



УДК 349.3

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ МАЛОЗАБЕЗПЕЧЕНИМИ ОСОБАМИ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНУ ДОПОМОГУ

Волошин І.П., аспірант
кафедри соціального права
Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті досліджено теоретичні, законодавчі та практичні проблеми реалізації малозабезпеченими особами права на державну соціальну допомогу. Наголошується на необхідності удосконалення законодавства щодо визначення соціально-правоможного суб'єкта у правовідносинах зазначеного виду, щодо законодавчого закріплення чіткої процедури інформування громадян про виникнення у них права на соціальну допомогу, щодо ефективного використання Єдиного реєстру малозабезпечених осіб у процедурі надання відповідної соціальної допомоги.

Ключові слова: малозабезпечена особа, звернення-вимога особи як елемент реалізації її права на соціальну допомогу, середньомісячний сукупний дохід сім'ї (особи), обов'язок інформування щодо належного особи права на соціальну допомогу.

В статье исследованы теоретические, законодательные и практические проблемы реализации малообеспеченными лицами права на государственную социальную помощь. Подчеркивается необходимость совершенствования законодательства по определению социально-правомочных субъектов в правоотношениях обозначенного вида, по законодательному закреплению четкой процедуры информирования граждан о возникновении у них права на социальную помощь, по эффективному использованию Единого реестра малообеспеченных лиц в процедуре предоставления социальной помощи соответствующего вида.

Ключевые слова: малообеспеченное лицо, обращение-требование лица как элемент реализации его права на социальную помощь, среднемесячный совокупный доход семьи (лица), обязанность информирования о надлежащем лицу праве на социальную помощь.

Voloshyn I.P. THE PROBLEM OF LEGAL GUARANTEES OF THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO SOCIAL ASSISTANCE BY LOW-INCOME PEOPLE

The article deals with the theoretical, legislative and practical problems of implementation of the right to social assistance by low-income people. It is emphasized the necessity of improving legislation concerning: determination of social-authorized entity in legal relationship; legislative fastening of clear procedure for informing citizens about emergence of their right to social assistance; effective use of the Unified Register of low-income people in procedure of the providing of appropriate social assistance.

Key words: low-income person, address-demand of the person as a component of implementation his right to social assistance, total average monthly household (person) income, obligation to inform about person's right to social assistance.

Постановка проблеми. Проблема реалізації малозабезпеченими особами права на різні види соціального захисту в Україні залишається гострою впродовж усього періоду формування і розвитку державної соціальної політики, одним із складників якої є допоможе забезпечення нужденних відповідно до українського законодавства осіб. Про актуальність обраної для дискусії теми свідчить і той факт, що Кабінетом Міністрів України на виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2014–2017 роки схвалено Стратегію подолання бідності в Україні до 2020 року [1]. Забезпечення права на захист від бідності та соціального відчуження також є одним із головних напрямів Європейської соціальної хартії (переглянутої), що ратифікована Верховною Радою України у 2006 році [2]. За даними Київського міжнародного інституту соціології, рівень бідності в Україні станом на 2017 рік становив 12% всього населення [3]. Особливий інтерес у зв'язку з цим викликає питання уникнення бідності громадян в Україні та вдосконалення механізму юридичних гарантій отримання малозабезпеченими особами належної соціальної допомоги, яка б забезпечувала гідний рівень їхнього життя.

Ступінь розробленості проблеми. Питання забезпечення соціальними допомогоюми малозабезпечених осіб досліджувалось у працях І.С. Андрієнко, М.М. Коломойцева, С.М. Прилипка, С.М. Синчук, М.В. Сокол, В.Л. Стрепка, О.В. Тищенко.

Мета статті – з'ясувати юридичні гарантії реалізації малозабезпеченими особами права на соціальну допомогу та запропонувати можливі шляхи їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Основу юридичних гарантій реалізації малозабезпеченими громадянами права на соціальну допомогу складає допомогове законодавство, що визначає організаційно-правові умови та процедуру забезпечення їх (малозабезпечених осіб) такими допомогоюми. Базовим законом України, що регулює суспільні відносини зазначеного виду, є Закон «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [4].

Важливим елементом реалізації будь-якою особою свого суб'єктивного права є, передусім, чітке законодавче визначення суб'єкта цього права. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» суб'єктом права на соціальну допомогу є малозабезпе-

чена сім'я [4]. Правові ознаки сім'ї та способи її утворення передбачені ст. 3 Сімейного кодексу України [5].

