

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

БОРИЧЕНКО К. В.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 349.2

**РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СІМЕЙ ІЗ ДІТЬМИ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена дослідженню напрямів реформування законодавства у сфері соціального захисту сімей із дітьми протягом 2015–2016 р. р. Встановлено, що зміни, внесені до нормативно-правових актів у даній сфері, передбачають підвищення рівня соціального захисту сімей із дітьми шляхом приведення розмірів окремих грошових виплат даній категорії населення у відповідність до частини третьої статті 46 Конституції України, розширення переліку суб'єктів здійснення соціального захисту та категорій сімей із дітьми, які мають право на його отримання.

Ключові слова: сім'я з дітьми, соціальний захист, законодавство у сфері соціального захисту сімей із дітьми, реформування.

Статья посвящена исследованию направлений реформирования законодательства в сфере социальной защиты семей с детьми на протяжении 2015–2016 г. г. Сделан вывод о том, что изменения, внесенные в нормативно-правовые акты в данной сфере, предусматривают повышение уровня социальной защиты семей с детьми путем приведения размеров отдельных денежных выплат данной категории населения в соответствие с частью третьей статьи 46 Конституции Украины, расширение перечня субъектов осуществления социальной защиты и категорий семей с детьми, имеющих право на ее предоставление.

Ключевые слова: семья с детьми, социальная защита, законодательство в сфере социальной защиты семей с детьми, реформирование.

The article investigates areas of law reform in sphere of social protection of families with children during 2015–2016 period. Established that changes to regulatory legal acts in this area include improving of social protection of families with children by increasing sizes of individual payments to this category of population in accordance with Article 46 of Constitution of Ukraine, expanding of list of subjects of social protection and categories of families with children eligible to receive it.

Key words: family with children, social protection, legislation on social protection of families with children, reform.

Вступ. Конституція України визнає нашу державу суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і правовою (ст. 1). Основними завданнями України як соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав лю-



дини, надання соціального захисту тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї [1]. Дане положення реалізується шляхом забезпечення соціальної спрямованості економіки, що є основою для реалізації соціальних прав громадян та їх сімей, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень.

Указом Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 р. № 501/2015 одним із стратегічних напрямків Національної стратегії у сфері прав людини (далі – Стратегії) визначено забезпечення права на соціальний захист. Важливою складовою реалізації даного положення у сфері соціального захисту сімей із дітьми є його юридичне забезпечення, оскільки саме воно має пріоритетне значення у регулюванні суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації даним суб'єктом права соціального забезпечення права на соціальний захист.

У Розділі IV Стратегії визначено, що існуюча система соціального захисту є малоефективною, а її фінансування – обтяжливим для Державного бюджету. У недостатній мірі враховуються особливі потреби окремих категорій громадян, у тому числі сімей із дітьми, під час забезпечення їх права на соціальний захист. До того ж, економічний стан держави ще більше погіршує ситуацію у сфері соціального захисту. У зв'язку з цим законодавство у даній сфері повинно спрямовуватися на створення можливостей для забезпечення достатнього життєвого рівня та належного соціального захисту громадян [2].

Саме на забезпечення досягнення мети, визначеної у Стратегії, спрямоване реформування законодавства у сфері соціального захисту сімей із дітьми, яке передбачає підвищення його рівня шляхом приведення розмірів окремих грошових виплат даній категорії населення у відповідність до частини третьої статті 46 Конституції України, розширення переліку суб'єктів здійснення соціального захисту та категорій сімей із дітьми, які мають право на його отримання.

Питанням реформування законодавства у сфері соціального захисту сімей із дітьми у різний час присвячувалися наукові праці таких вітчизняних учених, як Н.Б. Болотіна, Л.В. Кулачок, В.М. Литвиненко, В.Д. Пилипенко, О.М. Потопахіна, В.А. Рудик, С.М. Синчук, І.М. Сирота, В.С. Тарасенко, Є.П. Яригіна та ін. Втім, зважаючи на динамічний характер правового регулювання відносин у сфері соціального захисту сімей із дітьми, роботи зазначених науковців не враховують більшості змін, які внесені до законодавства України у даній сфері з метою підвищення рівня їх соціального захисту.

