

Світлана Синчук

Львівський національний університет
імені Івана Франка
svetmuk@rambler.ru

Теоретичні проблеми обґрунтування правових ознак соціальної допомоги у сфері соціального забезпечення

У фаховій літературі впродовж усіх етапів розвитку науки права соціального забезпечення робились спроби сформулювати поняття та правові ознаки допомоги як одного з основних та поширених за суб'єктами видів соціального забезпечення.

Радянська парадигма соціальної допомоги представлена роботами таких відомих науковців як Віталій Андреев¹, Розалія Іванова², Володимир Шайхатдинов³, Михайло Полупанов⁴, Наталія Купіна⁵, та є складовою системних наукових уявлень, притаманних соціалістичному етапу розвитку науки права соціального забезпечення. Юридичні особливості допомоги, які сформулював Віталій Андреев, на етапі обґрунтування самостійності права соціального забезпечення відображали їх правову сутність та засвідчували приналежність до галузевих відносин. За авторським визначенням Віталія Андреева, правовими ознаками допомоги того часу є: грошова форма надання; соціально-аліментарний характер; відмінність від пенсій як грошових виплат іншого

¹ В. Андреев, *Право социального обеспечения в СССР*, Москва 1987, с. 25.

² Р. Иванова, *Правоотношения по социальному обеспечению в СССР*, Москва 1986, с. 7.

³ В. Шайхатдинов, *Теория социального обеспечения*, Саратов 1982, с. 123.

⁴ М. Полупанов, *Пособия по социальному обеспечению в СССР*, Москва 1976, с. 5.

⁵ Н. Купина, *Пособия как вид социального обеспечения*, „Вестник Московского государственного университета”, 1980, № 5, с. 56–57.

виду; цільове спрямування — підтримка громадян у встановлених законом випадках⁶.

Згодом радянська теорія допомогового забезпечення поповнилась розширеним переліком ознак, що формують сутність допомоги як виду соціального забезпечення: грошова форма; державний (суспільний) характер; надаються одноразово або щомісячно; конкретно визначений, нетривалий термін; із встановлених законодавством джерел фінансування; надаються безеквівалентно; призначаються компетентними органами; регламентуються законодавством та реалізуються через правовідносини; мають цільове призначення; надаються з метою відновлення або компенсації втраченого заробітку або матеріальної підтримки громадян, які опинились у скрутному життєвому становищі з різних причин⁷.

Розвиток системи державної допомоги відповідно до соціально-економічних трансформаційних перетворень у суспільстві, оновлення законодавства про соціальні допомоги спричинили перегляд галузевої теорії та формування наукових обґрунтувань нового періоду.

Вагомий внесок у теорію соціальної допомоги зробили дослідження українських науковців — представників науки права соціального забезпечення⁸: Ірини Андрієнко, Нінелі Болотіної, Володимира Бурака, Пилипа Пилипенка, Людмили Кулачок, Олени Кульчицької, Богдана Сташківа, Володимира Стрепка, Сергія Прилипка.

При формулюванні сучасних дефініцій допомоги у сфері соціального забезпечення науковці дещо змінили акценти. Зокрема, відсутня вказівка на аліментарний характер соціальної допомоги; наголошується на частковій аліментарності або на оплатно-нееквівалентному характері соціальних виплат⁹.

⁶ В. Андреев, *Право социального обеспечения в СССР*, Москва 1980, с. 254.

⁷ Р. Иванова, *Правоотношения по социальному обеспечению...*, с. 7. М. Полупанов, *Пособия по социальному обеспечению в СССР*, Москва 1976, с. 64. И. Гушин, *Советское право социального обеспечения: вопросы теории*, Москва 1982, с. 43–45 та ін.

⁸ І. Андрієнко, *Правове регулювання державних соціальних допомог малозабезпеченим особам в Україні*, Львів 2010, с. 20.

Н. Болотіна, *Право соціального захисту України*, Київ 2008, с. 663.

Право соціального забезпечення, за ред. П. Пилипенка, Київ 2010, с. 504.

Л. Кулачок, *Державна допомога сім'ям з дітьми як форма соціального захисту*, Харків 2003, с. 20.

О. Кульчицька, *Суб'єкти права соціального забезпечення*, Київ 2007, с. 20.

Б. Сташків, *Теорія права соціального забезпечення*, Київ 2005, с. 405.

В. Стрепка, *Теоретичні засади допомог за правом соціального забезпечення*, Київ 2006, с. 18.

С. Прилипка, *Проблеми теорії права соціального забезпечення*, Харків 2006, с. 264.

⁹ Ю. Корсаненкова, *Социальные пособия на детей и их классификация*, „Российский ежегодник трудового права”, 2009, № 5, с. 459–482.

Свого часу соціальну аліментарність визначали як спосіб надання усіх видів соціального забезпечення й обслуговування на справедливій основі, в обсязі нормального життєвого стандарту, який склався у державі, безоплатно, безеквівалентно, а не в обмін на працю, без застосування договірних засад з фонду соціального забезпечення¹⁰. Однак, в сучасних умовах соціальні допомоги виплачуються коштом фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, які формуються шляхом сплати страхових внесків роботодавцями, працівниками та особами, які самостійно забезпечують себе роботою. Отже, допомоги, що надаються Фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування не є «безоплатними»; умовою їх надання є сплата страхових внесків. Соціальні виплати — державні допомоги, що надаються коштом Державного бюджету України, також не є соціально аліментарними, позаяк економічною основою їх виплати є сплачені до Державного бюджету податки і збори.

Втрата соціальною допомогою в сучасних умовах ознак безоплатності та безеквівалентності зумовлює відмову від характеристики її як аліментарної виплати. Сьогодні аліментарність не визначає юридичної своєрідності допомог як окремого виду соціального забезпечення.

Зважаючи на появу нових організаційно-правових механізмів виплати допомоги, у дефініціях соціальної допомоги змінилась вказівка на джерела їх виплати. У науковій літературі, зазвичай, згадуються два джерела виплати допомоги — державний бюджет та кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування¹¹. Відповідно розрізняють страхові та нестрахові (державні) соціальні допомоги.

Вказівка на страхову природу низки допомог у сучасних умовах є дещо умовною, оскільки за програмами соціального страхування в Україні виплачуються також нестрахові допомоги. Для прикладу: в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття за рахунок страхових коштів¹² допомога у зв'язку з безробіттям виплачується як застрахованим особам, так і особам, які шукають роботу вперше (незастрахованим, які не сплачували попередньо єдиний соціальний внесок відповідно до законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування) та визнані безробітними у встановленому законом порядку.

Джерелами виплати соціальної допомоги з тимчасової втрати працездатності, яка зазвичай трактується як страхова, окрім фондів соціального страху-

¹⁰ Р. Иванова, *Предмет и метод советского права социального обеспечения*, Москва 1983, с. 133–134.

¹¹ *Право соціального забезпечення*, за ред. П. Пилипенка, Київ 2010, с. 368–370.

¹² *Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття*, Закон України від 2 березня 2000 р., „Відомості Верховної Ради України”, 2000, № 22, Ст. 171.

вання, є також кошти роботодавця¹³. Йдучи за логікою юридичної властивості страхової допомоги, допомога, яку виплачує роботодавець, втрачає ознаку страхової. Водночас сучасна вітчизняна галузева теорія не виділяє окремих видів соціальної допомоги соціально-забезпечувального характеру — за рахунок коштів роботодавця (назвемо її, наприклад, роботодавча), обґрунтовуючи її страхову природу¹⁴. Соціальне забезпечення за рахунок коштів роботодавця є додатковою до державних організаційно-правовою формою, що здійснюється з метою виконання ним соціального зобов'язання, та в перспективі забезпечуватиме підвищений розмір соціального надання працівникам¹⁵. Відповідних уточнень потребує теорія соціальної допомоги у сфері соціального забезпечення.

Зв'язок із суспільно корисною діяльністю як юридична властивість соціальної допомоги в сучасних умовах також зазнала змін. Її замінила ознака необхідності попередньої застрахованості особи в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування конкретного виду. Зокрема, відповідно до законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, право на соціальні виплати в особи виникає лише за умови сплати соціальних внесків на майбутнє соціальне забезпечення. Одиначний факт здійснення особою трудової діяльності без сплати страхових внесків не є правостановлюючим юридичним фактом в системі державного соціального забезпечення. Водночас, на сьогодні існує чимала кількість програм державної соціальної допомоги (сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам, дітям-сиротам), які не пов'язані з фактом сплати соціальних страхових внесків, та зумовлені соціальною потребою фізичних осіб у допомозі від держави.

Для обґрунтуванні правових ознак соціальної допомоги звернемо увагу на термін, що позначає соціальні виплати — допомоги. На відміну від пенсійного, понятійний апарат допомогового законодавства України не був об'єктом активних теоретичних наукових досліджень. При чималій палітрі слів-синонімів назви „допомога” в українській мові (підтримка, поміч, підмога, спомагання, запомога, сприяння тощо)¹⁶, наука права соціального забезпечення тривало використовує саме цей, усталений та визнаний вченими у сфері права соціального забезпечення, термін, вважаючи його галузевою аксіомою.

