

Предоставление финансовых пособий в рамках социальной помощи

Predostawlenie denezhnyh posobij v ramach social'noj pomoshhi

1. Вступление

Социальная помощь является одним из инструментов общественной политики государства, в рамках которой предоставляются пособия, имеющие финансовый и не финансовый характер. В рамках помощи финансового характера мы можем предоставить постоянные, временные, целевые и специальные пособия, пособия с целью обеспечения хозяйственной самостоятельности. Задачи социальной помощи, а также формы, в которых она предоставляется лицам, нуждающимся в получении помощи, в Польше регулирует закон от 12 марта 2004 года о социальной помощи¹. Практика показывает, что со стороны заинтересованных лиц в предоставлении социальной помощи в основном существует необходимость её получения в форме финансовых пособий.

В сфере предоставления социальной помощи мы видим союз двух индивидуалистических факторов – субъективной оценки заинтересованного, что помощь ему необходима и произвольной оценки органа социальной помощи который принимает решение о признании пособия на основании принципа индивидуализации.

Конституция РП от 2 апреля 1997 г. не относится непосредственно к вопросу социальной помощи. Статья 67 абз. 1 звучит – «Гражданин имеет право на социальное обеспечение в случае нетрудоспособности ввиду болезни или инвалидности, а также по достижении пенсионного возраста. Сферу и формы социального обеспечения определяет закон». Абзац статьи 2 гласит: «Гражданин, потерявший работу не по своей вине, и не имеющий других средств на существование имеет право на социальное обеспечение, сферу и формы которого определяет закон». Польша не является социальным государством, из чего следует, что приведённые законы на получение социальной помощи в соответствии со статьёй 67 абз. 2 Конституции не очень ясны. В

¹ Законодательный Вестник от 2008 г., № 115, поз. 728

этой сфере дело касается, скорее всего, прав на социальное обеспечение лиц потерявших работу не по своей вине и не имеющих других средств на существование, что объединяется с учреждением безработицы. Социальная помощь в соответствии с решением статьи 3 абз. 1 закона о социальной помощи предоставляется лицам и семьям в целях удовлетворения необходимых потребностей и предоставляет возможность проживания в соответствующих условиях, не ущемляющих человеческого достоинства. Правило гласит, что целью социальной помощи является удовлетворение «необходимых» жизненных потребностей. Но этот срок не указывает сферы этих потребностей. Может она охватывать только средства минимум биологического существования, но также может удовлетворять другие разнородные общественные потребности.

В экспертизе административных судов заслуживает внимания постановление от 12 мая 2006 г. (сигнатура документа IV S.A./Wr 433/05), в котором упоминается, что намеренным является интерпретирование «потребности» в смысле, как наиболее соответствующем интерпретации закона и принятым в соответствии с международным стандартом в этой сфере.

Задачи социальной помощи в Польше имеют характер собственных задач или порученных из сферы правительственной администрации. Все три уровня территориального самоуправления - гмина, повят и воеводство осуществляют задачи социальной помощи, как собственные задачи, кроме этого гмина и повят осуществляют также эти задачи, как порученные из сферы правительственной администрации. Для реализации этих последних задач, обязанность обеспечения финансовых средств по закону о социальной помощи (Статья 18 абз. 2 и 20 абз. 2) лежит на бюджете государства.

Анализ правил закона о социальной помощи и его практическое применение должен проводиться инспекторами контроля областных расчётных палат по функционированию самоуправления, учитывая общие принципы, а также цели социальной помощи, которые нельзя оставить без внимания при рассмотрении конкретных пособий.

Первым из общих принципов является принцип субсидиарности показывающий, что лицо, ходатайствующее о получении пособия, обязано в первой очередности воспользоваться возможностью получения помощи из других источников, а только в случае их отсутствия рассчитывать на помощь соответствующего органа социальной помощи. Вторым из принципов, является принцип активности, выражающийся в

обязанности взаимодействия лица, получающего помощь с работниками центра социальной помощи. С двумя вышеуказанными принципами связан третий принцип - принцип индивидуализации, который означает, что орган, который решает о предоставлении социальной помощи подбирает вид, форму и размер помощи индивидуально для каждого отдельного случая. Это означает, что орган социальной помощи имеет возможность индивидуализации принятия решения в рамках установленных в законе форм и средств помощи.

Анализ предоставления финансовых пособий в рамках социальной помощи будет проводиться на примере гмины насчитывающей около восьмисот тысяч жителей и будет касаться аудита системы (systems audit), а также аудита деятельности (performance audit).

2. Задачи социальной помощи и их разделение между единицами территориального самоуправления.

После 1945 года работа социальной помощи в Польше может подлежать следующей временной цензуре.

- а) 1945 – 1989 гг.
- б) 1990 – 2003 гг.
- в) период до 2004 года

В первый период социальная помощь имела централизованный характер и одновременно была распределена между несколькими ведомствами и определялась во многих актах различного ранга. Административный аппарат был большой и бюрократический, и не располагал также соответствующими специалистами по социальной помощи. Задачи по социальной помощи осуществлял Министр Труда, Зарплата и Социальных Вопросов, Министр Просвещения и Воспитания, Министр Справедливости, Министр Здравоохранения и Социального Обеспечения. Помимо формального действия закона с 12 августа 1923 года², социальная помощь осуществлялась на основе распоряжений, инструкций и разного рода документов. В незначительной степени для предоставления социальной помощи были допущены общественные организации, например Польский Красный Крест, Польский Комитет Социальной Помощи, а также Caritas.

² Законодательный Вестник № 92, поз. 726 с посл. изм.

