

ВСЕЗАГАЛЬНІСТЬ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМ ОСОБАМ

Андрієнко І. С.

Соціально-економічні реформи в Україні спричинили низку суспільних проблем, серед яких стрімке розширення суспільства за соціальними класами, загальне зuboжіння населення, зростання кількості малозабезпечених громадян. За таких умов особлива роль належить державі, що зобов'язана створити ефективну систему соціального захисту населення та забезпечити всім громадянам достатній життєвий рівень.

Побудована ще за радянських часів система соціального забезпечення, що діяла за принципом рівномірного розподілу соціальних благ незалежно від реальних потреб, виявилася недосконалою й малоефективною. Виникла об'єктивна необхідність у формуванні нових правових механізмів реалізації системи державної соціальної допомоги, метою реформування якої є підвищення ефективності соціального захисту малозабезпечених верств населення.

Сучасна юридична наука має чимало науково-теоретичних і методологічних напрацювань з цієї проблематики. Окремі питання щодо державної соціальної допомоги за ознакою малозабезпеченості досліджувались у працях Н.Б. Болотіної, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, О.І. Процевського, І.М. Сироти, Н.М. Стаховської, Б.С. Стичинського, Б.І. Сташківа та інших. Водночас деякі проблеми щодо визначення суб'єктів права на соціальну допомогу, встановлення критеріїв для таких осіб не втрачають своєї актуальності.

Зокрема, вітчизняна наука права соціального забезпечення не достатньо приділяє уваги громадянству як умові призначення державної соціальної допомоги, тоді як міжнародні стандарти соціального захисту закріпили право кожного на достатній життєвий рівень, тим самим гарантуючи надання соціальної допомоги не лише громадянам власної держави, а й іноземцям.

З огляду на це, є доцільним здійснити аналіз норм діючого законодавства в разі надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим особам і визначити їх відповідність нормам міжнародного законодавству в цій сфері.

Нагадаємо, що принципове значення у визначенні права на соціальний захист відіграє ст. 46 Конституції України, що передбачає право громадян на соціальний захист, а саме право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Дослівне тлумачення цієї норми дає право стверджувати, що ст. 46 гарантує право на соціальний захист, у тому числі й на державну соціальну допомогу, виключно лише громадянам України.

Для порівняння звернемося до Конституції Російської Федерації, у якій згідно зі ст. 39 кожна людина має право на соціальне забезпечення, яке визнається одним з основних невід'ємних прав людини й належить їй від народження. Отже, на відміну від Конституції України, законодавством Російської Федерації таке право гарантується «кожному», тобто будь-якій особі. На думку

фахівців, остання конструкція більше відповідає вимогам щодо забезпечення прав людини, а також міжнародним стандартам у цій сфері.

Так, стаття 25 Загальної Декларації прав людини закріплює за кожною людиною право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я й добробуту людини та її сім'ї, а також право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості та в інших випадках втрати засобів до існування з незалежних від неї обставин. Отже, соціальним стандартом, закріпленим декларацією є всезагальність соціального забезпечення. Це означає, що будь-яка особа, незалежно від її громадянства, проживання та інших критеріїв, що її характеризують, має право на соціальне забезпечення.

Аналогічний стандарт передбачений Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права, який у ст. 11 закріплює за кожним право на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, у тому числі на достатнє харчування, одяг, житло й на безперервне покращення умов життя. Отже, тут також «кожен має право ...», тобто будь-яка людина.

На європейському рівні прикладом можуть слугувати положення Європейської соціальної хартії (переглянутої), в якій ст. 13 передбачає зобов'язання договірних Сторін щодо забезпечення будь-якій малозабезпеченій особі, яка не спроможна отримати достатніх коштів або завдяки власним зусиллям, або з інших джерел, зокрема за рахунок допомоги по соціальному забезпеченню, належну допомогу; передбачити, що кожна людина може отримувати у відповідних державних чи приватних службах такі поради й персональну допомогу, які є необхідними для запобігання виникненню особистого або сімейного нужденного становища, для його подолання чи полегшення; забезпечити щодо додержання цих правил засади рівності між своїми громадянами та громадянами інших держав-учасниць Хартії, які на законних підставах перебувають на їхній території.