Видова різноманітність допомоги не упорядкована і не приведена в систему. Така ситуація є ще й тому, що в законодавстві не приділено увагу

¹³ Порядок оплати перших п'яти днів тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві, за рахунок коштів підприємства, установи, організації. — Затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2001, № 1266, „Офіційний вісник України”, 2001, № 40, Ст. 1802.

¹⁴ *Право соціального забезпечення...*, с. 368–370.

¹⁵ С. Синчук, *До питання про недержавне соціальне забезпечення за рахунок роботодавця*, „Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права”, 2011, № 2 (38), с. 194–198.

¹⁶ С. Караванський, *Практичний словник синонімів української мови*, Львів 2008, с. 405.

формуванню понятійних категорій, у зв'язку з чим, як правильно зазначає Світлана Головіна, „існують дві прямо протилежні тенденції: одне і теж явище називається різноманітними термінами, і різноманітні явища позначаються одним і тим же терміном”¹⁷.

Уважаємо неприпустимим використання у законодавстві одного і того ж терміна для позначення різних видів соціального забезпечення. Передусім, під час настання соціального ризику особа повинна знати, право на який вид соціального забезпечення у неї виникло. А подібні за змістом терміни можна розмежувати шляхом використання у нормативно-правових актах різних філологічних понять.

Терміном „соціальна допомога” пропонуємо позначати всі види соціального забезпечення у формі грошових виплат, окрім пенсій. Цікавим є той факт, що Конвенція МОП № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення для позначення всіх грошових соціальних виплат, у тому числі пенсій, вживає термін „допомога”. Вітчизняна практика та міжнародний досвід, позначаючи соціальні виплати в системі соціального забезпечення, розмежовують поняття пенсії та допомоги.

Зважаючи на полісемічне лексичне значення слова „допомоги”, яке в повсякденному житті використовується в різних інтерпретаціях та з урахуванням його україномовного тлумачення як: сприяння, підтримка в чому-небудь; матеріальна підтримка; захист, порятунок у біді¹⁸, фаховій літературі, законодавству та практиці застосування відомі „правова допомога”, „вихідна допомога” тощо. Тому обов'язковою другою складовою терміна, що позначає вид та форму задоволення соціальних потреб особи суспільством чи державою, повинна бути вказівка на „соціальність” як визначальної ознаки правової природи досліджуваного поняття — у сфері соціального забезпечення фізичних осіб.

У юридичній літературі ведеться полеміка щодо доцільності використання термінів „соціальна допомога” чи „державна допомога”¹⁹. Зокрема, Юлія Корсаненкова вважає їх рівнозначними за обсягом та змістом. За переконаннями науковця, допомога, яка виплачується в рамках муніципальної чи локальної організаційно-правової форми соціального забезпечення не є соціальною, оскільки надається поза державною програмою соціального забезпечення²⁰.

¹⁷ С. Головіна, *Формирование понятийного аппарата трудового права*, „Государство и право”, 1998, № 8, с. 83.

¹⁸ *Великий тлумачний словник сучасної української мови*, укл. і гол. ред. В. Бусел, Київ 2007, с. 319.

¹⁹ М. Буянова, *Право социального обеспечения*, Москва 1997, с.115.

²⁰ Ю. Корсаненкова, *Социальные пособия на детей и их классификация*, „Российский ежегодник трудового права”, 2009, № 5, с. 459–482.

Термін „соціальний” у пропонованому словосполученні, на нашу думку, слугує вектором, указівником правової природи допомоги, підстав її виплати, і за умов багатоманітності організаційно-правових форм соціального забезпечення може бути узагальненим поняттям для всіх видів забезпечення нужденних осіб.

Під час обґрунтування сучасних правових ознак, що визначають реальне видове поняття соціальної допомоги, звертаємо увагу на юридичну природу виплати, форму надання соціальної допомоги, термін її виплати та цільове спрямування.

Формулюючи поняття соціальної допомоги, вважаємо, що правовими ознаками, притаманними йому є, насамперед, приналежність до видів соціального забезпечення, що надаються громадянам державою чи за її сприяння суспільством.

Юридичними властивостями, що свідчать про галузеву приналежність соціальної допомоги, є: по-перше, об’єктивна зумовленість соціального надання фізичній особі соціальним ризиком. Соціальний ризик — соціально значуща обставина об’єктивного характеру, з настанням якої громадяни (члени їхніх сімей) не здатні самостійно себе утримувати, а тому потребують додаткового матеріального захисту²¹.

За твердженням експертів Міжнародної організації праці, розуміння соціального ризику з позиції втрати доходу та підтримання при цьому мінімально необхідного рівня життя всіх людей, незалежно від їхніх індивідуальних можливостей, і є головною характеристикою феномена соціального ризику.

По-друге, необхідність виплати соціальної допомоги зумовлена завданням покрити соціальну шкоду, завдану особі соціальним ризиком або задовольнити соціальні потреби фізичних осіб, які на конкретному історичному етапі свого розвитку суспільство визнає можливим забезпечити та проголошує себе зобов’язаним щодо них суб’єктом.

По-третє, українській системі соціального забезпечення притаманне переважаюче законодавче визначення суб’єктів права на соціальну допомогу, умов та порядку її призначення. Цей вид соціального забезпечення може бути предметом муніципального регулювання, колективно-договірної чи індивідуальної домовленості сторін трудового договору. Однак, зазначені види правового регулювання виконують допоміжну функцію у сфері соціального забезпечення фізичних осіб: право на соціальну допомогу за рахунок коштів територіальних громад, благодійних організацій чи роботодавця, зазвичай, є додатковим і надається тим особам, які мають право на соціальну допомогу в рамках державних програм соціального забезпечення. Наприклад, право

²¹ С. Синчук, *Теорія соціального ризику за правом соціального забезпечення*, „Право України”, 2003, № 3, с. 55–59.

на муніципальну субсидію, що відшкодовує витрати на житлово-комунальні послуги, мають лише ті особи, які реалізували право на державну житлову субсидію.

І, нарешті, четвертою ознакою, що визначає правову природу соціальної допомоги, є те, що основним зобов'язаним суб'єктом їхнього призначення та виплати є держава. В умовах ринкових відносин та змін суспільної ідеології соціально зобов'язаними за законодавством чи з власної ініціативи можуть бути й інші суб'єкти (суб'єкти громадянського суспільства). Водночас, соціальне забезпечення поза рамками державних програм є додатковим та надає пільговий або підвищений рівень соціальних виплат, однак не заміняє державний.

Вказівка на грошову форму задоволення соціальних потреб, зумовлених соціальним ризиком, є невід'ємною складовою більшості авторських визначень поняття допомога у науковій літературі з права соціального забезпечення²². Натомість, у законодавстві термін допомога вживається і при позначенні натурального (безгрошового) її виду — шляхом надання особі об'єктів матеріального світу: продуктів харчування, одягу, інших засобів (див. для прикладу положення Закону України *Про соціальні послуги*, Ст. 5)²³.

Дещо інше трактування є в Законі України *Про реабілітацію інвалідів в Україні*²⁴: це 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 законодавче розуміння соціальної допомоги за змістом є ширшим від поняття соціальної допомоги як виду соціального забезпечення та характеризує інший його вид — соціальне обслуговування фізичних осіб.

На необхідність грошової форми соціальної допомоги вказує її цільове спрямування: вона надається з метою підтримки життєвого рівня особи у випадку втрати чи недостатності засобів до існування. Тому допомоги у грошовій формі покликані замінити відсутні в особи джерела до існування; дозволяють людині (сім'ї) купувати необхідні для її життєдіяльності предмети споживання. Грошові допомоги дають змогу зберегти індивідуальність кож-

²² В. Стрепко, *Правові засади регулювання соціальних допомог в Україні*, Київ 2007, с. 11. Л. Кулачок, *Державна допомога сім'ям з дітьми як форма соціально-правового захисту*, Харків 2003, с. 13 та ін.

²³ *Про соціальні послуги*. Закон України від 19 червня 2003 р., „Відомості Верховної Ради України”, 2003, № 45, Ст. 358.

²⁴ *Про реабілітацію інвалідів в Україні*. Закон України від 6 жовтня 2005 р., „Відомості Верховної Ради України”, 2006, № 2–3, Ст. 36.

ного з їх одержувачів, оскільки в людини зберігається можливість вибрати предмети особистого чи сімейного використання.

У механізмі забезпечення права особи на соціальну грошову допомогу важливим є законодавчо встановлений державний соціальний стандарт — прожитковий мінімум, який забезпечує дієвість соціального моніторингу рівня фінансової, необхідної для соціального життя особи, підтримки кожним із видів соціального забезпечення.

Зважаючи на філологічну інтерпретацію терміна допомога, як матеріальної підтримки особи грошима, вважаємо некоректним використовувати його для позначення негрошових (натуральних) форм соціального забезпечення. Тут можна оперувати термінами: „соціальний товар”, „соціальна послуга”, „соціальне утримання”, „соціальний супровід” тощо. Відповідних змін, на нашу думку, потребує ст. 5 Закону України *Про соціальні послуги*.