Второй период формально начал действовать с момента принятия закона от 30 ноября 1990 года³. Но закон тогда был сильно связан с ранним экономическим кризисом восьмидесятых годов, возникновение новых проблем, которые начали появляться в связи с введением свободной рыночной экономики. С одной стороны желание улучшения жизни и потребности общества возрастали, а с другой стороны появились новые явления, такие как безработица или бездомность. В 1990 году была перенесена ответственность за социальную помощь с Министерства Здравоохранения на Министерство Труда, и было создано Министерство Труда и Социальной Политики. Все формы помощи, встречающиеся в отдельных юридических актах, были собраны в одном законе. Урегулированы задачи публичной администрации и определены правила взаимодействия с общественными организациями. Закон имел, скорее всего, вспомогательный, чем опекунский характер в сфере предоставления пособий. Его задачей было удовлетворение необходимых жизненных потребностей лиц и семей одновременно с обеспечением необходимых бытовых условий, а также подготовка к жизненной самостоятельности получателей пособий. Закон ввёл новую категорию помощи - социальную работу. Закон придавал особенное значение охране семьи. Тяжелые жизненные ситуации - это: нищета, сиротство, бездомность, охрана материнства, безработица, физическое и умственное недоразвитие, затяжная болезнь, алкоголизм, наркомания. Материальные пособия требовали определения критерия доходов - доход одного человека или доход, выпадающий на члена семьи, соответствующий самой низкой пенсии. В результате внесения изменений был введён квотный порог дохода называемый также порогом нищеты. В 1996 году было введено так называемое специальное временное пособие и специальное целевое пособие, которое могло быть признано лицам, которые имеют определённый критерий доходов. В юридические конструкции закона были внесены поправки также другими законами: - **законом от 26 X 1982 г. о воспитании в трезвости и противодействии алкоголизму** – были наложены на орган публичной администрации обязанности из сферы профилактики и борьбы с алкоголизмом. Так как отсутствовал закон о борьбе с наркоманией, областные расчётные палаты допустили финансирование на основании этого закона борьбы с другой общественной дисфункцией - наркоманией.

³ Законодательный Вестник № 87, поз. 506 с посл. изм.

- **законом от 7 января 1993 г. о планировании семьи, охране человеческого плода и условиях допустимости прекращения беременности** - ввести обязанность охвата социальной, медицинской и юридической опекой беременных женщин.

- **законом от 14 декабря 1994 г. о занятости и противодействии безработице** учредила формы помощи на случай безработицы - формами противодействия должны были стать: предоставление пособий, посредничество трудоустройства, профессиональное консультирование, помощь в повышении профессиональной квалификации, повышение квалификации.

- **законом от 24 апреля 1997 г. - о противодействии наркомании** - было уделено внимание воспитательной и информационной деятельности, лечение зависимости и реабилитации наркоманов.

- **законом от 27 августа 1997 г. - о профессиональной и общественной реабилитации, а также о предоставлении трудоустройства для инвалидов** - помощь в реабилитации и охране трудоспособных инвалидов, предоставление референций для работодателей, предоставляющих трудоустройство инвалидам.

В этот период проводилась также подготовка к вступлению в Европейский Союз и приспособлению польского законодательства к требованиям права ЕС. Из социальной помощи исключена социальная пенсия, а также введены изменения в семейные пособия, ликвидирован алиментный фонд, уделено большее внимание предоставлению пособий в сфере обслуживания, особенно для пожилых, инвалидов, больных, а также патологических семей. Появилась также возможность реализации задач по социальной помощи посредством правительственных организаций, а также публичных представительств социальной помощи.

Третий период начал действовать с момента принятия закона от 12 марта 2004 года, который окончательно был принят 1 мая 2004 года в момент Вступления Польши в Европейский Союз. Закон расширил круг субъектов пользующихся социальной помощью также на иностранцев. Ввёл надзор воеводы над процессом и актами о проведении проверки. Развил основы сотрудничества с правительственными организациями и другими субъектами. Поручение задач по осуществлению социальной помощи происходит относительно этих субъектов в форме контракта с исполнителем, которого избирают путём публичного конкурса и оценки предложений. Конкурс предложений по реализации задач по социальной помощи происходит при условии учёта взаимопомощи, эффективности, учтывой конкуренции и открытости.

Уполномоченные субъекты могут сами обращаться с предложением реализации задач.

Урегулированы также основы предоставления финансовой помощи для беженцев, изменены правила касающиеся социальной работы, профессионального консультирования, разработаны решения законов, касающиеся пособий в сфере обслуживания. Закон расширяет также проблематику приёмных семей, опеку над ребёнком и семьей,

Предусмотренный законом список задач социальной помощи имеет открытый характер и охватывает:

- предоставление и выдачу предусматриваемых законом пособий;
- социальную работу;
- управление и развитие необходимой социальной инфраструктуры;
- анализ и оценку явлений ставших причиной потребности получения пособий социальной помощи;
- реализацию задач исходящих из вариантов общественных потребностей;
- развитие новых форм социальной помощи и взаимопомощи в рамках идентифицированных потребностей.

Задачи по социальной помощи в польских условиях реализованы посредством правительственной администрации, как и администрации самоуправления. В администрации самоуправления, имеют характер собственных обязательных задач, а также собственных задач. Гмины и повяты реализуют также задачи, порученные в этой сфере через правительственную администрацию. Задачи по социальной помощи реализованы через центры социальной помощи в гминах и повятовые центры помощи семье в повятах.

