

Є.П. Яригіна

**Соціальне забезпечення сімей з дітьми: міжнародний досвід
та українська модель**

УДК 349.3: 364.044.24

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол №5 від 25.12.2015 року)*

Науковий керівник: А.М. Слюсар – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри трудового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Р е ц е н з е н т и:

О.В. Москаленко – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди

Л.П. Шумна – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри права України Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права ПВНЗ «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»

Яригіна Є.П.

Соціальне забезпечення сімей з дітьми: міжнародний досвід та українська модель: монографія /Є.П. Яригіна. – Х.: Монолит, 2016. – 196 с.
ISBN 978-617-537-228-9

Монографію присвячено комплексному аналізу актуальних теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з соціальним забезпеченням сімей з дітьми. В основу дослідження покладено комплексний науковий підхід до аналізу суспільних відносин, що виникають у процесі соціального забезпечення сімей з дітьми. Обґрунтовано необхідність розробки і прийняття Закону України «Про соціальне обслуговування сімей з дітьми». Розглянуті та виділені основні функції сім'ї в суспільстві. З'ясоване місце сімей з дітьми в системі суб'єктів права соціального забезпечення. Охарактеризовано сучасний стан правового регулювання соціального забезпечення сімей з дітьми в Україні та зарубіжних країнах, зроблено порівняльний аналіз. Проведена класифікація видів соціальних послуг сім'ям, що мають дітей.

Для науковців, викладчів, аспірантів, студентів вищих юридичних навчальних закладів, юристів-правників.

ЗМІСТ

ВСТУП	
ГЛАВА 1. ОХОРОНА СІМ'Ї З ДІТЬМИ – ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ	
ДЕРЖАВИ	
1.1. Місце і роль сімей з дітьми в сучасному суспільстві	
1.2. Сім'я з дітьми як суб'єкт права соціального забезпечення	
<i>Висновки до глави 1</i>	
ГЛАВА 2. СОЦІАЛЬНІ ГРОШОВІ ВИПЛАТИ СІМ'ЯМ З ДІТЬМИ.	
2.1. Державні соціальні допомоги сім'ям з дітьми	
2.2. Пенсійне забезпечення сімей з дітьми	
Висновки до глави 2	
ГЛАВА 3. СОЦІАЛЬНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ СІМЕЙ З ДІТЬМИ.	
3.1. Загальнотеоретична характеристика соціального обслуговування сімей з дітьми	
3.2. Види соціальних послуг сім'ям з дітьми і порядок їх надання	
Висновки до глави 3	
ГЛАВА 4. СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СІМЕЙ З ДІТЬМИ: ІСТОРИЧНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД	
4.1. Становлення й розвиток соціального забезпечення сімей з дітьми	
4.2. Міжнародний досвід соціального забезпечення сімей з дітьми	
Висновки до глави 4	
ВИСНОВКИ	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	

ВСТУП

У житті суспільства сім'я є важливим соціальним інститутом, в основу якого покладена система шлюбних і родинних, господарських і правових, моральних і психологічних зв'язків між людьми. Негативні процеси, пов'язані з трансформацією українського суспільства, ускладнюють становище сім'ї, негативно позначаються на основних її функціях – економічній, репродуктивній та виховній. Це призводить до того, що дедалі більше сімей обирають бездітність або відкладають народження дітей чи обмежуються народженням однієї дитини, зменшується кількість зареєстрованих шлюбів, високим є показник розлучень.

Серед основних причин високої дитячої смертності, крім біологічних факторів та незадовільного стану навколишнього природного середовища, слід виділити недостатній соціальний захист дитинства, материнства, батьківства.

Пріоритетним напрямком соціальної політики нашої держави, яка проголосила курс на зближення з Європейським Союзом, є перевага загальнолюдських та сімейних цінностей, тому країна на законодавчому рівні виділила неповнолітніх дітей та сім'ю, яка їх виховує й утримує, як одну із самих вразливих категорій населення. Україна визнає сім'ю головною структурною одиницею суспільства, а головною функцією – народження та виховання дітей.

