

## ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СОЦІАЛЬНУ ДОПОМОГУ У КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Андрієнко І. С.

*У статті розглянуто європейський досвід у сфері соціального забезпечення, на прикладі країн Європейського Союзу здійснено дослідження підстав та критеріїв надання державної соціальної допомоги, виявлено та узагальнено тенденції сучасних напрямків реформування національної сфери соціального захисту.*

*Ключові слова:* соціальний захист, соціальні стандарти, соціальна допомога.

*В статье рассмотрен европейский опыт в сфере социального обеспечения, на примере стран Европейского Союза проведено исследование оснований и критериев предоставления государственной социальной помощи, обнаружены и обобщены тенденции современных направлений реформирования национальной сферы социальной защиты.*

*Ключевые слова:* социальная защита, социальные стандарты, социальная помощь.

*The article deals with the European experience in the field of social security, on the example of the European Union studied the bases and criteria for the provision of state social assistance, discovered and generalized trends in modern trends of reforming national social protection.*

*Ukraine's desire to become a full member of the European Community requires the existence of the state of quality social security mechanism that meets international standards and provides a decent standard and quality of life. State, setting their own social security system should be guided by universally recognized principles and norms of international law. At the stage of development of new legal instruments in this area, an effective system of social protection is urgent study of the experience of the leading European countries, the level of economic and social development which is considered the most successful.*

*Actual generalize best practices of the EU in defining the criteria of government social support and justification for their use in domestic practice reform. Social protection systems in the EU have a long history and emerged in its present form for a long time. In almost all countries provided social assistance due to poverty, which is usually a common name program to provide basic income. These programs are focused on the basic needs of the poorest sectors of society and financed by the state budget revenues. The organization of social assistance are usually applied multilevel principle as part of assistance provided to national standards, and some - has an extra character.*

*European legislation provides a number of criteria for such assistance. The reason for state social assistance often recognized poverty. This criterion is established, usually through legislation and allows you to identify segments of the population, are among the poor people. The feature of social benefits in most countries is the fact that the size of the base and social benefits depend not only on family income or its individual members, but on the aggregate of all the circumstances of the family and its members, and the most important is the age of the beneficiary and character family.*

*Current realities of Ukraine provided an excellent*

*opportunity to borrow the best institutional and productive solutions. It appears that the most useful lesson developed social security systems can become EU experience providing of motivation and enhance targeting. Anyone who claims to state social aid, first of all, must use all other possibilities for their support.*

*Keywords:* social security, social standards, social assistance.

Прагнення України стати повноправним членом Європейського співтовариства передбачає необхідність існування в державі якісного механізму соціального забезпечення, що відповідає міжнародним стандартам та забезпечує гідний рівень і якість життя населення. Держава, самостійно встановлюючи систему соціального забезпечення, має керуватися загальноновизаними принципами та нормами міжнародного права, а також прагнути до найбільш повного відображення в національному законодавстві відповідних міжнародних стандартів, добровільно прийнятих нею в якості договірних зобов'язань. На етапі формування нових правових механізмів у даній сфері, створення ефективної системи соціального захисту, актуальним є вивчення досвіду провідних європейських країн, рівень економічного та соціального розвитку яких вважається найбільш вдалим.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що питанням запровадження європейських соціальних стандартів та застосування світового досвіду у сфері соціального забезпечення присвячено чимало праць вітчизняних учених в галузі права, державного управління, економіки, соціології тощо. Особливої уваги заслуговують праці таких фахівців як Н. Болотіної, Н. Борецької, І. Гнебіденко, Т. Кір'ян, А. Колот, Е. Ліанової, О. Новікової, О. Палій, М. Шаповала та інших. Проте залишається важливою проблема комплексного дослідження європейської практики функціонування систем соціального захисту населення, а також виявлення ефективних механізмів їх застосування в умовах реформування національного законодавства.

Метою статті є узагальнення передового досвіду країн ЄС у сфері визначення критеріїв та напрямів надання державної соціальної допомоги та обґрунтування їх застосування у вітчизняній практиці.