Задачи гмин обязательного характера можно поделить на:

а) задачи по формированию системы социальной помощи:

- разработка и реализация стратегии решения социальных проблем, уделяя особое внимание формированию программ социальной помощи, профилактики и решению проблем алкоголизма и других общественных дисфункций,
- учреждение гминной системы профилактики и опеки над ребёнком и семьей,
- составление баланса потребностей гмины в сфере социальной помощи;
- учреждение и содержание центра социальной помощи, включая обеспечение средств на вознаграждения для работников

б) предоставление социальной помощи в форме посредственной или непосредственной финансовой помощи:

- предоставление и выдача временных пособий, целевых пособий
- предоставление и выдача целевых пособий на покрытие расходов появившихся в результате непредвиденных обстоятельств
- предоставление и выдача целевых пособий на покрытие расходов на пособия на здравоохранение для бездомных, а также других лиц имеющих доходы и возможность получения пособий на основании правил о всеобщем страховании в Национальном Фонде Здравоохранения
- предоставления целевых пособий в форме кредитного билета.

в) *вещественная помощь*

- предоставление приюта, обеспечение питания, а также необходимой одежды нуждающимся лицам,
- организация и предоставление опекунских пособий, включая специальные пособия,
- помощь иностранцам, которые получили в Польше статус беженца
- социальная работа,
- организация и предоставление опекунских пособий, включая специальные пособия для лиц с психическими расстройствами,
- ведение и обеспечение мест в воспитательно-опекунских представительствах дневной помощи,
- дополнительное питание для детей,
- предоставление похоронных пособий, включая бездомных,
- предоставление социальной помощи на дому и покрытие расходов за пребывание жителя гмины этом доме.

Собственные задачи гмин охватывают:

- предоставление и выдачу специальных целевых пособий
- предоставление, а также выплату помощи на хозяйственную самостоятельность в форме пособий, ссуд, а также непосредственной помощи
- управление, а также обеспечение мест в домах социальной помощи и центрах помощи гминного масштаба, а также направление туда лиц требующих опеки
- сотрудничество с повятовой биржей труда в сфере распространения предложений по трудоустройству, а также информации о свободных рабочих местах, распространение информации о пособиях профессионального консультирования и о подготовке.

Гмины в рамках социальной помощи осуществляют также задачи из сферы правительственной администрации. К ним принадлежат:

- предоставление и выдача постоянных пособий

- оплата взносов на страхование здоровья определённые в правилах о всеобщем страховании в Национальном Фонде Здравоохранения
 - организация и предоставление специальных опекунских пособий по месту жительства, а также обслуживание домов взаимопомощи для лиц с психическими расстройствами
 - предоставление и выдача целевых пособий на покрытие расходов связанных со стихийными или экологическими бедствиями
 - реализация задач исходящих из правительственных программ социальной помощи, цель которых связана с охраной уровня жизни лиц, семей и социальных групп
 - предоставление и выдача целевых пособий, приюта, питания и необходимой одежды иностранцам.
- Средства на реализацию и обслуживание выше перечисленных задач утверждает бюджет государства.

Задачи повята

В зависимости от значения повята, задачи, осуществляемые этой единицей территориального самоуправления, имеют более широкий характер и таким же образом, как и на гминном уровне реализуются собственные задачи и порученные задачи.

Я поделил бы их **в сфере собственных задач на;**

- а)** задачи из сферы разработки стратегии решения проблем социальной помощи, а также задачи из сферы управления консультирования в сфере специализации, включая методический консалтинг, а также обучение и профессиональное совершенствование кадров социальной помощи
- б)** организацию в различных формах опеки над детьми - организацию опеки в приёмных семьях, предоставление финансовой помощи на частичное покрытие расходов содержания находящихся там детей, обеспечение опеки и воспитания детей полностью или частично лишённых опеки родителей, в особенности через управление приёмно-опекунских центров. Оплата расходов содержания детей с территории повята, находящихся в круглосуточно дежурящих воспитательно-опекунских представительствах, предоставление финансовой помощи на самостоятельность, а также продолжение науки для лиц, покидающих эти центры,
- в)** управление и развитие инфраструктуры домов социальной помощи более широкого масштаба, управление повятовыми центрами помощи (включая дома для

матерей с малолетними детьми и беременных), управление жильём, предназначенным для лиц с территорий выходящих за границы гмины, создание и управление повятовыми центрами помощи семье,

г) управление другими действиями в соответствии с потребностями, например реализация охраняющих программ.

Группа задач порученных повяту из сферы публичной администрации

охватывает:

а) помощь иностранцам, имеющим статус беженца - реализация программ интеграции, оплат за эти лица взносов на здравоохранение, предоставление помощи в сфере кризисных интервенций, финансирование пребывания детей иностранцев в круглосуточно работающих воспитательно-опекунских представительствах

б) управление, а также развитие инфраструктуры центров помощи для лиц с психическими расстройствами,

в) реализация задач исходящих из правительственных программ социальной помощи, целью которых является охрана уровня жизни для лиц, семей и социальных групп, а также развитие специальной помощи.

следует обратить внимание, что задачи по социальной помощи могут осуществляться независимо через орган правительственной администрации и самоуправления, могут также быть поручены посредством этой администрации неправительственным организациям, осуществляющим деятельность в сфере социальной помощи, а также юридическим лицам духовенства и их организационным единицам. Поручение такой задачи осуществляется после предварительного проведения конкурса предложений. Поручение реализации задач по социальной помощи не может охватывать определения прав на получение пособия, оплату взносов на социальное страхование и страхование здоровья, а также выплату финансовых пособий. Конкурс предложений реализации задач по социальной помощи осуществляется, учитывая взаимопомощь, эффективность, честную конкуренцию и открытость. Уполномоченные субъекты могут по собственной инициативе выступить с предложением реализации задач по социальной помощи. В случае предоставления предложения субъектом, имеющим полномочия, орган социальной помощи обязан в 2-месячный срок рассмотреть целесообразность поручения определённой задачи субъектам, имеющим на это полномочия. Учитывая степень, в которой предложение соответствует приоритетам задач по социальной помощи, предоставляет гарантию

реализации задач в соответствии с обязывающими стандартами, средства доступные для реализации задач и пользу от реализации задач этими субъектами. После тщательного анализа целесообразности реализации задач субъектами, имеющими полномочия, вместо собственных служб, информирует подающего заявление о примерном сроке начала конкурса представленных предложений.