Започатковані Україною економічні перетворення та реформа вітчизняної системи права призвели до оновлення одного з найважливіших інститутів ринкових відносин – законодавства про соціальне забезпечення сімей з дітьми. Позбавлене належної теоретичної бази законодавство про соціальне забезпечення сімей, що мають дітей, незавжди забезпечує повноту регулювання відповідних відносин, а суперечливі за характером програми соціального захисту ускладнюють правозастосувальну діяльність.

Глибока криза вітчизняної системи соціального забезпечення сімей з дітьми, брак повноцінної законодавчої бази й однастайності вчених щодо численних проблем у соціальній сфері обумовлюють актуальність пошуку нових, інноваційних підходів до розв'язання проблеми правового забезпечення населення.

Своєчасність наукового дослідження пояснюється й тим, що проблеми правового регулювання соціального забезпечення сімей з дітьми в українській правовій літературі ще не знайшли належного відображення. Тому об'єктивно існує потреба проведення глибоких наукових досліджень з метою побудови ефективної системи соціального забезпечення сімей з дітьми, а також вдосконалення відповідних юридичних норм.

Вищевикладене підкреслює потребу подальших наукових розробок у цьому

напрямку.

За допомогу у написанні та виданні монографії висловлюємо подяку доктору юридичних наук, професору Слюсару А.М., доктору юридичних наук, професору Ярошенко О.М., доктору юридичних наук, професору Прилипко С.М., колегам за підтримку і доброзичливі поради.

ГЛАВА 1

ОХОРОНА СІМ'Ї З ДІТЬМИ– ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

1.1. Місце і роль сімей з дітьми в сучасному суспільстві

У людському співтоваристві сім'я виступає фундаментальним інститутом, найважливішою соціальною цінністю, природним первинним осередком суспільства. Сім'я, як невід'ємний елемент соціальної структури суспільства, тісно пов'язана з останнім, оскільки кожен член входить до різних соціальних груп, колективів, організацій, громадських об'єднань, політичних партій, вступає у відносини з підприємствами торгівлі, охорони здоров'я, з місцевою владою, сусідами тощо. Вона характеризується певними соціальними нормами, санкціями, зразками поведінки, правилами, обов'язками, що регулюють стосунки між подружжям, батьками, дітьми. Із цього виходять розробники Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року [2], метою якої задекларовано збереження традиційних сімейних цінностей, посилення мотивації до реєстрації шлюбів, свідомого народження і виховання дітей, а також підвищення соціального захисту сімей, які опинились у складних життєвих обставинах.

Найпоширенішим розповсюдженим типом сім'ї є сім'я, що складається з батьків (кровних матері, батька) й дітей. Батьки – це представники дитини, у силу виконання своїх природних прав та обов'язків, що полягають у вихованні, фізичному розвитку, навчанні, утриманні, захисті прав та інтересів своїх дітей і прямо передбачені нормами сімейного права [3]. Батьками дитини, тобто особами, які утворюють сім'ю, є не тільки жінка й чоловік, які перебувають у зареєстрованому шлюбі, а й особи, які спільно проживають у фактичних шлюбних відносинах. У тому полягає основне розходження з правовими приписами сімейного права, у якому шлюб – це основний і безперечний критерій визначення сім'ї. «Сім'я – це така суспільна група, яку складають батьки і діти незалежно від того, знаходяться чоловік і жінка в шлюбі чи ні. Сім'я є, таким чином, родинною по крові, у шлюбі або поза ним...» [4, с. 20]. Отже, основним підґрунтям правового зв'язку (класичним і найпоширенішим) є засвідчений державними органами кровний зв'язок по народженню між дитиною й батьками, які здійснюють догляд і турботу про неї.