Системи соціального захисту у країнах ЄС мають довгу історію і сформувалися у сучасному вигляді досить давно. Майже у всіх країнах надаються соціальні допомоги у зв'язку з бідністю, які зазвичай об'єднують спільна назва "програми щодо забезпечення мінімального доходу" [1]. Такі програми орієнтовані на базові потреби найбідніших верств суспільства та фінансуються за рахунок державного бюджету, податкових надходжень. Зокрема, Данія прийняла такий закон у 1933 році, Великобританія - у 1948 році, ФРН - у 1961 році, Голландія - у 1963 році, Бельгія - у 1974 році, Ірландія - у 1977 році, Швеція - у 1982 році, Люксембург - у 1986 році, Франція - у 1988 році. за умови дотримання визначених законом вимог соціальна допомога може бути призначена всім нужденним. Основна умова - сума сукупного доходу повинна бути менше певної величини. Термін виплати допомоги,

© І.С. Андрієнко, 2016

як правило, не має фіксованих меж і може періодично продовжуватися за результатами регулярних перевірок.

Заслугує на увагу й те, що при організації соціальної допомоги, як правило застосовується багаторівневий принцип, коли частина допомоги передбачена національними стандартами, а частина - має додатковий характер. Так, до таких додаткових допомог, які забезпечують мінімальний дохід, належать: в Австрії - житлова допомога і медичне страхування; у Бельгії - відшкодування необхідних витрат, пов'язаних з оплатою житла та комунальних послуг, медичним обслуговуванням, також застосовуються разові виплати; у Данії - житлова допомога, стипендія для студентів; у Фінляндії - житлова допомога, високооплатні послуги з охорони здоров'я; у Франції - житлова допомога, безоплатна медична допомога; в Німеччині - житлова допомога, медичне страхування і відшкодування інших витрат, пов'язаних з хворобами, допомога на освіту, допомога в екстрених випадках; в Ірландії - житлова допомога, допомога на одяг і взуття для школярів, забезпечення необхідними предметами домашнього вжитку і паливом; у Люксембурзі та в Нідерландах - житлова допомога, безоплатне медичне страхування; в Португалії - житлова допомога, оплата медичних послуг для деяких категорій громадян, гранти на навчання, субсидії на проїзд у громадському транспорті; в Іспанії - екстрена соціальна допомога (оплата житла, меблів, предметів домашнього вжитку і побутової техніки); у Швеції - житлова допомога, допомога для батьків-одиноків; у Великобританії - житлова допомога, безоплатна стоматологія, субсидії на окуляри, забезпечення молоком і вітамінами дітей молодше 5 років і вагітних жінок, безоплатне шкільне харчування, допомога в оплаті послуг на поховання, відшкодування оплати опалення пенсіонерам, інвалідам та сім'ям з дитиною до 5 років, місцеві податкові допомоги [2].

Європейське законодавство передбачає ряд критеріїв щодо надання такої допомоги. Підставою для отримання державної соціальної допомоги найчастіше визнається рівень бідності. Даний критерій встановлюється, як правило, законодавчим шляхом та дозволяє виявити верстви населення, що відносяться до числа малозабезпечених осіб.

Особливістю надання соціальних допомог у більшості країн є й те, що розмір і підстави соціальних виплат залежать не стільки від доходу сім'ї або окремого її члена, скільки від усіх сукупних обставин сім'ї та її членів, причому найбільше значення має вік одержувача допомоги та характер сім'ї (кількість дітей, кількість працюючих, кількість утриманців, відсутність одного з батьків тощо) [3].

Однією із найбільш ефективних та визнаних серед країн ЄС вважається система соціального захисту Німеччини. Юридично право на отримання соціальної допомоги закріплено у Федеральному законодавстві, у складі якого є такі закони, як закон про підтримку сімей, закон про підтримку освіти, закон про підтримку домашнього господарства. Основним можна визнати Федеральний закон "Про соціальну допомогу" (Bundessozialhilfegesetz).

Даний закон регулює права і обов'язки як одержувача соціальної допомоги, так і соціального відомства, види допомоги, а також взаємовідносини з іншими відомствами. Основним принципом, покладеним в основу соціальної підтримки малозабезпечених осіб Німеччини, є так званий принцип опікування, відповідно якого соціальну допомогу може отримати кожен малозабезпечений

в необхідному для нього розмірі в тому випадку, якщо для останнього не існує іншої можливості вийти із скрутного становища.

В той же час, відповідно Німецького законодавства соціальну допомогу не вправі отримувати той, хто в змозі допомогти собі сам, або той, хто може отримати допомогу інших, в першу чергу родичів або соціальних організацій. На практиці це означає, що повинні бути вичерпані всі можливості самостійно забезпечення претендента, перш ніж він отримає право на соціальну допомогу [4].