3. Общие основы при предоставлении финансовых пособий по социальной помощи

а) Принцип субсидиарности

Принцип субсидиарности в польской социальной модели помощи существует с периода между первой и второй мировой войной. Это предусматривал закон о социальном обеспечении от 16 августа 1923 года. После реактивации территориального самоуправления появился в закон о социальной помощи от 29 ноября 1990 года, учитывает его также очередной действующий закон о социальной помощи от 12 марта 2004 года.

В соответствии со статьёй 2 абз. 1 Закона о Социальной Помощи, социальная помощь старается помочь отдельным лицам и семьям преодолеть затруднительные жизненные ситуации, которые они не в состоянии преодолеть, используя собственные права, ресурсы и возможности.

Понятие субсидиарности на основе польского права о социальной помощи может быть рассмотрено в двух версиях:

- а)** субсидиарность социальной помощи относительно собственных ресурсов и возможностей, а также обязанностей возложенных на близких родственников,
- б)** субсидиарность социальной помощи относительно других систем социального обеспечения.

Понятие первой основы субсидиарности на практике сводится к тому, что сам субъект должен стремиться к тому, чтобы жить достойно, а если не в состоянии справиться, ответственность в этой сфере переходит на семью. В этом смысле субсидиарность, т.е. собственные возможности и средства имеет безусловный характер. Это означает, что орган социальной помощи всегда может отказать в предоставлении помощи. А субсидиарность социальной помощи по отношению к обязанностям, которые можно

возложить на близких родственников, имеет условный характер. На основании Статьи 16 абз. 2 Закона о Социальной Помощи гмина (повят) не может отказать в помощи нуждающемуся лицу, вопреки существованию юридической и моральной обязанности физических лиц (или юридических) для удовлетворения необходимых жизненных потребностей.

Имение каких-либо средств полученных из других систем пособий социального обеспечения не исключает возможности получения пособий по социальной помощи. Необходимым условием, которое в этом случае должен исполнить нуждающийся в помощи это невозможность покрытия расходов на содержание, несмотря на предварительное использование собственных средств и возможностей.

б) Принцип активности

На основании статьи 4 Закона о Социальной Помощи и выражается в обязанности взаимодействия лиц и семей, пользующихся социальной помощью выхода из тяжелой жизненной ситуации. На практике это означает, что лицо, ходатайствующее о получении пособия, обязано активно сотрудничать с работниками центра социальной помощи. Чаще всего дело идёт об обязанности добровольного курса лечения, повышения квалификации – следовательно, обязанность принятия участия в курсах, профессиональной подготовке, активном поиске трудоустройства. Также в сфере обязанности взаимодействия находится обязанность предоставления документов, информирование о существенных изменениях в своей ситуации. Жизненная ситуация такого лица оценивается индивидуально, что в итоге может стать причиной того, что лицо нуждающееся в помощи не может полностью вернуться к нормальной жизни в соответствии с советами предоставляемыми работником социальной помощи. Отказ от принятия предложенной работы за слишком низкое вознаграждение, владение очень высокими квалификациями для выполнения предлагаемой работы, отказ от предложенных общественных полезных работ, отказ от добровольного курса лечения в центре лечебной терапии, лицом, имеющим зависимость, может быть поводом отказа признания пособия. Распоряжение для такого поведения центра социальной помощи основано статьёй 11 абз. 2 закона. Но отсутствие взаимодействия, отрицательно влияющее на возможность признания права на получение пособия, не является единственным фактором, который рассматривается при принятии решения о получении пособия. В соответствии со статьёй 11 абз. 3 социальный работник должен обратиться

также внимание на ситуацию лиц находящихся на содержании лица ходатайствующего о получении пособия или пользующегося пособием.

в) Принцип индивидуализации пособий по социальной помощи

В юридическом смысле, система социального обеспечения понимается, как система гарантии и средств, служащих для удовлетворения потребностей нетрудоспособных лиц и потребностей, связанных с очень тяжелой жизненной ситуацией. Разнообразие средств социального обеспечения позволяет перечислить три его формы: социальное страхование, социальное обеспечение и социальная помощь. Идея социальной помощи независимо от периода - эпохи является всеобщей идеей. Характеризуя отдельные формы социального обеспечения, следует обратить внимание на факт, что, прежде всего они имеют индивидуальный и субсидиарный характер, а также лишены конструкции требования права на получение пособия. Лицо, ходатайствующее о получении пособия, может его получить в зависимости от оценки и признания органом социальной помощи. Мы имеем дело с принципом индивидуализации права на предоставление помощи, которая должна быть реализована таким способом, чтобы не противоречила идеи равенства. Это означает также, что пособия по социальной помощи отличаются от пособий полученных в страховой или снабженческой форме, тем, что перед их получением жизненная ситуация нуждающегося подлежит отдельной оценке, которая должна указывать необходимость принятия решения о признании пособия, а также о размере этих пособий. А в страховой и снабженческой системе мы имеем дело со схематизмом и формализмом в предоставлении пособий.