Отже, не повинно виникати сумнівів щодо всезагальності соціального забезпечення як одного з міжнародних соціальних стандартів. Це важливо пам'ятати з огляду на практику соціального забезпечення Радянського Союзу. Адже сучасні дослідники минулого вказують на істотні розбіжності в змісті норм радянського права соціального забезпечення й міжнародних стандартів, оскільки в основу радянської системи був закладений класовий принцип здійснення соціального захисту.

Досить цікавим у вивченні цього питання може видатись досвід європейських країн, де, відомо, рівень соціального захисту вразливих верств населення найвищий у світі. Зокрема, у Великобританії одним із критеріїв, що визначає право на державну соціальну допомогу, є постійне місце проживання. Претендент на отримання державної соціальної допомоги повинен, по-перше, на момент звернення із заявою й переважно в період її отримання перебувати на території Великобританії, а

по-друге, бути британцем або жителем Нормандських островів, або Ірландії, або Острову Мен. Окрім того, право на державну соціальну допомогу мають жителі Євросоюзу, що працюють у Великобританії або проживають на законних підставах, біженці та вимушені переселенці. Водночас критерій постійного місця проживання в кожному випадку визначається індивідуально.

Зазначений критерій міститися й у Законі «Про соціальну допомогу» ФРН, згідно з яким правом на отримання соціальної допомоги наділена будь-яка людина, що опинилася в скрутному становищі, постійно й легально проживає у ФРН. Також право на державну соціальну допомогу мають особи, які перебувають у ФРН лише тимчасово (біженці з кризових регіонів, прийняті на час кризи або війни у власній країні, або особи, які подали заяву на надання політичного притулку).

Аналогічний підхід міститься й у французькому законодавстві. Соціальне законодавство Франції акцентує увагу на статусі одержувача допомоги. Положення так званого доміцця впливає з тримісячного постійного проживання повнолітньої або неповнолітньої особи, яка отримала юридичну дієздатність на території одного з департаментів. Водночас допомога може бути надана й особам, які недавно приїхали до Франції (біженцям і особам без громадянства). Отже, у Франції право на отримання соціальної допомоги мають усі особи, які проживають на законних підставах на території відповідної держави [1].

Однак звернемося безпосередньо до національного законодавства, що передбачає той чи інший вид допомоги малозабезпеченим особам. Як зазначають фахівці [2], соціальний феномен малозабезпеченості лежить в основі всієї системи державної соціальної допомоги. Разом з тим, недоліком є те, що в Україні у сфері соціального захисту загалом правове регулювання здійснюється з порушенням принципу системності. На сьогодні відсутній єдиний комплексний нормативний акт, який встановив би загальні засади здійснення права на державну соціальну допомогу, підстави та умови надання такої допомоги, а також визначив її види. Як наслідок, законодавством України передбачено чимало видів соціальної допомоги, що покликані захистити малозабезпечених осіб, правове регулювання яких здійснюється значним числом нормативних актів різної юридичної сили.

Найбільш загальний характер має Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», що набув чинності з 1 січня 2001 року [3]. Згідно з Законом кожна малозабезпечена сім'я, яка постійно проживає на території України та з поважних і незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий за прожитковий мінімум, встановлений для сім'ї, має право на державну соціальну допомогу. Це свідчить про загальний універсальний характер такої допомоги, а також, що іноземці, особи без громадянства, біженці також можуть бути суб'єктами такої допомоги.

Інший Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» від 18 травня 2004 р. [4] серед суб'єктів одержувачів допомоги визначає громадян України, які постійно проживають на території України, а також іноземців і осіб без громадянства, які переселилися з інших держав на постійне проживання в Україну, та осіб, які набули статусу біженця.

Вбачається, що така детальна регламентація суб'єктів є повністю виправданою й унеможливорює різне тлума-

чення законодавства. Крім того, такий підхід повністю відповідає й міжнародним стандартам у сфері соціального захисту.