Важливою умовою виплати соціальної допомоги є відсутність постійного доходу. Федеральний закон про соціальну допомогу таким доходом вважає заробітну платню, допомогу по безробіттю, кредити, допомоги на дітей, безкоштовне проживання та харчування, пенсію, аліменти, житлову допомогу, доходи від оренди або найму житла, проценти.

Крім того, соціальна допомога покладає на свого одержувача ряд обмежень. Так, наприклад не може мати машину, крім випадків, коли машина є життєво необхідною.

Державна соціальна допомога у Великобританії регулюється Законом "Про соціальні допомоги та виплати" (Social Security Contributions and Benefits Act 1992. Згідно ст. 124 і 134 SSCBA та додатком №2 JSA така соціальна допомога є основною формою допомоги малозабезпеченим особам, що ґрунтується на перевірці нужденності і надається тим, хто не працює повний робочий день та не має статусу безробітного. Критеріями, що визначають право малозабезпеченої особи на отримання допомоги, є: 1) постійне проживання на території Великобританії та знаходження на її території в момент звернення за призначенням допомоги; 2) вік 16 років і старші; 3) особа не навчається за денною формою навчання; 4) наявність доходів нижче розміру прожиткового мінімуму, визначеного індивідуально з урахуванням наявності утриманців, віку, стану здоров'я та рівня освіти; 5) відсутність роботи за винагороду понад 16 годин на тиждень для заявника або 24 годин для чоловіків; 6) відсутність права на отримання допомоги по безробіттю.

У Франції існують декілька форм мінімального соціального забезпечення. Більшість із них діють у рамках окремих програм соціального страхування (пенсійного, на випадок безробіття, тощо). Поряд з ними з 1988 р. було запроваджено програму підтримки соціально незахищеного населення, що надається кожному, хто не може забезпечити собі дохід на рівні прожиткового мінімуму. Допомога в рамках цієї програми призначена для сприяння у пошуку роботи за спеціальністю або повернення до неї. Допомога виплачується особам, які досягли 25 років або молодшим, якщо на їх утриманні є хоч одна дитина. Обов'язкова умова отримання допомоги - відповідність певним вимогам, що пред'являються до претендента. Перш за все, це готовність брати участь у заходах по соціальній реабілітації та адаптації, курсах по професійній та освітній перепідготовці тощо [5].

Показовою є також система соціального забезпечення Нідерландів, де загальні витрати на соціальне забезпечення становлять понад 28% ВВП. Мінімальне соціальне забезпечення здійснюється у кількох напрямках. Перший - в рамках соціального страхування, що в свою чергу поділяється на державне страхування та страхування найманих працівників. Другий - державна соціальна допомога.

Так, відповідно “Загального закону про пенсії у старості” (14,55% щорічних витрат національного страхування) всім громадянам після 65 років незалежно від доходу, який вони отримували до виходу на пенсію, гарантується одержання пенсій у розмірі мінімальної заробітної плати. “Загальний закон про пенсії з інвалідності” передбачає виплати інвалідам з дитинства, розмір яких залежить від ступеню працездатності особи, при цьому мінімальний розмір компенсації становить 70% мінімальної оплати праці.

Крім виплат по соціальному страхуванню, жителям Нідерландів надається соціальна допомога відповідно до закону “Про державну допомогу”, який вперше було прийнято у 1965 році. Даний закон гарантує мінімальний дохід всім громадянам країни, у яких він не досягає встановленого мінімального рівня. Виплату допомоги забезпечують муніципальні соціальні служби, які самостійно приймають рішення про розмір допомоги, виходячи із потреб тих, що звернулися за її наданням, і звітуються перед Міністерством із соціальних питань і зайнятості за правильність використання коштів. У разі нестачі фінансових ресурсів міністерство може дозволити виділити додаткові кошти на виплату допомоги. У цьому випадку витрати по фінансуванню над лімітних коштів беруть на себе муніципальні органи. Допомога надається тільки у грошовій формі.

Згідно законодавства, право на одержання соціальної допомоги мають всі громадяни країни, крім військовослужбовців, страйкуючих, громадян, що знаходяться за кордоном, осіб у віці до 18 років, студентів, ув'язнених. Строк виплати допомоги не обмежений, і вона може виплачуватись громадянину до 65 років. Після настання пенсійного віку надається право на допомогу відповідно до Загального закону про пенсії по старості.