Внедрение основы индивидуализации пособий связано с отказом от детального и исчерпывающего определения пособий. Законодатель определяет только общим способом цель пособия и обстоятельства, в которых оно может быть признано, и тем самым отказывается от определения нормативного фактического состояния предоставляющего право на получение пособия, нормативного определения рода и размера пособия. Эти элементы имеют оценочный характер для органа, предоставляющего пособие. Свобода в этой сфере даёт возможность индивидуализации решений в границах предусматриваемых по праву форм и средств социальной помощи. Свобода признания охватывает в этой сфере принятие решения о получении пособия, определение типа пособий приспособленных к обстоятельствам, а также размеру

пособия. Индивидуализация пособий не может подвергать сомнению основы одинаковой трактовки лиц в подобных ситуациях. Индивидуализация обязана являться исходной точкой в оценке потребностей, а не исключительно результатом оценки. Признание пособий имеет свои плюсы и минусы. Плюсом является возможность индивидуализации каждой жизненной ситуации и связанных с ней отдельных потребностей. Минусом являются решения связанные с далеко подвинутой произвольностью в признании потребности являющейся причиной для признания помощи.

Индивидуализация пособий выражается также посредством разнообразия видов пособий по социальной помощи. Ввиду дифференцирования форм мы можем выделить помощь, реализованную в следующих формах: финансовые пособия, непосредственная помощь, помощь в пособиях, помощь посредством учреждений.

С индивидуализированным характером пособий по социальной помощи связана также их факультативность. Лицо, которому орган социальной помощи отказал в предоставлении пособия не может оспаривать этого решения в суде. В польской системе нельзя говорить о совершенной произвольности в предоставлении пособий. Лицо, которое решит, что выполняет условия для получения пособия, в случае отрицательного решения имеет право на внесение апелляции от неудовлетворяющего решения в орган высшей инстанции социальной помощи. Апелляция подаётся в 14-дневный срок от даты получения решения посредством организационной единицы, которая его предоставила.

4. Формы предоставления финансовых пособий

а) Постоянное пособие

Постоянное пособие выплачивает гмина и оно является порученной задачей из сферы правительственной администрации, это означает, что средства для этой цели передаются гмине из бюджета государства. Постоянное пособие относится к обязательному пособию, к которому применяется принцип subsidiarности. Лицо, которое имеет средства в виде материальных ценностей (например, недвижимое имущество) может получить постоянное пособие в виде временной помощи, но с условием решения своей проблемы в определённое время. После безуспешного истечения срока и отсутствия исполнения обязательства, решение о предоставлении

помощи может быть отменено на основании Статьи 106 абз. 5 закона о социальной помощи.

Статья 37 закона о социальной помощи подтверждает, что постоянное пособие принадлежит следующим лицам:

- совершеннолетнему лицу, самостоятельно ведущему хозяйство, нетрудоспособному из-за возраста или полностью нетрудоспособному, если его доход ниже доходного критерия лица, самостоятельно ведущего хозяйство, **т.е. суммы 477 злотых. Уровень доходов** подлежит проверке суммы каждые 3 года.

- совершеннолетнему лицу, проживающему в нетрудоспособной семье, из-за возраста или полностью нетрудоспособного, если его доход, а также доход на человека в семье ниже от доходного критерия на человека в семье в **размере ниже 351 злотых на человека.**

Лицо, самостоятельно ведущее хозяйство - это лицо, которое ведет самостоятельное домашнее хозяйство. В случае лиц ходатайствующих о получении социальной помощи на дом или находящихся в этом доме считается самостоятельно ведущим хозяйство, если до получения на дом социальной помощи эти лица имели право на постоянное пособие. **Нетрудоспособность из-за возраста** - это достижение женщиной возраста 60 лет, а мужчиной - 65 лет. **Полная нетрудоспособность** - это неспособность, в толковании пенсионных законов и пособия по нетрудоспособности из Фонда социального страхования или принадлежность такого лица к I или II группе инвалидности, или же документированная значительная или умеренная степень инвалидности. В случае лиц проживающих в семье и ходатайствующих о получении постоянного пособия существенную роль играет доход. Пособие может получить только тот, у кого доход на одно лицо в семье, как и доход ходатайствующего о получении пособия ниже определённого уровня доходов. Обе предпосылки должны выполняться вместе, это означает, что наличие высшего дохода от критерия ходатайствующего о получении пособия при низких доходах членов семьи является причиной того, что пособие не полагается. **Размер постоянного пособия** - это разница между определением уровня дохода лица самостоятельно ведущего хозяйство (или лица проживающего в семье) и доходом этого лица или доходом на человека в семье. Сумма постоянного пособия выплачивается ежемесячно и колеблется от 30 до 444 зл.

а) Временное пособие

Предоставление и выплата временного пособия имеет в настоящее время

характер собственной обязательной задачи. В 1990 - 2004 гг. это была задача необязательного характера из сферы правительственной администрации порученная гминам, реализация которой зависела от получения на эту цель средств из бюджета государства. В связи с вышеуказанным, она редко выполнялась. Изменение характера обязанности в случае временного пособия не означает для ходатайствующей о получении пособия стороны, требования об его выдаче. Гмина не может отказать выплаты пособия, ввиду отсутствия финансовых возможностей. Однако может учитывать свои финансовые возможности и предоставить его в определённом размере.