У науковій літературі для характеристики соціальної допомоги акцентується на одноразовості чи короткотерміновості її виплати. Така ознака є додатковою для розмежування пенсії та соціальної допомоги.

У сучасних умовах соціальна допомога набуває значення довготривалої (і навіть довічної) соціальної виплати, необхідної особі. Так, згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України *Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям*²⁵, самотнім непрацездатним за висновком МСЕК допомога виплачується на весь період непрацездатності (термін такої непрацездатності від року до трьох, а то й довічно).

Під час законодавчого визначення строку виплати соціальної допомоги (як і соціального забезпечення будь-якого виду) кращою була б вказівка, що термін надання особі будь-якого виду соціального забезпечення визначається часовими рамками впливу на особу соціального ризику.

Важливою ознакою, яка визначає сутність соціальної допомоги та її місце в системі соціального забезпечення фізичних осіб в Україні, є цільове спрямування здійснюваної виплати. Система соціального забезпечення характеризується множинністю видів, які з врахуванням соціального ризику та його наслідків здійснюють задоволення індивідуальних потреб особи. У науковій літературі традиційно розмежовують соціальні виплати — пенсії (грошове утримання) та допомоги (матеріальна підтримка)²⁶. Про це свідчать пропонувані в літературі визначення допомоги „всі виплати, крім пенсії”²⁷. Соціальна допомога, за переконанням чималої кількості авторів, є фінансовою підтримкою особою, яка виконує функцію тимчасового утримання.

²⁵ *Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям*. Закон України від 1 червня 2000 р., „Відомості Верховної Ради України”, 2000, №35, Ст. 290.

²⁶ В. Аракчеев, *Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения*, Томск 2001, с. 97.

²⁷ В. Андреев, *Право социального обеспечения в СССР*, Москва 1974, с. 23. Б. Сташків, *Теорія права соціального забезпечення*, Київ 2005, с. 273 та ін.

Визначальним критерієм, який характеризує правову своєрідність соціальних допомог у системі видів соціального забезпечення є те, заради чого вони призначаються особі, чого прагне досягти суспільство, запровадивши систему таких виплат.

Спільність усіх видів соціальної допомоги, яка дозволяє їх узагальнити, полягає в цільовому спрямуванні — бути матеріальною підтримкою особи за обставин, коли вона самостійно, з поважних причин, не в змозі отримати відповідний індивідуальним (чи сімейним) потребам дохід від трудової діяльності на рівні суспільно встановлених стандартів, або, коли сукупний дохід сім'ї є об'єктивно недостатнім для задоволення соціальних потреб особи. Водночас така мета є узагальнюючим критерієм для соціальних допомог, кожна із яких має конкретне індивідуалізоване призначення.

Найбільш поширеним цільовим спрямуванням виплати соціальної допомоги є компенсація особі втраченого заробітку. Ті соціальні допомоги, які мають на меті грошове відшкодування фізичній особі об'єктивно або умовно-об'єктивно втраченого, зменшеного або незаробленого в результаті настання соціального ризику трудового доходу, назвемо соціальними компенсаціями. Термін „компенсація” (лат. „compensatio” — урівноваження, відновлення) характеризує зміст соціальної допомоги, яку суспільство надає конкретній особі, яка цього потребує.

Розрізняємо дві групи соціальних компенсацій. Перша виплачується застрахованій у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування особі, яка втратила трудовий дохід, у розмірі еквівалентному її середньомісячному заробітку. Систему таких виплат складають: соціальні виплати особі у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності; щомісячні страхові виплати потерпілому від нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання в разі часткової чи повної втрати працездатності і т.п. Друга охоплює грошові відновлення фізичній особі умовно-об'єктивно незаробленого внаслідок соціального ризику трудового доходу, якщо такий випадок прямо не пов'язаний із особою отримувача. Для прикладу: фізична особа, яка не працює, постійно надає соціальні послуги інвалідам, громадянам похилого віку, які нездатні до самообслуговування та потребують постійного стороннього догляду²⁸. Тут соціальним стандартом може бути мінімальна заробітна плата, оскільки презюмується, що особа, вступаючи в трудові правовідносини могла отримати дохід на рівні мінімальної соціальної гарантії, встановленої для працівників. Держава зобов'язана компенсувати зумовлену суб'єктивно-об'єктивними чинниками неможливість особи отримати трудовий дохід (рішення про догляд непрацездатного члена сім'ї особа приймає

²⁸ Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р., № 558, „Офіційний вісник України”, 2004, № 17, с. 83, Ст. 1188, код акту 28756/2004.

самостійно, однак її рішення спричинене соціальним ризиком об'єктивного характеру).

Ефективність заміщення соціальними виплатами заробітку особи є достатньо низькою, однак функціональна характеристика цього виду соціального забезпечення не змінюється. Відповідно до законодавства України розмір допомог, пов'язаних із заробітком особи, змінюється в межах 50–100% заробітку особи.

Ще одним цільовим спрямуванням виплати соціальних допомог є відшкодування шкоди, завданої здоров'ю особи. Ці виплати є різновидом підвищеного розміру соціальної компенсації разового характеру потерпілому чи членам його сім'ї. Відповідно до Закону України *Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання, що спричинило втрату працездатності*²⁹, потерпілий (чи його сім'я) від нещасного випадку чи професійного захворювання отримує разову соціальну компенсацію стійкої втрати працездатності (у відсотках до ступеня втрати особою працездатності та еквівалентно заробітній платі особи) або у випадку смерті потерпілого — у відсотках до заробітної плати померлого та кількості непрацездатних членів сім'ї, які перебували на його утриманні.

Ще одним призначенням виплати соціальної допомоги є матеріальна підтримка тих осіб, які перебувають у скрутному матеріальному становищі, не зважаючи на факт здійснення ними трудової діяльності та незалежно від отримання будь-яких інших грошових виплат соціальної чи несоціальної природи. Законодавчо визначене у фіксованому розмірі щодо прожиткового мінімуму грошове зобов'язання держави за рахунок коштів державного бюджету матеріально підтримати особу позначимо терміном „соціальна підтримка”. Відповідно до чинного законодавства України, прикладами соціальної підтримки є: 1) соціальні допомоги на дітей одиноким матерям, що виплачуються як різниця 50% прожиткового мінімуму та середньомісячного сукупного доходу сім'ї за попередні 6 міс., однак не менше 30% прожиткового мінімуму (ст. 18–1 та 18–3 Закону України *Про державну допомогу сім'ям з дітьми*³⁰); 2) державні соціальні допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам (ст. 2, ч. 3, 4 ст. 10 Закону України *Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам*³¹).

²⁹ *Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві чи професійного захворювання, що спричинило втрату працездатності*. Закон України від 23 вересня 1999 р., „Відомості Верховної Ради України”, 1999, № 46–47, Ст. 403.

³⁰ *Про державну допомогу сім'ям з дітьми*. Закон України від 21 листопада 1992 р. (в редакції Закону від 22 березня 2001 р.), „Відомості Верховної Ради України”, 2001, № 20, Ст. 102.

³¹ *Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам*. Закон України від 16 листопада 2000 р., „Відомості Верховної Ради України”, 2001, № 1, Ст. 2.

Схожим, на перший погляд, є наступний вид соціальної допомоги — соціальна дотація. Така незвична пропозиція обраного терміна зумовлена україномовним роз'ясненням слова „дотація” як матеріальної допомоги, доплати (лат. *dotatio* — дар, пожертва)³². Вона аж ніяк не вказує на його фінансово-правову природу. Значеннями терміна „дотація” в економічному словнику є: 1) державні грошові допомоги у вигляді доплат, що надаються громадянам або організаціям для покриття збитків або на спеціальні цілі; 2) грошові кошти, що надаються бюджетом особі при недостатності її власних доходів³³.

Соціальною дотацією назвемо вид соціальної допомоги, яка виплачується як різниця між суспільно встановленим мінімальним соціальним стандартом, необхідним для життєдіяльності людини та сукупним доходом, який отримує особа. Держава як зобов'язаний суб'єкт доплачує особі, яка потребує, потрібний рівень соціальної доплати, відповідно до соціальних стандартів. Соціальними дотаціями, на нашу думку, можна вважати соціальні допомоги на дитину, над якою встановлено опіку чи піклування, та малозабезпеченим сім'ям (ст. 16–18 Закону України *Про державну допомогу сім'ям з дітьми*³⁴; ч. 1. ст. 5 Закону України *Про соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям*³⁵).

У США програми соціальних дотацій називають програмами додаткового соціального доходу. При цьому законодавчо встановленими є єдині загальнонаціональні стандарти непрацездатності, а розміри виплат залежать від інших доходів отримувачів додаткового соціального доходу, тобто доплачуються до рівня гарантованого соціального мінімуму в державі³⁶. Самостійно зароблений дохід особи, що претендує на додатковий соціальний дохід, повинен бути не нижчим від $\frac{3}{4}$ межі бідності.