Хочемо наголосити, що визначення суб'єкта права на соціальну допомогу саме як малозабезпеченої сім'ї (а не особи) вважаємо некоректним та таким, що не відповідає правилам законодавчої техніки. Згідно зі ст. 1 зазначеного Закону України малозабезпеченою є сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід, нижчий від прожиткового мінімуму, обчисленого для сім'ї. Своєю чергою сім'я – це особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Подружжя вважається сім'єю і тоді, коли дружина та чоловік у зв'язку з навчанням, роботою, лікуванням, необхідністю догляду за батьками, дітьми та з інших поважних причин не проживають спільно (ч. 2 ст. 3 Сімейного кодексу України [5]). Дитина належить до сім'ї своїх батьків і тоді, коли спільно з ними не проживає. Членами сім'ї відповідно до Рішення Конституційного Суду України є особи, які перебувають між собою у правовідносинах, природа яких визначається кровними (родинними) зв'язками або шлюбними відносинами; постійним спільним проживанням; веденням спільного господарства [6].

Однак друге речення ч. 3 ст. 1 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» закріплює, що права члена сім'ї має одинока особа [4]. Отже, право на соціальну допомогу має малозабезпечена сім'я як єдиний цілісний суб'єкт права. Натомість одинока особа матиме право члена такої сім'ї. Варто зазначити, що ч. 3 ст. 3 Сімейного кодексу України також передбачає, що одинока особа має права члена сім'ї [5].

Законодавством про соціальну допомогу не визначено правовий статус «члена малозабезпеченої сім'ї». Аналізуючи українське законодавство у сфері соціального захисту, С.М. Синчук дійшла висновку, що «правову конструкцію «члени сім'ї» використовують для позначення соціально-правоможних суб'єктів правовідносин соціального забезпечення у тому разі, коли, за переконанням законодавця, наслідки від настання соціального ризику відчула не вся сім'я, а лише окремі її члени» [7, с. 211]. Тому одним із напрямів удосконалення чинного Закону України вважаємо внесення змін шляхом надання статусу малозабезпеченої сім'ї як цілісного суб'єкта особі, яка не утворила сім'ї будь-яким із способів, передбачених ч. 4 ст. 3 Сімейного кодексу України: «Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства» [5].

Заслуговує на увагу і використання законодавством терміна «одинока особа» для позначення суб'єкта права на соціальну допомогу. Зазначений термін легітимізовано у Законі України «Про державну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» [4]. Відповідно до ст. 1 зазначеного Закону України одинока особа – це особа, яка не має працездатних родичів, зоб'

ов'язаних за законом її утримувати. Поняття «одинока особа» також визначене Законом України «Про соціальні послуги» [8]. Такими є громадяни, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю та не мають рідних, котрі мають забезпечити їм догляд і допомогу. Тож з метою уникнення використання у законодавстві України про соціальний захист одного терміно-поняття з різним змістовним навантаженням, для позначення суб'єкта права на соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям взамін терміна «одинока особа» пропонуємо закріпити – «особа, яка не перебуває у сімейних відносинах відповідно до ч. 4 ст. 3 Сімейного кодексу України» [5].

Існує й інша правова невизначеність терміно-поняття, які містяться у законодавстві України. Зокрема, Закон України «Про державну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» використовує поняття «малозабезпечена особа» [9]. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону України державна соціальна допомога призначається малозабезпеченій особі. Водночас ані поняття, ані правосуб'єктність такої особи у галузевих правовідносинах законодавчо не визначені. Вважаємо, що у законодавстві про соціальну допомогу доцільно легалізувати обидва поняття: «малозабезпечена сім'я» та «малозабезпечена особа».

Не менш важливим є питання змістовного визначення поняття «середньомісячний сукупний дохід сім'ї», що зумовлює її право на соціальну допомогу зазначеного виду. Ґрунтовно поняття «дохід» у контексті Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» дослідила М.В. Сокол [10]. Такий дохід визначається згідно з Методикою обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги від 15.11.2001 [11]. Вартим уваги тут є співвідношення реального та нарахованого доходу сім'ї: реальний дохід кожної особи завжди є меншим на розмір податку на доходи фізичних осіб (18%), військового збору (1,5%) та єдиного соціального внеску (22%) [12]. Підтримуємо необхідність об'єктивної визначеності реальної потреби особи (сім'ї) як малозабезпеченої, а відтак пропонуємо законодавчо закріпити, що середньомісячний сукупний дохід сім'ї (особи) формується із реально отриманих особою коштів після сплати нею (або за неї) всіх обов'язкових платежів. Лише послуговуючись таким способом обчислення середньомісячного сукупного доходу можна забезпечити соціально справедливий моніторинг доходів громадян та надати адресну соціальну допомогу.

Здійснення права на соціальну допомогу особи відбувається через дії соціально зобов'язаного суб'єкта (за рахунок «чужих дій»), а важливим елементом юридичного механізму цього здійснення є встановлення чіткої право-реалізаційної процедури. Процедура реалізації права на соціальну допомогу для малозабезпечених осіб складається з трьох етапів: звернення-вимога щодо призначення допомоги соціально-правоможного суб'єкта, призначення допомоги



та її надання (виплата) соціально зобов'язаним суб'єктом.