Постановка завдання. Дослідження змін у законодавстві у сфері соціального захисту сімей із дітьми, внесених із метою реалізації Національної стратегії у сфері прав людини.

Результати дослідження. У Додатку 2 Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 341, серед заходів, спрямованих на підвищення соціального захисту сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, передбачено запобігання сімейному неблагополуччю та надання допомоги сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах [3].

Однією з причин складних життєвих обставин, у яких можуть опинитися сім'ї з дітьми, є утримання дитини самотньою матір'ю або самотнім батьком. За даними Державної служби статистики України у 2015 р. 10,9% усіх сімей із дітьми є неповними (у 2014 році цей показник становив 10,3%), у 95,4% із них дітей виховує мати, у 3,1% – батько [4].

У неповних сім'ях до бюджету родини, спрямованого на забезпечення утримання і виховання дитини, входять доходи лише одного з батьків. У зв'язку з цим очевидною є необхідність особливого захисту сімей такого типу шляхом здійснення матеріального забезпечення. Саме на досягнення даної мети спрямована допомога на дітей самотніми матерями, порядок призначення і виплати якої регулюється Розділом V-A Закону України «Про державну допомогу сім'ям із дітьми» від 21 листопада 1992 р. [5].

Тривалий час дана допомога призначалася у розмірі, що становив різницю між 50% прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше 30% прожит-



кового мінімуму для дитини відповідного віку, що викликало заперечення серед науковців, зважаючи на конституційні гарантії права на соціальний захист.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 р. [6] становище неповних сімей в Україні значно покращилося. Так, із 1 січня 2016 р. державна допомога на дітей одиноким матерям надається у розмірі, що дорівнює різниці між 100% прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців. Мінімальний розмір такої допомоги не встановлений та визначається з урахуванням доходу неповної родини.

На нашу думку, цілком логічним та доцільним є запровадження визначення розміру допомоги на дітей одиноким матерям, виходячи зі 100% прожиткового мінімуму, встановленого законом для дитини відповідного віку, що цілком відповідає частині третій ст. 46 Конституції України, відповідно до якої пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом засобів до існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

На підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 р. зазнав змін також порядок визначення розміру тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання яких невідоме, право на яку закріплене у частині восьмій ст. 181 Сімейного кодексу України від 10 січня 2002 р. [7].

На розвиток та конкретизацію норм Сімейного кодексу України у сфері визначення порядку призначення і виплати державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, спрямована постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме» від 22 лютого 2006 р. № 189 [8], пунктом восьмим якої закріплений розмір даної допомоги, що дорівнює різниці між 50% прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, та з 1 січня 2016 р. максимальним розміром не обмежується та визначається з урахуванням матеріального стану сім'ї, в якій виховується дитина.

Не дивлячись на те, що на сьогодні на законодавчому рівні скасоване обмеження розміру тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, що, безумовно, сприяє підвищенню рівня соціального захисту даної категорії сімей із дітьми, тим не менше порядок призначення і надання даної грошової виплати все ж не відповідає частині третій ст. 46 Конституції України, оскільки не забезпечує даному суб'єкту права соціального забезпечення рівень життя, не нижчий за прожитковий мінімум.

Основним видом грошових виплат у рамках державної соціальної допомоги, спрямованих на реалізацію конституційних гарантій права громадян на соціальний захист – забезпечення рівня життя, не нижчого від прожиткового мінімуму, шляхом надання матеріального забезпечення, є державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про державну соціальному допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 р. [9] право на відповідний вид грошових виплат мають сім'ї, які постійно проживають на території України, середньомісячний сукупний дохід яких з поважних або незалежних від них причин нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї.