Ще одним різновидом соціальної допомоги є соціальні відшкодування. Ними є виплати соціально-забезпечувального характеру, основним цільовим призначенням яких є покриття (повністю або частково) особистих витрат людини на придбання соціально-необхідних товарів чи послуг (негрошових форм соціального забезпечення), які за законодавством вона може отримати за рахунок суспільних коштів. У вітчизняному законодавстві цей вид соціальної допомоги називають грошовими компенсаціями, у науковій літературі — компенсаційними виплатами. Термін, пропонуємою нами для позначення соціальних допомог зазначеного виду зумовлений лексичним значенням слова „відшкодування” — кошти, якими компенсують які-небудь витрати; покриття

³² Великий тлумачний словник сучасної української мови..., с. 323.

³³ Б. Райзберг, *Современный экономический словарь*, Москва 2007, с. 495.

³⁴ *Про державну допомогу сім'ям з дітьми*. Закон України від 21 листопада 1992 р. (в редакції Закону від 22 березня 2001 р.), „Відомості Верховної Ради України”, 2001, № 20, Ст. 102.

³⁵ *Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям*. Закон України від 1 червня 2000 р., „Відомості Верховної Ради України”, 2000, № 35, Ст. 290.

³⁶ Л. Лебедева, *США: государство и социальная политика*, Москва 2007, с. 227–229.

витрат особи³⁷. Прикладом соціального відшкодування відповідно до чинного законодавства є кошти, які виплачуються замість санаторно-курортної путівки на оздоровлення або для покриття особистих витрат на таке лікування³⁸, а також виплати на бензин, ремонт і технічне обслуговування автомобілів та на транспортне обслуговування інвалідам, законним представникам недієздатних інвалідів, дітей-інвалідів, які мають право на забезпечення автомобілями³⁹.

Соціальні надбавки як додана до соціальної виплати, що виплачується особі, сума коштів є ще одним видом соціальної допомоги. Вони покликані відновити додаткові затрати, вимушено понесені особою в складних життєвих обставинах⁴⁰. Соціальні надбавки є засобом вирівнювання матеріального забезпечення нужденних осіб у тих випадках, коли, відповідно до сімейного законодавства, вони мають зобов'язання щодо утримання непрацездатних членів сім'ї. Іншим прикладом додаткових витрат особи може бути об'єктивно зумовлена необхідність оплачувати послуги постійного медичного чи стороннього догляду. За таких умов особа має право на соціальні надбавки як ще один вид соціальної допомоги.

Звичайно, кожен вид соціальних допомог має свої особливості. Водночас їх систематизація потрібна не лише для навчальних цілей, а з метою упорядкування відносин зазначеного виду. Науково обґрунтована система допомог у соціальному забезпеченні допоможе створити додаткові можливості вдосконалення законодавства та сприятиме створенню більш зручних для використання та застосування кодифікованих галузевих нормативних актів.

Підсумовуючи наукове дослідження, правовими ознаками соціальних допомог, що відображають їхню юридичну своєрідність у сучасних умовах, вважаємо: приналежність до системи соціального забезпечення, винятково грошова форма та цільове спрямування. Відмінність у цільовому призначенні кожного з видів соціальних допомог дозволяє згрупувати їх за видами: соціальна компенсація, соціальна підтримка, соціальна дотація, соціальне відшкодування, соціальна надбавка.

Пропоноване у статті термінологічне розмежування соціальних допомог не порушить лексикографічного та законодавчого тлумачень цих термінів. Водночас дозволить збагатити галузеву теорію новими поняттями та впорядкувати їх для використання як науково, так і у правотворчій практиці.

³⁷ Великий тлумачний словник сучасної української мови..., с. 185.

³⁸ Порядок виплати грошової компенсації вартості санаторно-курортного лікування деяким категоріям громадян. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2004 р., № 785, „Офіційний вісник України”, 2004, № 24, с. 69, Ст. 1598, код акту 29169/2004.

³⁹ Порядок виплати грошових компенсацій на бензин, ремонт і технічне обслуговування автомобілів та на транспортне обслуговування. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 р., № 228, „Офіційний вісник України”, 2007, № 12, с. 85, Ст. 446, код акту 38815/2007.

⁴⁰ В. Аракчеев, *Теоретические и практические вопросы общей части права социального обеспечения...*, с. 97.

Switłana Synczuk

Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie
svetmuk@rambler.ru

Zagadnienia teoretyczne dotyczące uzasadnienia cech prawnych pomocy społecznej w dziedzinie pomocy społecznej na Ukrainie

Na wszystkich etapach rozwoju ukraińskiej nauki prawa społecznego w literaturze przedmiotu robione były próby zdefiniowania pojęcia oraz cech prawnych pomocy społecznej, która jest jednym z podstawowych i najbardziej rozpowszechnionych form opieki społecznej.

Paradygmat pomocy społecznej, prezentowany w pracach Witalija Andriejewa¹, Rozalii Iwanowej², Wołodymyra Szajchatdinowa³, Mychajły Połupanowa⁴, Natalii Kupinej⁵, jest częścią integralną systemowych wizji naukowych charakterystycznych dla socjalistycznego etapu rozwoju nauki prawa opieki społecznej. Sformułowane przez Witalija Andriejewa na etapie uzasadnienia samodzielności prawa opieki społecznej osobliwości prawne pomocy społecznej odzwierciedlały ich sens prawny oraz świadczyły o przynależności do stosunków branżowych. Według autorskiej definicji Witalija Andriejewa na cechy prawne pomocy społecznej składa się to, że udzielana ona jest w formie pieniężnej; ma charakter społeczno-alimentacyjny; posiada cechy odróżniające ją od wypłat emerytalnych będących innym rodzajem

¹ W. Andriejew, *Prawo socjalnego obiespieczenija w SSSR*, Moskwa 1987, s. 25.

² R. Iwanowa, *Prawootnoszenija po socjalnomu obiespieczeniju w SSSR*, Moskwa 1986, s. 7.

³ W. Szajchatdinow, *Tieorija socjalnego obiespieczenija*, Saratow 1982, s. 123.

⁴ M. Połupanow, *Posobija po socjalnomu obiespieczeniju w SSSR*, Moskwa 1976, s. 5.

⁵ N. Kupina, *Posobija kak wid socjalnego obiespieczenija*, „Wiesticnik Moskowskiego gosudarstwiennogo uniwersitieta” 1980, nr 5, s. 56–57.

wypłat pieniężnych; jest docelowo ukierunkowana na wsparcie obywateli w określonych przez prawo wypadkach⁶.

Później radziecka teoria opieki pomocowej została poszerzona o wykaz cech kształtujących sens pomocy jako rodzaju opieki społecznej. Do cech tych należy to, że pomoc ma formę pieniężną, charakter państwowy (społeczny), jest udzielana jednorazowo lub comiesięcznie przy konkretnie ustalonym, nietrwałym terminie; wypłacana się ją z określonych przy prawo źródeł finansowania; uzyskiwana jest bezekwiwalentnie; wyznaczają ją właściwe organy; jest reglamentowana przez ustawodawstwo oraz realizowana przez stosunki prawne; ma przeznaczenie docelowe; udziela się jej w celu ponowienia lub kompensowania straconego zarobku albo zapomogi materialnej obywateli, którzy z różnych powodów znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej⁷.

Rozwój systemu pomocy państwowej, jak również społeczno-gospodarcze przemiany transformacyjne oraz wznowienie ustawodawstwa w dziedzinie pomocy społecznych wymusiły przegląd branżowej teorii oraz sformułowanie naukowych uzasadnień właściwych dla nowego okresu rozwoju społeczeństwa.

Wielkim wkładem do teorii pomocy społecznej są też prace ukraińskich badaczy — przedstawicieli nauki prawa opieki społecznej⁸: Iryny Andrijenko, Nineli Bołotijnej, Wołodymyra Buraka, Pyłypa Pyłypenki, Ludmyły Kułaczok, Ołeny Kulczyckiej, Bogdana Staszkiwa, Wołodymyra Strepki, Sergija Pryłypki.

Formułując współczesne definicje pomocy w dziedzinie opieki społecznej, uczeni stawiają akcenty na różne kwestie. Nie wskazują jednak na alimentacyjny charakter pomocy społecznej; zazwyczaj akcentowana jest częściowa alimentacja lub nieekwiwalentny charakter świadczeń socjalnych⁹.

⁶ W. Andriejew, *Prawo socjalnego obiespieczenia w SSSP*, Moskwa 1980, s. 254.

⁷ R. Iwanowa, *Prawootnoszenija po socjalnomu obiespieczeniu w SSSR*, Moskwa 1986, s. 7; M.I. Połupanow, *Posobija po socjalnomu obiespieczeniu...*, s. 64; I.W. Guszczin, *Sowietskoje prawo socjalnego obiespieczenia: woprosy teorii*, Moskwa 1982, s. 43–45 n.

⁸ I.S. Andrijenko, *Prawowe rehuluvannia derżawnych socialnych dopomoh małozabezpeczenym osobam w Ukraini: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. juryd. nauk: spec. 12.00.05 „Trudowe prawo; prawo socialnoho zabezpeczenia”*, Lwiv 2010, s. 20.