Заявний принцип реалізації особою свого права неодноразово був обґрунтований як особливість галузевих правовідносин [13, с. 162]. Звернення-вимога щодо призначення допомоги – це вираження соціально-зобов'язаному суб'єктові (органові праці та соціального захисту у складі місцевої державної адміністрації) правосуб'єктною у сфері соціально-допомогових правовідносин особою намірів отримати передбачений законом вид соціальної допомоги. Відповідно до чинного законодавства реалізація права на соціальну допомогу передбачає необхідність подання особою звернення-вимоги до відповідних органів чи організацій щодо призначення належного їй виду соціального забезпечення. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» заява про надання державної соціальної допомоги подається уповноваженим представником сім'ї до місцевої державної адміністрації або до виконавчого комітету сільської, селищної ради [4].

Важливим елементом форми реалізації права вимоги-звернення є законодавче визначення переліку право-підтверджувальних документів. Нормативно-правові акти у сфері соціального захисту громадян містять вичерпний перелік документів, які засвідчують конкретний право-встановлювальний юридичний факт. Так, до заяви згідно з ч. 3 ст. 4 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» додаються: 1) документ, що посвідчує особу; 2) довідка про склад сім'ї; 3) декларація про доходи та майно осіб, які входять до складу сім'ї; 4) довідка про наявність та розмір земельної частки (паю); 5) довідка встановленої форми про безпосередню участь особи в антитерористичній операції [4].

У процедурі реалізації права на соціальну допомогу момент звернення-вимоги є важливим і в аспекті дати призначення допомоги. Державна соціальна допомога призначається з місяця звернення, якщо протягом місяця подано всі необхідні документи. Рішення про призначення державної соціальної допомоги чи про відмову в її наданні приймається місцевою державною адміністрацією протягом десяти календарних днів і наступного після його прийняття дня надсилається уповноваженому представнику малозабезпеченої сім'ї [4].

Аналіз наведених положень законодавства дозволяє розглянути цей механізм у контексті поліпшення його ефективності та полегшення для громадян, а також можливості використання інформаційно-модернізованих технологій на благо одержувачів соціальних допомог. Передусім вважаємо, що в умовах сучасних технологій законодавчо має бути закріплений обов'язок органу праці та соціального захисту (місцевої державної адміністрації) щодо: надання особі-заявникові (уповноваженому представнику сім'ї) допомоги в одержанні необхідних документів, сприяння у зборі та поданні право-підтверджувальних документів, сприяння у встанов-

ленні факту малозабезпеченості як соціального ризику, якого зазнала сім'я (особа).

Частина 4 ст. 4 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» закріплює право місцевих державних адміністрацій користуватися всіма офіційними джерелами інформації, серед яких й інформація органів доходів і зборів. Вважаємо, що така законодавча норма могла б слугувати підґрунтям їхнього обов'язку самостійно отримувати необхідні для призначення соціально-правоможній особі – малозабезпеченій сім'ї (особі) соціальної допомоги зазначеного виду право-встановлювальні документи.

Ще однією гарантією ефективною реалізації права на соціальну допомогу могла б стати можливість електронної форми подання документів для її призначення. В Україні вже тепер можна подати заяву в електронному вигляді для призначення одноразової допомоги за народження дитини [14]. Електронне звернення-вимогу про призначення пенсії також можна подати через веб-портал Пенсійного фонду України [15], де особа, зареєструвавшись та отримавши особистий кабінет, отримуватиме всі особисті дані та може заповнити електронну заяву-вимогу про призначення пенсії. Запровадження електронних форм документообігу в системі соціально-допомогового забезпечення громадян стане істотним якісним кроком у процедурі реалізації особою права на соціальну допомогу.

Праву звернення-вимоги соціально-правоможного суб'єкта передують належна поінформованість його щодо правових підстав виникнення права на конкретний вид соціально-забезпечувального надання, процедури їх встановлення, процедури реалізації правового статусу, належного зобов'язаного суб'єкта, змісту можливої вимоги, обсягу правоможності, термінів здійснення забезпечення тощо [16, с. 226]. Поінформованість громадян про сутність їхніх прав у сфері соціального забезпечення проаналізовано у монографії С.М. Синчук «Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти» [16]. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» соціально зобов'язаним суб'єктом у сфері державних соціально-допомогових правовідносин є місцева державна адміністрація. Тож саме цей державний орган є основним суб'єктом, обов'язком якого законодавчо мало б бути визначено інформування громадян про їхні права на соціальну допомогу. Загальне інформування громадян щодо адміністративних послуг, які надають органи виконавчої влади, здійснюється через веб-сторінку відповідного державного органу [17].