За загальним правилом державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям призначається терміном на 6 місяців, а її розмір не може перевищувати 75% прожиткового мінімуму для сім'ї. Конкретний розмір даного виду допомоги визначається, як різниця між прожитковим мінімумом для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом.

У той же час на сьогоднішній день і до стабілізації національної економіки за критерій розрахунку розміру цього виду допомоги береться не прожитковий мінімум, а рівень його забезпечення, який визначається щорічно Законом про Державний бюджет на відповідний рік, виходячи з реальної можливості видаткової частини бюджету.



Така ситуація не може не викликати стурбованості, оскільки розмір соціальної допомоги, на яку може претендувати малозабезпечена сім'я, не відповідає частині третій ст. 46 Конституції України, яка зобов'язує державу надавати допомоги, які є основним джерелом існування, що є найбільш характерним для державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям, у розмірі, який гарантуватиме рівень життя, не нижчий за прожитковий мінімум, а також державним гарантіям, до яких відноситься, у тому числі, і розмір державної соціальної допомоги, який відповідно до ст. 17 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. [10] не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом. У результаті спростовується сама суть соціальної допомоги.

Законодавець намагається здійснювати певні кроки щодо наближення рівня забезпечення прожиткового мінімуму до базового соціального стандарту, але поки що це стосується окремих найменш соціально захищених категорій малозабезпеченого населення, серед яких сім'ї з дітьми. Так, відповідно до Закону України «Про внесення змін до статті 5 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 02.03.2015 р. № 221-VIII [11] з 1 квітня 2015 р. розмір державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям збільшився на кожную дитину віком від 3 до 13 років на 250 гривень, а на кожную дитину віком від 13 до 18 років – на 500 гривень. У той же час відповідні збільшення розміру державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям обмежуються розміром прожиткового мінімуму для сім'ї.

Крім грошових виплат, видом соціального захисту сімей із дітьми є соціальне обслуговування, законодавство у сфері якого також зазнало реформування на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей із дітьми» від 26 січня 2016 р. [12]. Так, даним нормативно-правовим актом доповнена ст. 5 Закону України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. положенням, відповідно до якого соціальне обслуговування може здійснюватися за місцем проживання (перебування) дитини у сім'ях громадян, які відповідно до договору надають послуги щодо утримання та виховання дитини (прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, сім'ї патронатних вихователів). Таким чином з 21 лютого 2016 р. перелік суб'єктів надання соціальних послуг сім'ям із дітьми доповнено сім'ями патронатних вихователів.

Сімейним кодексом України передбачено, що сім'я патронатного вихователя – це сім'я, в якій за згоди всіх її членів повнолітня особа, яка пройшла спеціальний курс підготовки, здійснює на професійній основі тимчасовий догляд, виховання та реабілітацію дитини на період подолання нею, її батьками або іншими законними представниками складних життєвих обставин (ст. 252).

Таким чином, сімейний патронат – це професійна комплексна соціальна послуга, що передбачає здійснення у сім'ї патронатних вихователів тимчасового догляду і виховання дитини, яка опинилася у складних життєвих обставинах, потребує захисту, та одночасне надання фахівцями соціальної сфери інтенсивних підтримуючих послуг сім'ї такої дитини для подолання або пом'якшення наслідків складної життєвої обставини, у якій вона опинилася, або адаптації до нових умов життєдіяльності.

На патронатного вихователя покладаються батьківські функції (утримання та виховання дитини, створення умов для навчання, фізичного та духовного розвитку тощо), а також обов'язок щодо здійснення професійної діяльності, спрямованої на реабілітацію дитини, що перебуває у його сім'ї.