Державна соціальна допомога може надаватися сім'ям. У Нідерландах під категорію сімейних пар підпадають особи, які не знаходяться у шлюбі, але проживають сумісно. Згідно із Законом про соціальну допомогу визначені три типи сімей: особи, що знаходяться у шлюбі, та особи, які проживають разом, батьки-одиначки, і одинокі люди. Перша категорія сімей одержує допомогу у розмірі 100% мінімальної заробітної плати, друга - 70% і третя - 50% мінімальної зарплати.

Для молодих людей у віці до 21 року, які не можуть оплатити витрати на власне утримання, виплачується стандартна допомога на дитину. Додаткові витрати на їх утримання повинні покриватися їх батьками. У разі, якщо вони не можуть розраховувати на допомогу батьків, то згідно із законом про спеціальну допомогу можлива виплата додаткової допомоги.

Соціальна допомога не призначається у тому разі, коли існує інша можливість оплатити витрати на прожиття. Це означає, якщо особа має право по законодавству на одержання тієї чи іншої допомоги, то відпадає необхідність клопотати про надання їй соціальної допомоги. Соціальна допомога є тільки “останнім засобом” підтримки матеріального становища сім'ї або окремої особи [6].

Шведська модель “держави добробуту” припускає певний ступінь забезпеченості громадян соціальними послугами, активне втручання держави в економіку, відносини між працею і капіталом, сферу оплати праці. Це гарантує високий рівень добробуту населення, загальну зайнятість, ліквідацію бідності, розвинену систему соціального забезпечення, достатній рівень культури і освіченості населення, охоплення спеціальними програмами всіх груп і прошарків суспільства. Тут соціальні виплати

і послуги - це право для всіх, а не добродійність для нужденних. Основним елементом шведської соціальної політики добробуту є система соціального страхування, для якої є характерним принцип універсальності, що забезпечує досягання високої соціально - економічної рівності. Мета соціального страхування - забезпечити людину економічним захистом при народженні дитини, у старості, на випадок хвороби, у зв'язку з нещасними випадками та виробничими захворюваннями, безробіттям. Повною гарантією, не залежно від причини звернення за сприянням, вважається грошова допомога, відома як суспільна допомога [7].

Таким чином, враховуючи те, що кожна країна розвивається у взаємозв'язку з іншим світом та запозичує окремі елементи інституціональної системи, нинішні реалії України надають прекрасну можливість запозичення найкращих та продуктивних інституціональних рішень. Вбачається, що найбільш корисним уроком розвинених систем соціального захисту ЄС може стати досвід забезпечення трудової мотивації та посилення адресності. Кожен, хто претендує на державну соціальну допомогу, перш за все, має використати всі інші можливості для свого забезпечення. Звертає на себе увагу і різноманітність механізмів забезпечення фінансування соціальних програм. На наш погляд, для України показовою є практика, коли держава законодавчо визначає витрати на соціальні потреби в країні не лише через державний бюджет, але й зобов'язує приватний сектор витратити кошти на пряму соціальну допомогу, минаючи державну фіскальну систему.

#### Література:

1. Чубарова Т.В., Исаченко Т.М. Европейский Союз и проблемы социальной защиты стран участниц // Труд за рубежом. - 2000. - № 3. - С.104.
2. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. / Н. Б. Болотіна. - К. : Знання, 2005. - С. 54.
3. Никитин С. М. Распределение доходов и социальная защита населения в развитых странах / С. М. Никитин, М. П. Степанов // Труд за рубежом. - 2004. - № 3. - С. 19.
4. Антропов В. В. Социальная помощь в Германии / В. В. Антропов // Труд за рубежом. - 2002. - № 3. - С. 101-103.
5. Антропов В. В. Система социального обеспечения во Франции: опыт и перспективы / В. В. Антропов // Труд за рубежом. - 2005. - № 2. - С. 115-116.
6. Соціальні трансформації: міжнародний і вітчизняний досвід : монографія / В. М. Новіков, Н. П. Сітнікова, Л. А. Мусіна, В. В. Семенов ; за ред. В. М. Новікова ; НАНУ, Ін-т економіки. - К. : НАНУ, Ін-т економіки, 2003. - С. 50-57.
7. Волков А. Шведский социализм сегодня / А. Волков // Современная Европа. - 2003. - № 2. - С. 80-81.

*Андрієнко І.С.,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових  
дисциплін ОДУВС  
Надійшла до редакції: 14.03.2016*