Більш ефективним для реалізації малозабезпеченими сім'ями права на соціальну допомогу вважаємо персональне інформування. Водночас Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» не закріплює обов'язку органів праці і соціального захисту (чи інших суб'єктів) інформувати потенційних одержувачів соціальної допомоги щодо підстав, змісту

та процедури реалізації належного їм права. Відповідно до ст. 12 цього Закону з метою ведення обліку сімей – одержувачів державної соціальної допомоги, забезпечення контролю за правильністю і своєчасністю її надання, а також для організації нормативно-довідкової інформації для місцевих державних адміністрацій, що призначають і здійснюють контроль за правильністю надання державної соціальної допомоги, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, створюється єдина обліково-інформаційна система [4].

Запровадження єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення для формування реєстру отримувачів допомоги та осіб, які потребують допомоги, а також для налагодження інформаційного обміну з іншими центральними органами виконавчої влади під час призначення адресних видів соціальної підтримки та пільг з метою спрощення процесу їх призначення, перевірки реальних доходів отримувачів соціальної підтримки та підтвердження права на отримання пільг є одним із пріоритетних завдань Кабінету Міністрів України, визначених Стратегією подолання бідності [1]. Створення Єдиного реєстру малозабезпечених осіб дозволить здійснювати ефективний моніторинг усіх сімей із правовим статусом «малозабезпечена сім'я» (особа). В Україні функціонують реєстри соціальних одержувачів різних видів соціального забезпечення (єдина інформаційно-аналітична система державної служби зайнятості населення; реєстр осіб, які звернулися до будинку нічного перебування; реєстр осіб, які отримують субсидії на житлово-комунальні послуги; соціальний квартирний облік; загальний банк даних сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах; реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування), бази яких взаємно доповнюватимуть Єдиний реєстр малозабезпечених осіб.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що система юридичних гарантій реалізації малозабезпеченими сім'ями (особами) права на соціальну допомогу потребує удосконалення шляхом: внесення змін до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» щодо визначення поняття малозабезпечена сім'я; законодавчого закріплення чіткої процедури інформування громадян про виникнення у них права на соціальну допомогу; створення та використання у комплексі з іншими державними реєстрами Єдиного реєстру малозабезпечених осіб; законодавчого закріплення обов'язку органів праці та соціального захисту щодо самостійного отримання документів персонального характеру, необхідних для призначення або відмови у призначенні соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Стратегії подолання бідності: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 161-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248898080> (дата звернення: 12.04.2018 р.)
2. Європейська соціальна Хартія (переглянута) від 03.05.1996р. / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення: 12.04.2018 р.)
3. Рівень бідності в Україні у 2017 році знизився на 5% – КМІС. URL: <http://gordonua.com/ukr/news/money/rivenbidnosti-v-ukrajini-u-2017-rotsi-zmenshivsja-na-5-kmis-225925.html> (дата звернення: 12.04.2018 р.)
4. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-III. / Відомості Верховної Ради України. 2000. № 35. Ст. 290.
5. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 р. № 2947-III. / Відомості Верховної Ради України. 2002. № 21–22. Ст. 135.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень п. 6 ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», ч. 4, 5 ст. 22 Закону України «Про міліцію» та ч. 6 ст. 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа про офіційне тлумачення терміну «член сім'ї») від 3 червня 1999 р. № 5-рп/99. / Офіційний вісник України. 1999. № 24. Ст. 1122.
7. Синчук С.М. Правосуб'єктність сім'ї у правовідносинах соціального забезпечення. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. Вип. 8. С. 209–212.
8. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV. / Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 35
9. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18 травня 2004 р. № 1727-IV. / Відомості Верховної Ради України. 2004. № 33–34. Ст. 404.
10. Сокол М.В. Поняття та критерії малозабезпеченості. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3–2 (Т.1). С. 179–183.
11. Про затвердження Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги: Наказ Мінпраці України від 15.11.2001 №486/202/524/455/3370. / Офіційний вісник України. 2002 р. № 6. Ст. 272.
12. Рахуємо податки із заробітної плати: прості приклади. URL: <http://ck.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/282603.html> (дата звернення: 12.04.2018 р.)
13. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: навч. посіб. 2-ге вид., перероб і доп. К.: Знання, 2008. 663 с.
14. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 р. № 722. URL: <http://xn--80aagahqwiyibe8an.com/ministriv-kabinetu-postanovi/postanova-vid-veresnya-2017-722-pro-vnesennya-2017-50955.html> (дата звернення: 12.04.2018 р.)
15. Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року: схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2012 р. № 672-р. / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-%D1%80> (дата звернення: 12.04.2018 р.)
16. Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. 422 с.
17. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України № 149 від 15.08.2003. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1066-03> (дата звернення: 12.04.2018 р.)