Поряд з тим, ряд законодавчих актів, що передбачає надання допомоги у зв'язку з малозабезпеченістю порушує принцип всезагальності соціального захисту. Зокрема, відповідно до Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р., субсидією можуть скористуватися громадяни, які проживають у житлових приміщеннях (будинках) державного й громадського житлового фонду за наявності різниці між розміром плати за житлово-комунальні послуги, скраплений газ, тверде та пічне (рідке) паливо в межах норм споживання з урахуванням пільг, які надаються відповідно до чинного законодавства й обсягом визначеного Кабінетом Міністрів України обов'язкового відсотку платежу [5].

Вказівка на громадянство України міститься й в Методиці обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, затвердженої спільним наказом Мінпраці, Мінекономіки, Держкомстатом, Держкомсім'ямолоддю від 15 листопада 2001 р. [6].

Згідно з конституційними положеннями (ст. 26) іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, користуються тими самими правами й свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Правовий статус зазначених осіб визначається Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. [7]. Відповідно до ст. 1 Закону іноземець - це особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав, а особа без громадянства - це особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Крім того, в Україні діє Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. [8], відповідно до якого біженець - це особа, яка не є громадянином України й внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

У зв'язку з прийняттям зазначеного Закону у вітчизняному законодавстві з'явилися такі поняття: «особа, яка потребує додаткового захисту» - це особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи

тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, та «особи, які потребують тимчасового захисту» - це іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

У статті 14 відповідного Закону визначено перелік основних прав і свобод, якими можуть користуватися іноземці зі статусом біженця, або яких визнано особами, що потребують додаткового захисту в Україні. Одним з таких прав є право на отримання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення у встановленому законодавством України порядку. Відповідно до самого Порядку надання біженцям грошової допомоги й пенсії, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 06 липня 1998 року № 1016 [9], грошова допомога біженцям складається з одноразової грошової допомоги для придбання товарів першої потреби та відшкодування вартості переїзду до регіонального пункту тимчасового розміщення біженців, регіону тимчасового розселення біженців або до іншого місця, обраного біженцем для проживання.

Отже, навіть поверхневий аналіз норм діючого законодавства у сфері соціальної допомоги малозабезпеченим особам дає можливість дійти висновку про те, що суб'єктами такої допомоги є не лише громадяни України, а й іноземці, особи без громадянства, біженці. Однак проблемним питанням залишається неузгодженість українського законодавства, що регулює надання різних видів соціальної допомоги за ознакою малозабезпеченості із законодавством про біженців, що потребує внесення відповідних змін і доповнень.

Література

1. Mesher, J. And Wood P. Income Related Benefits: The Legislation, Sweet and Maxwell. 1996. з 65 .
2. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н.Б. Болотіна. - К.: Знання,

2005. - С. 348.

3. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: закон України; 01.06.2000 р. № 1768-III / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. - 2000. - № 26. - Ст. 1078.

4. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України; 18.05.2004 р. № 1727-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 34-34. - Ст. 404.

5. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива: постанова; 21.10.1995 р. № 848 / Кабінет Міністрів України // Зібрання постанов Уряду України. - 1995. - № 8.

6. Про затвердження методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги: наказ; 15.11.2001 р. № 486/202/524/455/3370 / Мін-во праці та соц. політики України; Мін-во економіки та з питань Європ. інтеграції України; Мін-во фінан. України; Держ. ком. стат. України; Держ. ком. молодіжної політики, спорту і туризму України // Офіційний вісник України. - 2002. - № 6. - Ст. 272.

7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: закон України; 22.09.2011 р. № 3773-IV / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. - 2011. - № 83. - Ст. 3014.

Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; 08.07.2011 р. № 3671-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. - 2012. - № 16. - ст. 146.

Про затвердження Порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії: постанова; 06.07.1998 р. № 1016 / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. - 1998.

Андрієнко І.С.

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
ОДУВС

Надійшла до редакції: 09.04.2013