N.B. Bołotina, *Prawo socialnoho zachystu Ukrainy*, Kyjiv 2008, s. 663.

Prawo socialnoho zabezpeczenia, pod red. P.D. Pyłypenka, Kyjiv 2010, s. 504.

L.W. Kułaczok, *Derżawna dopomoha simjam z dit'my jak forma socialnoho zachystu: awtoref. dys. na zdobuttia nauk. stulenia kand. juryd. nauk: spec. 12.00.05 „Trudowe prawo; prawo socialnoho zabezpeczenia”*, Charkiw 2003, s. 20.

O.I. Kulczycka, *Subjekty prawa socialnoho zabezpeczenia: awtoref. dys. na zdobuttia nauk. stulenia kand. juryd. nauk: spec. 12.00.05 „Trudowe prawo; prawo socialnoho zabezpeczenia”*, Kyjiv 2007, s. 20.

B.I. Staszkiw, *Teorija prawa socialnoho zabezpeczenia*, Kyjiv 2005, s. 405.

W.L. Strepko, *Teoretyczni zasady dopomoh za prawom socialnoho zabezpeczenia : awtoref. dys. na zdobuttia nauk. stulenia kand. juryd. nauk: spec. 12.00.05 „Trudowe prawo; prawo socialnoho zabezpeczenia”*, Kyjiv 2006, s. 18.

S.M. Pryłypko, *Problemy teorii prawa socialnoho zabezpeczenia*, Charkiw 2006, s. 264.

⁹ Ju. Korsanienkowa, *Socjalnyje posobija na dietiej i ich klassifikacyja*, „Rossijskij jeżegodnik trudowego prawa” 2009, nr 5, s. 459–482.

Niegdyś alimentacja społeczna była określana jako sposób świadczenia wszystkich rodzajów opieki społecznej oraz obsługi na sprawiedliwych zasadach w rozmiarze odpowiadającym normalnemu standardowi życiowemu, który ukształtował się w państwie, bezpłatnie i bezekwiwalentnie, nie zaś w zamian za pracę, nie na podstawie umowy i z funduszy pomocy społecznej¹⁰. Jednak we współczesnych warunkach świadczenia społeczne są wypłacane z funduszy obowiązkowych państwowych ubezpieczeń społecznych, które powstają w wyniku płacenia składek ubezpieczeniowych przez pracodawców, pracowników oraz osoby, które wykonują wolny zawód. Świadczenia udzielane przez fundusze obowiązkowych ubezpieczeń społecznych nie są więc „bezpłatne”; warunkiem ich udzielenia jest płacenie składek ubezpieczeniowych. Świadczenia społeczne w postaci zasiłków państwowych wypłacanych z budżetu państwa także nie są społecznie alimentacyjne, ponieważ gospodarczą podstawą ich świadczenia są wpłacone do budżetu podatki i opłaty.

Ze względu na utratę przez pomoc społeczną we współczesnych warunkach cech bezpłatności i bezekwiwalentności nie może ona być definiowana jako świadczenie alimentacyjne. Obecnie alimentacyjność przestała być swoistą cechą prawną pomocy społecznych jako szczególnego rodzaju opieki społecznej.

W związku z pojawieniem się nowych organizacyjno-prawnych mechanizmów udzielania pomocy w definicjach pomocy społecznej zmieniły się źródła jej świadczeń. W literaturze przedmiotu zazwyczaj wymienia się dwa źródła pomocy społecznej — skarb państwa oraz środki obowiązkowego państwowego funduszu ubezpieczeń społecznych¹¹. W związku z powyższym wyodrębnia się świadczenia społeczne z funduszy ubezpieczeniowych oraz świadczenia społeczne finansowane z budżetu państwa.

Charakter ubezpieczeniowy szeregu świadczeń we współczesnych warunkach jest nieco względny, ponieważ według programów ubezpieczeń społecznych, na Ukrainie wypłacane są też świadczenia o charakterze nieubezpieczeniowym. Na przykład w systemie obowiązkowego państwowego ubezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia zasiłek dla bezrobotnych jest płacony ze środków ubezpieczeniowych zarówno osobom, które były ubezpieczone, jak i osobom, które poszukują pracy po raz pierwszy (czyli osobom nieubezpieczonym, które wcześniej nie odprowadzały obowiązkowych składek społecznych) i są uznane za bezrobotne w trybie określonym prawem.

Źródłem finansowania zasiłków z tytułu czasowej utraty zdolności do pracy, która przeważnie jest uważana za sytuację ubezpieczeniową, oprócz funduszy ubez-

¹⁰ R.I. Iwanowa, *Priemiet i metod sowietskogo prava sotsialnogo obiespieczeniija*, Moskwa 1983, s. 133–134.

¹¹ *Prawo sotsialnoho zabezpeczennia*, red. P.D. Pylypenko, W.J. Burak, S.M. Synczuk, Kyjiw 2010, s. 368–370.

pieczenia społecznego są też środki pracodawcy¹². Biorąc pod uwagę logikę właściwości prawnej świadczenia ubezpieczeniowego, zasiłek wypłacany przez pracodawcę traci miano zasiłku ubezpieczeniowego. Jednocześnie współczesna ukraińska teoria branżowa nie wyodrębnia rodzaju świadczeń o charakterze socjalno-zabezpieczeniowym, które byłyby wypłacane ze środków pracodawców (tak zwane świadczenia pracodawcze), odpowiednio uzasadniając ich specyfikę ubezpieczeniową¹³. Opieka społeczna finansowana ze środków pracodawcy jest uzupełnieniem świadczeń o charakterze państwowym w celu spełnienia przez pracodawcę zobowiązań społecznych, a w perspektywie będzie zapewniać podwyższenie wysokości świadczeń społecznych wypłacanych pracownikom¹⁴. Na odpowiednie doprecyzowanie oczekuje teoria pomocy społecznej w dziedzinie opieki społecznej.

Istotne zmiany dotyczą również kwestii pomocy społecznej. Zmiana objęła państwowe ubezpieczenia społeczne konkretnego rodzaju. Zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy dotyczącym obowiązkowego państwowego ubezpieczenia społecznego prawo do świadczeń społecznych istnieje jedynie pod warunkiem płacenia składek społecznych na przyszłą opiekę społeczną. Jednorazowe podjęcie pracy bez opłacenia składek ubezpieczeniowych nie jest faktem prawnym, z którego tytułu mogłoby wynikać następstwa prawne w systemie państwowej opieki społecznej. Obecnie jednak istnieje sporo rządowych programów pomocy społecznej (dotyczą one rodzin z dziećmi, rodzin niezamożnych, osób niepełnosprawnych, sierot), które nie są związane obowiązkiem płacenia składek ubezpieczeniowych, a wypłacanie dla nich świadczeń socjalnych uzasadnione jest sprawiedliwością społeczną.

Uzasadniając cechy prawne pomocy społecznej, warto też zwrócić uwagę na termin stosowany do określania świadczeń socjalnych, czyli termin „pomoc”. W odróżnieniu od aparatu pojęciowego w zakresie ustawodawstwa o emeryturze, aparat pojęciowy ustawodawstwa o pomocy społecznej nie był obiektem aktywnych dociekań naukowych. Bez względu na istnienie w zasobie języka ukraińskiego szerokiego spektrum synonimów wyrazu „pomoc” (wsparcie, oparcie, podpora, wspieranie, zapomoga i in.)¹⁵, nauka prawa opieki społecznej ciągle korzysta z terminu, który jest utrwalony i cieszy się uznaniem w środowisku uczonych w dziedzinie prawa opieki społecznej jako branżowy aksjomat.

Rodzajowa różnorodność pomocy społecznej nie została uporządkowana i usystematyzowana. Taka sytuacja podyktowana jest tym, że w ustawodawstwie nie po-

¹² *Poriadok opłaty perszych pjaty dniw tymczasowoji nepracezdatnosti wnaslidoki zachworiuwannia abo trawmy, ne powjazanoji z neszczasnym wypadkom na wyrobnyctwi, za rachunok kosztiw pidpryjemstwa, ustanowy, orhanizaciji*, Zatwierdzenyj Postanowuju Kabinetu Ministriw Ukrainy wid 26 weresnia 2001, nr 1266, „Oficijnyj Wisnyk Ukrainy” 2001, nr 40, s. 1802.

¹³ *Prawo socialnoho zabezpeczennia...*, s. 368–370.

¹⁴ S.M. Synczuk, *Do pytanntia pro nederżawne socialne zabezpeczennia za rachunok robotodawcia*, „Uniwersytetski Naukowy Zapytsky. Czasopys Chmelnyckoho Uniwersytetu Uprawlinnia ta Prawa” 2011, nr 2 (38), s. 194–198.

¹⁵ S. Karawański, *Praktycznyj słownyk synonimiw ukrajinskoji mowy*, Lwiv 2008, s. 405.

święca się uwagi kwestii kształtowania się kategorii pojęciowych, w związku z czym, jak słusznie podkreśla Switłana Hołowina, „powstają dwie przeciwne sobie tendencje: jedno i to samo zjawisko jest nazywane za pomocą różnych terminów i różne zjawiska są określane za pomocą jednego i tego samego terminu”¹⁶.