Через об'єктивні й суб'єктивні чинники, що мають місце в реальному житті, на жаль, існує значна численність дітей, які залишилися без батьківського піклування. У таких випадках держава в силу норм загальнолюдської моралі, міжнародно-правових

зобов'язань і нормативних положень, що містяться у власному національному законодавстві, здійснює заходи по захисту цих дітей, влаштовуючи дитину в сімейний колектив, у державну, громадську або іншу установу, створену з цією метою. При цьому пріоритетність сім'ї для проживання дітей, які залишилися без піклування батьків, є безумовною. Саме на це зорієнтована державна політика по охороні й захисту дітей.

Права й обов'язки, прирівняні до батьківських, можуть виникнути й в інших осіб, а не тільки у кровних батьків. Розглянемо випадки, коли виникають саме сімейні зв'язки між дітьми й особами, які піклуються про них.

Найбільш близьким до природних сімейних відносин є правовий зв'язок усиновленого з усиновителем, на підставі якого також будується сім'я. Такий вид зв'язку має самостійне значення і своєрідність у сімейному праві, де встановлюються порядок, умови, процедура усиновлення, взаємні права й обов'язки сторін правовідносин. У сфері соціального захисту сім'ї з дітьми, на нашу думку, особливостей правового регулювання у випадку усиновлення дитини не має. Це зумовлено нормами сімейного права, спрямованими на захист інтересів як усиновленого, так і усиновителів. Згідно зі ст. 232 Сімейного кодексу України усиновлені стосовно усиновителів та їх родичів, а усиновителі та їх родичі щодо усиновленого прирівнюються в особистих і майнових правах та обов'язках до родичів по походженню. Завдяки цим нормативним установленням реалізація права на соціальний захист сімей з усиновленими дітьми залишається звичайною.

Забезпеченню захисту інтересів дитини, яка залишилась без піклування батьків, служить і інститут опіки й піклування. Представляє інтерес комплексний характер цього інституту, оскільки він лежить у сфері сімейного, цивільного й адміністративно-правового регулювання, включаючи в себе відносини, що виникають на ґрунті законного представництва від імені осіб, позбавлених (або обмежених) у своїй дієздатності, тобто опіку (піклування) над дієздатними, неповнолітніми, обмежено дієздатними, недієздатними особами, над їх майном, а також відносини між органами опіки й законними представниками.

Основу опіки й піклування над неповнолітніми становить турбота про дітей, які з певних причин не можуть одержати її від батьків, а також необхідність захисту особистих і майнових прав та інтересів цих дітей. Законодавець дає примірний, невичерпний перелік причин, внаслідок яких дитина залишилась без піклування батьків: «внаслідок смерті батьків, позбавлення батьківських прав, хвороби батьків або з інших причин». Аналізуючи законодавчі акти і практику регулювання відносин по

опіці й піклуванню дітей, можна назвати чотири форми опіки (піклування): а) одноразова, що має місце при необхідності негайної охорони прав та інтересів дитини; б) індивідуальна, яка встановлюється для захисту й охорони прав та інтересів неповнолітніх при постійній відсутності осіб, відповідальних за виховання дитини; в) групова, що здійснюється опікуном (піклувальником), призначеним уповноваженим органом над групою дітей (наприклад, вихованці одного дитячого будинку); г) адміністративна, яка здійснюється самим органом опіки (піклування), коли не встановлено індивідуального або групового опікуна (піклувальника).

Предметом нашого розгляду є тільки друга форма опіки й піклування – індивідуальна опіка (піклування) щодо дітей, позбавлених батьківського піклування, здійснювана на постійній основі. Йдеться про випадки, коли доросла людина-вихователь мешкає разом із вихованцем, будучи законним представником його інтересів. Він покликаний замінити йому батьків, і тому (за певним винятком) володіє комплексом особистих і майнових прав та обов'язків батьків.

