, повністю відповідає Сімейному кодексу України [11], який у ст. ст. 75, 198 та 199 передбачив взаємні зобов'язання подружжя щодо власного утримання та утримання дітей. Очевидно, що не може виникнути ситуації, коли хтось із подружжя – малозабезпечена особа, а інший – ні. Малозабезпеченою може бути лише сім'я загалом. Навіть якщо це одинока особа чи декілька осіб, які разом проживають, пов'язані спільним побутом мають взаємні права та обов'язки [12]. Таким чином, суб'єктом одержання допомоги є сім'я, тобто колективний суб'єкт.

Висновки. Отож, допомоги за правом соціального забезпечення неоднорідні, тому класифікуються за різними критеріями – за організаційно-правовими формами соціального забезпечення, підставами виникнення права на соціальні допомоги, метою надання і, нарешті, суб'єктами одержання. Такий поділ зумовлений їх правовою природою та вказує на різноманітність допомогового забезпечення в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пилипенко П.Д., Синчук С.М. Право соціального забезпечення України : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / П.Д. Пилипенко, С.М. Синчук ; за ред. П.Д. Пидипенка ; 4-те вид., переробл. і доп. – К. : Ін Юре, 2014. – 384 с.
2. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.
3. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні : [учебник] / І.М. Сирота. – Х. : Одиссей, 2000. – 384 с.
4. Сташків Б.І. Вступ до права соціального забезпечення : [навч. посіб.] / Б.І. Сташків. – Чернігів : Десна, 2014.
5. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР : [учебник] / В.С. Андреев. – М. : Юрид. лит., 1980.
6. Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 290.
7. Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.
8. Лазор Л.І. Право соціального забезпечення в Україні : [підручник] / Л.І. Лазор ; за заг. ред. С.М. Прилипка, О.М. Ярошенка. – Харків : ФІНН, 2009. – 434 с.
9. Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.