Uważamy za niedopuszczalne stosowanie w ustawodawstwie jednego terminu do określania różnych rodzajów opieki społecznej. Przede wszystkim w wypadku nastąpienia ryzyka socjalnego ubezpieczony powinien wiedzieć, do którego rodzaju opieki społecznej przysługuje mu prawo. A treściowo do siebie podobne terminy można rozgraniczyć poprzez stosowanie w aktach normatywno-prawnych różnych pojęć filologicznych.

Terminem „pomoc społeczna” proponujemy nazywać wszystkie, oprócz świadczeń emerytalnych, rodzaje zabezpieczeń społecznych w postaci wypłat pieniężnych. Ciekawe, że w Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, na określenie wszystkich, w tym też emerytalnych, świadczeń socjalnych używany jest termin „pomoc”. Ukraińskie i międzynarodowe doświadczenia wskazują jednak na rozgraniczanie pojęć wypłat emerytalnych oraz zapomogi socjalnej.

Biorąc pod uwagę polisemantyczność znaczenia leksykalnego wyrazu „pomoc”, używanego w życiu codziennym w różnych interpretacjach, jak również ze względu na określanie przez ten termin w języku ukraińskim pojęć wspieranie, wsparcie w jakiejś sprawie; wsparcie materialne; ochrona, zasiłek, a także w związku z tym, że w literaturze przedmiotu, ustawodawstwie i w praktyce stosowane są terminy „pomoc prawna”, „wychidna dopomoha”¹⁷ etc., konieczną drugą częścią składową terminu stosowanego na określenie rodzaju i formy zaspokajania przez społeczeństwo lub państwo potrzeb społecznych osoby musi być akcent położony na charakter „socjalny” pomocy udzielanej w sferze społecznego zabezpieczania osób fizycznych.

W literaturze prawniczej prowadzone są dyskusje dotyczące celowości stosowania terminów „pomoc społeczna” lub „pomoc państwowa”¹⁸. Na przykład Julija Korsanienkowa ze względu na zakres i treść wspomnianych terminów uważa je za równoznaczne. Badaczka jest przekonana, że zapomoga wypłacana w ramach municypalnej lub lokalnej organizacyjno-prawnej formy opieki społecznej nie jest społeczna, ponieważ udzielana jest poza rządowym programem opieki społecznej¹⁹.

W proponowanej grupie wyrazowej („pomoc społeczna (socjalna)”) termin „społeczny (socjalny)”, naszym zdaniem, pełni funkcję drogowskazu natury prawnej świadczonej pomocy oraz podstaw jej udzielania, a w warunkach różnorodności orga-

¹⁶ S.J. Gołowina, *Formirowanije poniatinogo apparata trudowego prawa*, „Gosudarstwo i prawo” 1998, nr 8, s. 83.

¹⁷ Na język polski termin „wychidna dopomoha” tłumaczy się jako jednorazowo wynagrodzenie po opuszczeniu stanowiska, odprawa.

¹⁸ M.O. Bujanowa, *Prawo socjalnego obiespieczienija: Uczebnoje posobije. Osobiennaja czast*, red. M.O. Bujanowa, Z.A. Kondraťjewa, S.I. Kobziowa, Moskwa 1997, s. 115.

¹⁹ Ju. Korsanienkowa, *Socjalnyje posobija na dietiej...*, s. 459–482.

nizacyjno-prawnych form opieki społecznej może być stosowany jako pojęcie ogólne, przydatne do określania wszystkich rodzajów zabezpieczania osób potrzebujących.

Uzasadniając współczesne cechy prawne określające realne pojęcie rodzajowe pomocy społecznej, zwracamy uwagę na naturę prawną świadczenia, formę udzielania pomocy społecznej, termin jej wypłaty oraz docelowe ukierunkowanie.

Formułując pojęcie pomocy społecznej, jesteśmy zdania, że na właściwe mu cechy prawne składa się przede wszystkim przynależność do rodzajów opieki społecznej udzielanej obywatelom przez państwo lub poprzez wsparcie społeczeństwa.

Właściwości prawne wskazujące na przynależność branżową pomocy społecznej to: po pierwsze, obiektywne uwarunkowanie udzielania pomocy osobie fizycznej ze względu na zaistniałe ryzyko socjalne. Ryzyko socjalne to ważna społecznie okoliczność o charakterze obiektywnym, z której powstaniem obywatele (członkowie ich rodzin) nie są w stanie samodzielnie siebie utrzymywać i dlatego potrzebują dodatkowej ochrony materialnej²⁰.

Jak twierdzą eksperci Międzynarodowej Organizacji Pracy, pojmowanie ryzyka socjalnego z pozycji utraty dochodu oraz przy tym utrzymywanie na minimalnym poziomie życia wszystkich ludzi, niezależnie od ich możliwości indywidualnych, jest właśnie podstawową cechą fenomenu pomocy społecznej.

Po drugie, konieczność świadczenia zapomogi społecznej wynika z potrzeby pokrycia szkody społecznej wyrządzonej osobie w wyniku ryzyka socjalnego albo zaspokojenia potrzeb społecznych osób fizycznych, które na konkretnym etapie swojego rozwoju społeczeństwo uznaje za mogące być zaspokojone i za których realizację jest odpowiedzialne.

Po trzecie, dla ukraińskiego systemu opieki społecznej charakterystyczne jest ustawodawcze określanie podmiotów prawnych mogących liczyć na pomoc społeczną, warunków oraz trybu jej udzielania. Taki rodzaj opieki społecznej może być przedmiotem uregulowań municypalnych, zbiorowo-umownego lub indywidualnego porozumienia stron umowy o pracę. Jednak wymienione rodzaje uregulowań prawnych w dziedzinie opieki społecznej osób fizycznych pełnią funkcję dodatkową. Uprawnienia takich podmiotów jak wspólnota samorządowa mieszkańców jednostki terytorialnej, organizacje charytatywne lub pracodawcy mają charakter dodatkowy i przysługuje im zapomoga w ramach programów rządowych opieki społecznej. Na przykład prawo do subsydium municypalnego, wyrównującego wydatki na usługi mieszkaniowo-komunalne przysługuje jedynie tym osobom, które realizowały prawo do państwowego subsydium mieszkaniowego.

Czwarta cecha określająca naturę prawną pomocy społecznej mówi o tym, że podstawowym podmiotem zobowiązanym do ich wyznaczania oraz świadczenia jest państwo. W warunkach relacji rynkowych oraz zmian ideologii społecznej z mocy

²⁰ S.M. Synczuk, *Teorija socialnoho ryzyku za prawom socialnoho zabezpečennia*, „Prawo Ukrainy” 2003, nr 3, s. 55–59.

prawa lub z własnej inicjatywy zobowiązane społecznie mogą być też inne podmioty (podmioty społeczeństwa obywatelskiego). Jednocześnie opieka społeczna świadczona poza granicami programów państwowych ma charakter dodatkowy oraz wyznacza ulgowy lub podwyższony poziom świadczeń socjalnych, jednak nie zastępuje pomocy od państwa.

Charakter pieniężny świadczeń wypłacanych na zaspokojenie potrzeb społecznych uwarunkowanych przez ryzyko socjalne jest nieodłączną częścią składową większości definicji autorskich pojęcia „pomoc” w literaturze naukowej z dziedziny opieki społecznej²¹. Natomiast w ustawodawstwie termin „pomoc” używany jest też na określenie jej postaci naturalnej (bezpieniężnej) — udzielanie pomocy materialnej w postaci np.: produktów spożywczych, ubrań i innych środków (patrz ustawa o usługach społecznych, art. 5)²².

Nieco odmienne pojmowanie terminu „pomoc społeczna” można spotkać w ustawie o rehabilitacji osób niepełnosprawnych na Ukrainie²³: jest to system działań ukierunkowanych na powrót osób niepełnosprawnych do aktywnego życia i pracy, przywrócenie ich statusu społecznego oraz kształtowanie jakości, uregulowań dotyczących dostosowania się do warunków normalnego życia drogą prawnej i materialnej ochrony ich istnienia, przygotowania do samodzielności, w tym kształtowania zdolności przemieszczania się oraz komunikowania, codziennych potrzeb życiowych etc. Przytoczone ustawodawcze pojmowanie pomocy społecznej zawiera szerszą treść w porównaniu z traktowaniem jej jako rodzaju zabezpieczenia społecznego oraz definiuje inny jego rodzaj — świadczenie usług społecznych osobom fizycznym.

Na konieczność istnienia pieniężnej formy pomocy społecznej wskazuje jej docelowe ukierunkowanie: jest ona udzielana w celu podtrzymywania odpowiedniego poziomu życia osoby w wypadku utraty lub braku środków do egzystencji. Dlatego zapomoga otrzymywana w formie pieniężnej powinna zastąpić nieistniejące środki egzystencji osoby; pozwala ona osobie (rodzinie) na kupno niezbędnych do życia przedmiotów codziennego użytku. Zapomogi pieniężne pozwalają za zachowanie osobowości każdego odbiorcy, ponieważ umożliwiają dokonanie wyboru przedmiotów osobistego lub rodzinnego użytku.