Временное пособие принадлежит лицу:

- самостоятельно ведущему хозяйство, доход которого ниже критерия дохода лица, самостоятельно ведущего хозяйство,
- семье, доход которой ниже определённого критерия доходов

Причины, являющиеся основой ходатайства о пособии в особенности: длительная болезнь, инвалидность, безработица, отсутствие возможности получения или приобретения прав на получение пособия из других систем социального обеспечения. Список причин перечисленных в законе имеет характер примера. Размер пособия зависит от усмотрения органа социальной помощи. Несмотря на превышение критерия доходов, в особенно обоснованных случаях на основании Статьи 41 пункт 2 Закона о Социальной Помощи пособие может признаваться, с условием возвращения части или полной суммы пособия.

Принципы определения размера временного пособия:

- в случае лица самостоятельно ведущего хозяйство - к разнице между критерием дохода лица, самостоятельно ведущего хозяйство и доходом этого лица - сумма пособия не **может превышать 444 злотых в месяц.**
- в случае семьи - к разнице между критерием дохода семьи и доходом этой семьи - сумма пособия не может быть ниже 50 % разницы между уровнем дохода лица, самостоятельно ведущего хозяйство (**477 зл.**) и доходом этого лица или уровнем дохода семьи и доходом этой семьи. Минимальная сумма временного пособия не может быть ниже 20 зл. в месяц - совет гмины может повысить минимальную сумму. Частично, на временные пособия гмины получают целевые дотации из бюджета государства.

Предоставление пособия гминным центром социальной помощи в случае временного пособия основано на административном усмотрении, которое не означает

произвольности. Орган, принимая решение об отказе, кроме потребностей подопечного должен учитывать также свои платёжные возможности.

б) Целевое пособие, специальное целевое пособие

Целевое пособие принадлежит лицам, которые имеют определённый уровень дохода, которые очутились в тяжелой жизненной ситуации (например, определённой в Статье 7 Закона о Социальной Помощи). Целевое пособие может признаваться для удовлетворения необходимых бытовых потребностей, например на покрытие расходов лечения, покупку продовольствия, лекарств, топлива, одежды, необходимых предметов домашнего обихода, расходов на мелкий ремонт, организации похорон бездомных лиц, а также лиц, не имеющих доходов и возможности получения пособий в Национальном Фонде Здравоохранения. Целевое пособие может признаваться на полные или частичные расходы на услуги здравоохранения. Целевое пособие полагается также на основании Статьи 40 Закона о Социальной Помощи лицам, не имеющим определённого уровня дохода — в данном случае он не подлежит обязательному возврату. Это касается лиц, которые понесли потери из-за непредвиденных обстоятельств или в результате стихийного бедствия или экологической катастрофы.

Лицу или семье с доходами, превышающими критерий дохода, может признаваться также специальное целевое пособие в размере, не превышающем критерий дохода лица, самостоятельно ведущего хозяйство или семьи, которое не подлежит возвращению или целевое пособие, с условием возвращения части или полностью полученного финансового пособия.

Предоставление обеих пособий основано на произвольном административном усмотрении, а предпосылки являющиеся основанием ходатайства о пособии нечетко определены - «особенные определённые обстоятельства» «необходимые бытовые потребности». Несмотря на исполнение предпосылок, орган социальной помощи не обязан предоставлять оба вида пособия. Огромную роль здесь играет исполнение принципа субсидиарности, индивидуализации пособия и основы активности. Целевое пособие не всегда должно соответствовать сумме необходимой на удовлетворение потребности.

в) Помощь на хозяйственную самостоятельность

Помощь на хозяйственную самостоятельность предусмотрена в Статье 43 Закона о Социальной Помощи и является формой одноразового целевого пособия. Принципы

предоставления этой помощи в виде исполнения особенных условий позволяющих ходатайствовать о нем, определение максимального размера, подробные условия и порядок предоставления определяет совет гмины в виде постановления.

Вышеуказанное пособие имеет факультативный характер и может принадлежать только лицам, которые не получили еще помощи из другого источника. Эта помощь может быть отказана лицам, уклоняющимся от работы в понимании правил о популяризации занятости и учреждениях трудового рынка, прохождения профессиональной подготовки. Эта помощь может быть направлена лицам, которые хотят начать деятельность в *small bussines*, а не имеют возможности получить банковский кредит из-за отсутствия кредитоспособности, а благодаря этой помощи могут преодолеть тяжелую жизненную ситуацию и получить постоянный источник содержания.

пособия социальной помощи в Польше - таблица 1*

Перечисление	Пользующиеся пособиями тыс.	Предоставленные пособия в млн. зл.
Год 2007	2 366	3 326,0
Финансовая помощь (включая пособия:)	1 940	2493,3
Постоянные пособия	184	602,8
Временные пособия	553	541,1
Целевые пособия	1 108	736,6
Финансовая помощь, включая:	1 245	832,8
приют	11	21,8
еда	1 086	430,4
одежда	16	3,0
похоронные пособия	5	9,4

*данные за: статистический ежегодник Республики Польша, 2008 г., таблица 27 (298) пособия социальной помощи, стр. 390

5. Помощь, реализованная в рамках собственной деятельности ГЦСП в г. Лодзь

Реализация социальной помощи в виде выдачи пособий финансового характера будет представлена на примере города Лодзь

таблица 2*

Год	Постоянное пособие		Временное пособие		Целевое пособие и специальное целевое пособие		пособие и ссуда на хозяйственную самостоятельность		Помощь для приёмных семей		пособие и ссуда на хозяйственную самостоятельность и продолжение учёбы		финансовое пособие на содержание и покрытие расходов связанных с изучением польского языка для беженцев	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	сумма	количество человек	сумма	количество человек	сумма	количество человек	сумма	количество человек	сумма	количество человек	сумма	количество человек	сумма	количество человек
2004	19 800 000	6 578	5 158 016	14 322	4 580 245	14 509	431 546	88	11 000 000	1 523	4 000 000	912	27 107	6
2005	19 911 621	5 897	8 911 439	15 236	3 064 038	13 158	214 093	53	11 787 336	1617	3 890 753	870	101 366	17
2006	20 756 603	6 095	11 279 380	15 544	2 655 726	10 629	173 730	39	12 679 902	1 804	3 629 539	884	25 940	9
2007	21 226 306	6 021	11 387 596	14 096	2 424 839	8 822	594 931	120	13 517 512	1 869	3 345 736	833	73 461	14

*финансовые пособия социальной помощи реализованные ГЦСП в г. Лодзь - данные отчётов деятельности Центра за 2004- 2007гг.