Частиною сьомою ст. 252 Сімейного кодексу України закріплено, що порядок створення та діяльності сім'ї патронатного вихователя, влаштування, перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя затверджується Кабінетом Міністрів України. На вищий орган у системі органів виконавчої влади Сімейним кодексом України також покладено обов'язок щодо розробки розміру та порядку оплати послуг патронатного вихователя та виплати соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя. Проте дані нормативно-правові акти не розроблені та не прийняті.



Не дивлячись на те, що у Прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей із дітьми» здійснення патронату над дитиною передбачено в якості експерименту на три роки, який розпочався з 1 січня 2016 р., очікувати будь-яких результатів та говорити про доцільність та ефективність сімейного патронату над дитиною не видається можливим до моменту прийняття відповідних актів законодавства, які б ввели в дію главу 20 Сімейного кодексу України «Патронат над дітьми».

Висновки. На виконання Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року законодавство у сфері соціального захисту сімей з дітьми зазнало значного реформування. Зокрема, приведено у відповідність до частини 3 ст. 46 Конституції України порядок призначення і виплати державної допомоги на дітей одиноким матерям; скасовано обмеження розміру тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання яких невідоме; підвищено розмір державної соціальної допомоги для малозабезпечених сімей із дітьми; розширено перелік суб'єктів здійснення соціального обслуговування сімей із дітьми.

Проте, незважаючи на значний позитивний соціальний ефект від реформування законодавства у сфері соціального захисту сімей із дітьми, все ж говорити про відповідність його рівня конституційним гарантіям та потребам даного суб'єкта права соціального забезпечення ще зарано.

Так, тимчасова державна допомога дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання яких невідоме, продовжує виплачуватися у розмірі, що становить різницю між 50% прожиткового мінімуму, встановленого законом для дитини відповідного віку, та середньомісячними сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу.

Незважаючи на спроби підвищити розмір державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям із дітьми, її виплата на даний час не виконує свого основного призначення – подолання бідності та надання додаткових засобів для існування сім'ям, рівень доходів яких нижчий за прожитковий мінімум, оскільки розмір даного виду допомоги, у більшості випадків, менший за прожитковий мінімум, як це гарантовано Конституцією України.

Закріплення у законодавстві про соціальний захист сімей із дітьми правового статусу нового суб'єкта надання соціальних послуг сім'ям із дітьми (патронатної сім'ї) не призводить до підвищення рівня соціального захисту даної категорії осіб, оскільки відсутні норми, які б визначали порядок створення та діяльності патронатної сім'ї, влаштування та перебування дитини у її складі, оплату за надання послуг патронатного виховання тощо. За такої ситуації можна стверджувати, що положення ст. ст. 1, 5 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей із дітьми» мають виключно декларативний характер.

Очевидним є прагнення законодавця підвищити рівень соціального захисту сімей, у яких виховуються діти, але процедура його здійснення викликає заперечення. На нашу думку, задля дотримання гарантій, передбачених ст. 46 Конституції України, у сфері соціального захисту сімей із дітьми доцільно замість рівня забезпечення прожиткового мінімуму використовувати прожитковий мінімум, на основі якого і розраховувати розмір державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям. Крім того, варто відмовитися від використання відсоткових співвідношень до прожиткового мінімуму при визначенні розміру більшості грошових виплат, метою надання яких є подолання або пом'якшення несприятливих наслідків, спричинених необхідністю утримання та догляду за дитиною.

Список використаних джерел:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої



статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11. – Ст. 422.

2. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 69. – Ст. 2257.

3. Про затвердження Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року: постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 37. – Ст. 1311.

4. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2015 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

5. Про державну допомогу сім'ям із дітьми: Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 24.12.2015 р. № 911-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – Ст. 50.

7. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – Ст. 135.

8. Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме: постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 446.

9. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 290.

10. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.

11. Про внесення змін до статті 5 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»: Закон України від 02.03.2015 р. № 221-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 17. – Ст. 124.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей із дітьми: Закон України від 26.01.2016 р. № 936-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 10. – Ст. 99.