Ważne miejsce w mechanizmie zapewniania prawa osoby do pieniężnej pomocy społecznej pełni ustanowiony przez ustawodawstwo państwowy standard społeczny — minimum środków na utrzymanie, który zapewnia społeczne monitorowanie poziomu finansowego wsparcia, niezbędnego do życia w społeczeństwie.

²¹ W.L. Strepko, *Prawowi zasady rehułowannia socialnych dopomoh w Ukraini...*, s. 11; L.W. Kułaczok, *Derżawna dopomoha simjam z dit'my...*, s. 13 n.

²² *Pro socialni posluhy. Zakon Ukrainy wid 19 czerwnia 2003 r.*, „Widomosti Werhownoji Rady Ukrainy” 2003, nr 45, s. 358.

²³ *Pro reabilitaciju inwalidiv w Ukraini. Zakon Ukrainy wid 6 żowtnia 2005 r.*, „Widomosti Werhownoji Rady Ukrainy” 2006, nr 2–3, s. 36.

Ze względu na językową wykładnię pojęcia „pomoc”, rozumianego jako materialne wsparcie w postaci świadczenia pieniężnego, uważamy za niewłaściwe stosowanie go w celu określenia niepieniężnych (naturalnych) form opieki społecznej. Można tu stosować terminy: „produkt społeczny”, „usługa społeczna”, „utrzymanie społeczne”, „asysta społeczna” itd. Wydaje się, że odpowiednich zmian potrzebuje art. 5 ustawy o usługach społecznych.

W literaturze naukowej przy omawianiu kwestii pomocy społecznej akcentowana jest jednorazowość lub krótkotrwałość jej wypłaty. To kolejna cecha odróżniająca świadczenie emerytalne od pomocy społecznej.

We współczesnych warunkach pomoc społeczna otrzymuje znaczenie długotrwałego (a nawet dożywotnego) niezbędnego świadczenia socjalnego. Zgodnie z cz. 2 art. 6 ustawy Ukrainy o państwowej pomocy społecznej dla ubogich rodzin²⁴ osobom samotnym niezdolnym do pracy według wniosku Komisji ds. Medycznych i Społecznych świadczona jest pomoc na cały okres niezdolności do pracy (termin niezdolności wynosi od roku do trzech lat albo dożywotnio).

Przy ustawodawczym określaniu terminu wypłaty pomocy społecznej lepsze byłoby wskazanie, że termin przyznania osobie opieki społecznej jest określany granicami czasowymi i wpływa na jej ryzyko socjalne.

Ważną cechą wyznaczającą istotę pomocy socjalnej oraz jej miejsce w systemie opieki socjalnej osób fizycznych na Ukrainie jest docelowe ukierunkowanie realizowanej wypłaty. System opieki społecznej charakteryzuje się wielością rodzajów, które z uwzględnieniem ryzyka socjalnego i jego skutków urzeczywistniają zaspokajanie indywidualnych potrzeb człowieka. Tradycyjnie w literaturze naukowej są rozróżniane świadczenia socjalne — emerytury (utrzymanie pieniężne) oraz zapomogi (wsparcie materialne)²⁵. Świadczą o tym proponowane określenia pomocy „wszystkie świadczenia, oprócz emerytury”²⁶. Pomoc społeczna, zdaniem większości autorów, jest finansowym wsparciem osoby — jedyne go żywiciela rodziny.

Zasadniczym kryterium charakteryzującym osobliwość prawną pomocy społecznych w systemie rodzajów opieki społecznej jest to, w jakim celu są one świadczone oraz jaki cel społeczny mają osiągnąć.

Wspólne cechy wszystkich rodzajów świadczeń, które pozwalają na ich uogólnienie, polegają na docelowym ukierunkowaniu. Świadczenia mają być wsparciem materialnym w przypadku, gdy osoba z uzasadnionych przyczyn nie może się samodzielnie utrzymać. Cel ten jest kryterium uogólniającym dla pomocy społecznych, z których każda ma konkretne przeznaczenie.

²⁴ *Pro derżawnu socialnu dopomohu małozabezpečenym simjam. Zakon Ukrainy wid 1 czerwnia 2000 r.*, „Widomosti Werhownoji Rady Ukrainy” 2000, nr 35, s. 290.

²⁵ W.S. Arakcejew, *Teorieticzeskije i praktičeskije woprosy obszczej czasti prawa socjalnogo obiespieczenija*, Tomsk 2001, s. 97.

²⁶ W.S. Andriejew, *Prawo socjalnogo obiespieczenija w SSSR*, Moskwa 1974, s. 23; B.I. Staszkiw, *Teorija prawa...*, s. 273 n.

Najbardziej rozpowszechnionym ukierunkowaniem docelowym wypłaty pomocy społecznej jest rekompensata utraconych zarobków. Pomoc społeczną, która ma na celu pieniężne odszkodowanie (obiektywnie albo warunkowo-obiektywnie) w wyniku utraconego lub zmniejszonego dochodu, nazwiemy kompensacją społeczną. Termin „kompensacja” (łac. *compensatio* — zrównoważenie, odnowa) oddaje treść pomocy społecznej, którą społeczeństwo przyznaje konkretnej potrzebującej osobie.

Rozróżniamy dwie grupy kompensacji społecznych. Pierwsza jest wypłacana ubezpieczonemu, objętemu systemem powszechnego państwowego ubezpieczenia społecznego, który stracił dochód z pracy, w wysokości średniego miesięcznego wynagrodzenia. Na system takich wypłat składają się: świadczenia socjalne wypłacane w związku z tymczasową utratą zdolności do pracy; choroby zawodowej w wypadku częściowej lub całkowitej utraty zdolności do pracy itd. Druga obejmuje pieniężną rekompensatę utraconego dochodu z pracy osobie fizycznej, która utrzymywała inne osoby. Na przykład niepracująca osoba fizyczna cały czas świadczy usługi społeczne inwalidom, osobom w podeszłym wieku, które nie są zdolne do samodzielnej egzystencji i potrzebują stałej opieki²⁷. W takim przypadku normą społeczną może być minimalne wynagrodzenie, ponieważ uważa się, że osoba, wchodząc w stosunki prawne pracy, mogła otrzymać dochód równy minimalnej gwarancji społecznej wyznaczonej dla pracowników. Państwo jest zobowiązane kompensować uwarunkowaną subiektywno-obiektywnymi czynnikami niezdolność osoby do otrzymania dochodu z pracy (decyzję o opiece nad niezdolnym do pracy członkiem rodziny osoba podejmuje samodzielnie, jednak jej decyzja jest spowodowana ryzykiem socjalnym o charakterze obiektywnym).

Efektywność zastąpienia zarobku świadczeniami socjalnymi jest dość niska, jednak charakterystyka socjalna tego rodzaju zabezpieczenia socjalnego pozostaje niezmienna. Zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy wysokość pomocy związanych z zarobkiem osoby zmienia się w granicach 50–100% zarobku osoby.

Następnym docelowym ukierunkowaniem wypłaty pomocy społecznej jest odszkodowanie ze względu na uszczerbek na zdrowiu. Wypłaty te są rodzajem jednorazowej kompensacji społecznej o podwyższonej wysokości osobie poszkodowanej lub członkom jej rodziny. Zgodnie z ustawą o powszechnym państwowym ubezpieczeniu społecznym następstw nieszczęśliwych wypadków w pracy, jak również w wypadku chorób zawodowych, które spowodowały utratę zdolności do pracy²⁸, poszkodowany (czy jego rodzina) w nieszczęśliwym wypadku czy chorobie zawodowej dostaje jednorazową kompensację społeczną stałej utraty zdolności do pracy

²⁷ Pro zatwierdzenia poriadku przyznaczenia i wypłaty kompensacji fizycznym osobom, jaki nadajut' socialni posluhy. Zatwierdżeno postanowuju Kabinetu Ministriw Ukrainy wid 29 kwitnia 2004 r. N 558, „Oficijnyj Wisnyk Ukrainy wid 14.05.2004” nr 17, stor. 83, stattia 1188, kod aktu 28756/2004.

²⁸ Pro zahalnoobowjazzkowe derżawne socialne strachuwannia wid neszczasznoho wypadku na wyrobnyctwi czy profesijnoho zachworuiuwannia, szczo spryczynulo wtratu pracездatnosti. Zakon Ukrainy wid 23 weresnia 1999 r., „Widomosti Werhownoji Rady Ukrainy” 1999, nr 46–47, s. 403.

(w procencie odpowiednim do stopnia utraty zdolności do pracy i ekwiwalentnie do wynagrodzenia) lub w wypadku śmierci poszkodowanego — w odpowiednim procencie do wynagrodzenia zmarłego i liczby niezdolnych do pracy członków rodziny, którzy byli na jego utrzymaniu.