Объяснения к таблице 2

Колонка таблицы 5, 6

Кроме данных представленных в колонке 5 и 6 следует учитывать факт, что:

- в ноябре-декабре **2004 г.** началось пилотирование правительственной программы «**Питание для неимущих**». Эта программа предусматривала помощь в виде бесплатного питания или целевого пособия на покупку пищи или пищевых продуктов. В рамках программы 1.504 человека, которые воспользовались помощью в виде тёплого питания, а **718 получило целевое пособие с предназначением на покупку продовольствия**. Общая сумма помощи составила 408.482 зл., из чего 209.022 зл. - из бюджета города.

- в **2005 г.** предоставлено также помощь в виде целевых пособий с предназначением на покупку теплого питания или пищевых продуктов. Этой формой помощи воспользовалось **15.499 человек** на общую сумму 4.554.509 зл. Средства на реализацию Программы были выделены, как из бюджета гмины (2.645.900 зл.), так и из бюджета государства (5.189.247 зл.). Городской Центр социальной помощи в г. Лодзь предоставил также помощь в виде продовольственных талонов, которые получили **362 человека** на общую сумму **69.215 зл.**

Была реализована *Программа Коммунальная Аптека*, которая заключалась в предоставлении помощи самым бедным в форме софинансирования покупки лекарств, перевязочных материалов из определённого списка. Целью программы было улучшение эффективности лечения, а также начало лечения самых бедных. В 2005 г. **рецепты реализовали 2.523 человека** - выдано 6.266 медикаментов на сумму **340.514,20 зл.**

· **2006 г.** ГЦСП был также непосредственным исполнителем Распоряжения Совета Министров от 29 августа 2006 г. *по вопросу особенных условий реализации программы помощи для сельских хозяйств с целью смягчения последствий засухи* (Законодательный Вестник от 2006 г. № 155, поз. 1109). В рамках программы **256** сельским семьям выплачено целевые пособия в общем размере **234 928** зл.

· **В 2007 г.** предоставлено также помощь в виде **целевых пособий с предназначением на покупку теплого питания или пищевых продуктов.** Этой формой помощи воспользовались **13.604** человека на общую сумму **10.413.495** зл. Средства на реализацию Программы были выделены как из бюджета гмины (2.898.874 зл.), так и из бюджета государства (11.198.980 зл.). Общие расходы программы - 14.097.854 зл.

Остальную сумму, т.е. **1.893.407** зл. израсходовано на: **целевые пособия «Коммунальная Аптека»** - 850.489 зл., **целевые пособия на покрытие расходов возникших в результате непредвиденных обстоятельств** - 53.354 зл., **кредитные билеты** - 959 зл., организация похорон - 806.871 зл., а также возмещение расходов на питание - 181.734 зл.

Кроме финансовой помощи ГЦСП предоставил существенную **вещественную помощь** воспитанникам, которые уходили из приёмных семей, воспитательно-опекунских представительств, специальных школьно-воспитательных центров, молодёжных воспитательных центров, а также исправительных колоний предоставлено помощь в получении соответствующих жилищных условий:

2004 г. - **191** воспитанников и подопечных получили материальную помощь на благоустройство на сумму **231.001** зл.

2005 г. - **134** воспитанников и подопечных получили материальную помощь на благоустройство на сумму **228.279** зл.

2006 г. - **154** воспитанников и подопечных получили материальную помощь на благоустройство на общую сумму **303.735** зл.

2007 г. - **153** воспитанников и подопечных получили материальную помощь на благоустройство на сумму **306.974** зл.

Колонка *9, 10*

Помощь представленная в колонке 9 и 10 охватывает финансовую помощь для детей из приёмных семей происходящих и проживающих на территории г. Лодзь, детей - жителей других повятов, находящихся в приёмных семьях на территории г. Лодзь, а также на основании соглашений подписанных с другими повятами финансирование пребывания детей - жителей г. Лодзь находящихся в приёмных семьях, проживающих на территории других повятов.

Колонка *13, 14*

Данные представленные в колонке 13 и 14 касаются **финансовых пособий для беженцев и репатриантов на:**

- содержание и покрытие расходов связанных с изучением польского языка,
- покрытие расходов на проезд, на благоустройство и текущее содержание,
- покрытие расходов связанных с наукой малолетних детей.
- покрытие расходов на ремонт жилых помещений;

Количество лиц охваченных помощью ГЦСП по виду оказанной помощи представляет нижеследующая таблица.