Jeszcze jednym przeznaczeniem świadczeń z tytułu pomocy społecznej jest wsparcie materialne osób, które są w trudnej sytuacji życiowej, mimo że pracują lub otrzymują jakies świadczenia społeczne czy niespołeczne. Świadczenie na rzecz osoby, która otrzymuje materialną pomoc z budżetu państwa, określamy terminem „wsparcie społeczne”. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem Ukrainy przykładami wsparcia społecznego są: 1) pomoc społeczna dla matek samotnie wychowujących dzieci; świadczenia te wypłacane są w wysokości różnicy 50% minimum środków na utrzymanie oraz średniomiesięcznego dochodu całościowego rodziny za poprzednie 6 miesięcy, jednak nie mniej niż 30% minimum środków na utrzymanie (art. 18-1–18-3 ustawy o państwowej pomocy rodzinom z dziećmi²⁹); 2) państwowa pomoc społeczna dla osób niepełnosprawnych od dzieciństwa oraz dla dzieci osób niepełnosprawnych (art. 2, cz. 3, 4 art. 10 ustawy o państwowej pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych i dzieciom osób niepełnosprawnych³⁰).

Na pierwszy rzut oka podobny charakter ma kolejny rodzaj pomocy społecznej — dotacja społeczna. Taka propozycja terminu spowodowana jest znaczeniem wyrazu „dotacja”, który oznacza pomoc materialną, dopłatę (łac. *dotatio* — dar, ofiara pieniężna)³¹. To w żadnym wypadku nie wskazuje na jego finansowo-prawny charakter. W słowniku ekonomicznym podane są dwa znaczenia terminu „dotacja”: 1) państwowe pomoce pieniężne w formie dopłat przyznawane obywatelom albo organizacjom w celu pokrycia strat lub w specjalnych celach; 2) środki pieniężne przyznawane przez budżet osobie w wypadku niewystarczalności jej własnych dochodów³².

Przez termin „dotacja społeczna” rozumiemy rodzaj pomocy społecznej przyznawanej jako różnica między społecznie wyznaczoną minimalną normą społeczną niezbędną do życia a dochodem całościowym otrzymywanym przez osobę. Państwo jako podmiot zobowiązany dopłaca osobie potrzebującej stawkę według norm społecznych, określającej niezbędny poziom dopłaty społecznej. Za dopłaty społeczne, naszym zdaniem, można uważać pomoc społeczną dla dziecka pod opieką lub pozostającego pod kuratelą oraz niezamożnym rodzinom (art. 16–18 ustawy o pań-

²⁹ Pro derżawnu dopomohu simjam z diťmy. Zakon Ukrainy wid 21 lystopada 1992 r. (w redakcji Zakonu wid 22 bereznia 2001 r.), „Widomosti Werhownoji Rady Ukrainy” 2001, nr 20, s. 102.

³⁰ Pro derżawnu socialnu dopomohu inwalidam z dytynstwa ta ditiám-inwalidam. Zakon Ukrainy wid 16 lystopada 2000 r., „Widomosti Werhownoji Rady Ukrainy” 2001, nr 1, s. 2.

³¹ *Wełykyj tłumacznyj słownyk suczasnoji ukrajinskoji mowy*, red. W.T. Buseł, Kyjiw 2007, s. 323.

³² B.A. Rajzbiery, *Sowriemiennyj ekonomiczeskij slowar'*, Moskwa 2007, s. 495.

stwowej pomocy rodzinom z dziećmi³³; cz. 1 art. 5 ustawy o pomocy społecznej niezamożnym rodzinom³⁴).

W USA programy dotacji społecznych są nazywane programami dodatkowego dochodu społecznego. Ponadto ustawodawczo ustalone są jedyne ogólnonarodowe standardy niezdolności do pracy, a wysokość wypłat zależy od innych dochodów odbiorców dodatkowego dochodu społecznego, czyli są dopłacane do poziomu gwarantowanego minimum w państwie³⁵. Samodzielnie otrzymywany dochód osoby ubiegającej się o dodatkowy dochód społeczny powinien być nie mniejszy niż $\frac{3}{4}$ minimum egzystencjalnego.

Kolejny rodzaj pomocy społecznej to odszkodowania społeczne. Są nimi wypłaty o charakterze społeczno-zabezpieczającym, których głównym ukierunkowaniem docelowym jest pokrycie (w całości lub częściowo) wydatków osobistych niezbędnych do życia, które można otrzymać ze środków społecznych. W ukraińskim ustawodawstwie taki rodzaj pomocy społecznej jest nazywany rekompensatami pieniężnymi, w literaturze naukowej — wypłatami wyrównawczymi. Wybór zaproponowanego terminu na określenie takiego rodzaju pomocy społecznych podyktowany jest znaczeniem wyrazu „odszkodowanie” — środki, za pomocą których kompensowane są jakiegokolwiek wydatki³⁶. Przykładem odszkodowania społecznego według obowiązującego ustawodawstwa jest wypłacanie środków pieniężnych zamiast skierowania na leczenie sanatoryjno-uzdrowiskowe albo na pokrycie prywatnych wydatków na takie leczenie³⁷ oraz wypłaty na benzynę, remont i obsługę techniczną samochodów oraz obsługę transportową inwalidom, przedstawicielom prawnym ubezwłasnowolnionych inwalidów, dzieci niepełnosprawnych³⁸. Dodatki socjalne jako dodana do wypłaty społecznej kwota jest jeszcze jednym rodzajem pomocy społecznej. Są one przeznaczone dla osób pozostających w trudnej sytuacji życiowej³⁹. Dodatki socjalne są środkami wyrównania opieki społecznej osobom, które według ustawodawstwa rodzinnego są zobowiązane do utrzymania niezdolnych do pracy członków rodziny. Innym przykładem dodatkowych wydatków może być obiektywnie spowodowana konieczność opłacania stałej medycznej lub postronnej opieki. Przy takich warun-

³³ Pro derżawnu dopomohu simjam z diťmy..., s. 102.

³⁴ Pro derżawnu socialnu dopomohu małozabezpečenym simjam. Zakon Ukrainy wid 1 czerwnia 2000 r., „Widomosti Werhownoji Rady Ukrainy” 2000, nr 35, s. 290.

³⁵ Ł.F. Lebediewa, *USA: gosudarstwo i socjalnaja politika*, Moskwa 2007, s. 227–229.

³⁶ *Wełykyj tłumacznyj słownik suchasnoji ukrajinskoji mowy*, red. W.T. Buseł, Kyjiw 2007, s. 185.

³⁷ Poriadok wypłaty hroszowoji kompensaciji wartosti sanatorno-kurortnoho likuwannia dejakym katehorijam hromadian. Zatwerdżeno Postanowuju Kabinetu Ministriw Ukrainy wid 17.06.2004, p. nr 785; Oficijnyj Wisnyk Ukrainy wid 2.07.2004 r., nr 24, stor. 69, st. 1598, kod aktu 29169/2004.

³⁸ Poriadok wypłaty hroszowych kompensacij na benzyn, remont i techniczne obsluhowuwannia awtomobiluw ta transportne obsluhowuwannia. Zatwerdżeno Postanowuju Kabinetu Ministriw Ukrainy wid 14.02.2007, p. nr 228, „Oficijnyj Wisnyk” wid 26.02.2007, nr 12, stor. 85, st. 446, kod aktu 38815/2007.

³⁹ W.S. Arakczew, *Teorietičeskiye i praktičeskiye woprosy...*, s. 97.

kach osoba ma prawo do dodatków socjalnych jako jeszcze jednego rodzaju pomocy społecznej.

Każdy rodzaj pomocy społecznej ma swoje osobliwości. Ich systematyzacja jest potrzebna nie tylko ze względów dydaktycznych, lecz także do uporządkowania stosunków zaznaczonego rodzaju. Uzasadniony naukowo system pomocy w dziedzinie opieki społecznej pomoże stworzyć dodatkowe możliwości udoskonalenia ustawodawstwa ukraińskiego i będzie sprzyjać powstawaniu bardziej wygodnych w wykorzystaniu i stosowaniu skodyfikowanych branżowych aktów normatywnych.

Podsumowując niniejsze rozważania dotyczące osobliwości prawnych pomocy społecznej na Ukrainie, które odzwierciedlają jej charakter prawny we współczesnych warunkach, należy podkreślić jej przynależność do systemu opieki społecznej w formie wyłącznie pieniężnej i ukierunkowanej docelowo. Różnica ukierunkowania docelowego każdego z rodzajów pomocy społecznej pozwala na pogrupowanie ich według takich rodzajów, jak: kompensacja społeczna, wsparcie społeczne, dotacja społeczna, odszkodowanie społeczne i dodatek socjalny.

Zaproponowane w artykule terminologiczne rozgraniczanie rodzajów pomocy społecznych nie zakłóci ukraińskojęzycznego i ustawodawczego stosunku tych terminów. Jednocześnie pozwoli wzbogacić teorię branżową w nowe pojęcia i uporządkować je w celu wykorzystania zarówno w nauce teoretycznej, jak i w praktyce tworzenia prawa.

Summary

Theoretical questions concerning the grounds for the legal features of social help in the field of social help in Ukraine

The author investigates the essential and specific features of social benefits in the sphere of social security. These are the single monetary form and the purpose of social provision. For the first time the purpose of the appointment is argued to be the criterion for the differentiation of social benefits.