таблица 3

	2004	2005	2006	2007
	1	3	4	5
финансовая	28 740	28 753	32 672	31 176
материальная	5 673	9 223	10 456	10 748
сфера обслуживания	4 336	4 303	4 360	4 616
итого	33 380	35 232	38 504	36 643

На задачи из сферы правительственной администрации порученные гмине, а также на собственные задачи гмины ГЦСП израсходованы следующие суммы (зл.):

таблица 4

	2004	2005	2006	2007
	1	2	3	4
из бюджета гмины	22 635 515	31 020 662	39 151 566	40 353 378
из бюджета государства	24 657 210	22 027 492	22 935 731	22 014 610
итого	47 292 725	53 048 154	62 087 297	62 367 988

Вышеуказанные данные указывают, что средства, выделенные из бюджета государства на реализацию порученных задач из сферы правительственной администрации, удерживаются на не измененном уровне с некоторой снижающейся тенденцией, одновременно растет количество средств выделенных из бюджета гмины на реализацию собственных задач

Заключение

таблица 5

Год Количество жителей	бюджет		Лица, пользующие ся помощью % числа жителей	расходы ГЦСП на реализацию задач % расходов бюджета	Принятие на работу ГЦСП и контролируе мых единицах	расходы		Расходы, реализованн ые в рамках договоров	Лица и семьи, охваченные социальной поддержкой
	доходы реализова нные в зл.	расходы реализова нные в зл.				Поставлен ные задачи для гмины и повята итого	Собственны е задачи гмины и повята итого		
2004 774 004	1 687 221 322	1 736 144 927	102 000 13,17%	167 654 554 9,65%	2 301	42 317 364 1 256 168 43 573 532	38 761 626 85 053 779 123 815 405	265 617	
2005 767 628	1 847 629 842	1 899 094 227	103 894 13,53%	226 746 038 12,27%	2 491	74519512 1313530 75 833 042	64 723 502 82 154 478 146 877 980	4 035 016	
2006 760 021	2 109 913 508,280	2 147 327 827, 940	102 000 13,42%	307 349 630 14,31%	2 473	135 063 131 1 388 809 136 401 940	75 533 579 91 108 897 166 642 476	4 255 214	82 599 (41 331)
2007 753 190	2 338 376 023, 350	2 420 100 932, 670	>100 000 13,27%	334 828 735 13,83%	2 586	141 148 725 1 802 910 142 951 635	89 373 543 97 194 577 186 568 120	5 308 980	73 671 (37 982)

1. Предоставление финансовых пособий по социальной помощи не является основной целью социальной помощи - не может являться целью самой по себе
2. Ограничение на предоставление финансовых пособий при отсутствии активного развития других форм, которые составляют помощь в самостоятельном решении тяжелых жизненных ситуаций, может вести к образованию в обществе группы исключенных и отгороженных от общества людей.
3. Значительное большинство лиц пользующихся помощью, особенно лиц с разными общественными дисфункциями передают своеобразную культуру нищеты из поколения в поколение.
4. Лучшему решению проблем для лиц, пользующихся социальной помощью, служит формирование системы органов социальной помощи основанной на работе принимающих активное участие социальных служб.
5. Средний размер целевых пособий на практике функционирования ГЦСП в г. Лодзь, например в 2005 - 96 зл., в 2006 - 124 зл., временных пособий, например в 2005 - 107 зл., 2006 - 124 зл. Указывает на символичность сумм полученных подопечными социальной помощи. Следует напомнить, что минимальное вознаграждение в Польше в 2004 — 2009 гг. находилось на уровне 824 - 849 - 889, 10 - 936 - 1126 - 1276 злотых.
6. На практике отсутствие системы социальной помощи в Польше, сконструированной на основании определения социального минимума, а также определения методов оценки потребностей одного человека.
7. На основании данных представленных в таблице 5 мы видим, что число лиц, пользующихся социальной помощью, остаётся практически на измененном уровне. Рост расходов на социальную помощь в 2004 - 2006 гг. приблизительно на 2,5 % в год практически не вызвал заметного снижения количества лиц, пользующихся социальной помощью. Это был, вероятно, один из факторов - хотя не единственный, обуславливающий содержание расходов на социальную помощь в 2007 году на более низком уровне, чем в предыдущем году.
8. Примером реализации задач по социальной помощи с всё более широкими проблемами может быть также рост расходов Гмины всё большего количества средств на выплату возмещения ущерба, в соответствии со статьёй 18 абз. 4 закона об охране прав жильцов на основании непредставления гминой в указанный срок социального помещения.

Год	Сумма компенсаций в зл.
2005	14 403
2006	29 042
2007	184 697
2008	435 109

Библиография:

В статье использовались следующие материалы:

1. Анджеевски. М. (Andrzejewski. M.), Пособия по социальной помощи и алиментные обязанности членов семьи, R.P.E.i S., Год LXI, выпуск 3, год 1999,
2. Левандович — Махниковска. М. (Lewandowicz — Machnikowska. M.), предоставление финансовых пособий по социальной помощи - отдельные вопросы, Территориальное самоуправление, № 1-2 / 2009
3. Полочек. Е. (Poloczek. E.), Принцип индивидуализации пособий по социальной помощи, Из вопросов законодательства о труде и социальной политике, т. 8, Научные труды UŚ в г. Катовице, № 853, Катовице 1987
4. Серповска. И. (Sierpowska. I.), Право социальной помощи, Закамьче 2006,
5. Шпор. Г., Мартыш. Ц., Нитецки. С. (Szpor. G., Martysz. C., Nitecki. S, Комментарий к закону о социальной помощи, Гданьск 2001
6. Врона. К. (Wrona. K.), Принцип субсидиарности в делах по пособиям социальной помощи на практике Верховного Административного Суда, Casus № 34/ 2004
7. Стопка. К. (Stopka. K.), По вопросам обязанности гмины (повята) предоставления помощи лицу, которому необходима помощь, Casus № 46/2007
8. Отчёты по деятельности ГЦСП в г. Лодзь за 2004 — 2007гг.