На нашу думку, спільно проживаючі опікун (піклувальник) і його вихованець становлять сім'ю, в якій із моменту прийняття вихованець стає її фактичним членом, тобто сім'ї опікуна (піклувальника). Деякі вчені, не включають опікунів (піклувальників) до кола членів сім'ї, наводячи як основний аргумент той факт, що установлення опіки (піклування), як правило, має місце тільки до досягнення повноліття дитини [5, с. 330]. Ця думка, принаймні, з погляду соціального захисту сімей з дітьми, вбачається нам помилковою, оскільки обмежена тривалість у часі цих обов'язків не становить основного положення інституту опіки (піклування), тим більше, що й про сім'ю з дітьми, як таку, можна вести мову лише до досягнення дитиною 18 років. Однією з особливостей правового зв'язку опікуна (піклувальника) зі своїм підопічним є збереження відповідних відносин вихованця зі своїми батьками (або з одним із них). Це можливо у випадку позбавлення батьківських прав, відібрання дитини без позбавлення батьківських прав, відбування батьками покарання в місцях позбавлення волі або тривалої хвороби одного з батьків. На наш погляд, подібні відносини не можна назвати сімейними, оскільки батьками не виконуються основні їх обов'язки по захисту прав дітей і представленню їх інтересів, не говорячи вже про відсутність такої важливої ознаки сім'ї, як спільне проживання, про яке йтиметься далі.

Зазначені три види правового зв'язку (або три види сімейних відносин) між дітьми й дорослими, які здійснюють турботу про них, не є вичерпними, хоча й виступають основними. Зміни життя всього суспільства, що відбуваються в країні, породили безліч нових проблем у сфері сімейних відносин і викликали необхідність їх

дослідження і правового регулювання. Йдеться про нестандартні і багато в чому експериментальні форми турботи про дітей в умовах сімейного колективу. Їх виникнення об'єктивно зумовлене збільшенням кількості дітей, які залишилися без піклування батьків. Якщо в 2011 р. виявлено 49 665 дітей, які залишилися без батьківського піклування, в 2012 р. їх налічувалося вже 67 286, в 2013 р. – 71718 дітей, то станом на 01.01.2014 р. – 80772 дітей.

Таке становище в нашому суспільстві пов'язане з низкою обставин, до числа яких належить така «поважна» причина, як загибель батьків у військових конфліктах на окремих територіях. Проте основна причина, звичайно ж, у соціальному сирітстві, сирітстві при живих батьках, коли діти, які мають батьків, виховуються не ними, а «випадають» із сім'ї, власне кажучи, її в цих випадках узагалі не існує. Серед дітей, які виховуються без сім'ї, лише десята частина не має живих батьків. Причини цього криються в моральному падінні певної частини суспільства, в економічній неспроможності батьків, пияцтві, наркоманії та ін. За таких умов піклуватися про дітей, які залишилися без піклування батьків, – завдання держави і членів суспільства. Тільки в такий спосіб можна забезпечити майбутнє країни. Ось чому необхідно шукати нові шляхи виховання дітей у сімейних колективах, досліджувати різні методи, обирати з них найбільш вдалі й оптимальні.

Нестандартними, новими на сьогодні є такі форми прийняття дітей на виховання, як патронат і прийомна сім'я. Їх докладна правова регламентація – завдання сімейного права, яке на даний момент, на жаль, залишається невирішеним. З погляду соціального захисту сімей з дітьми – на основі як патронату, так і прийомної сім'ї – виникають сімейні відносини зі взаємними правами й обов'язками дитини й особи, яка здійснювала турботу про неї. Як і стосовно інших сімей з дітьми, держава щодо них виступає зобов'язаним суб'єктом у сфері соціального захисту. Поняття «прийомна сім'я» закріплено в постанові Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 р. № 565 [6]. Прийомна сім'я – сім'я або окрема особа, яка не перебуває у шлюбі, що добровільно за плату взяла на виховання та спільне проживання від одного до чотирьох дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Діти, уражені ВІЛ-інфекцією, можуть влаштовуватися для виховання та спільного проживання у прийомній сім'ї за наявності відповідних висновків органів опіки та піклування і закладів охорони здоров'я, а їх загальна кількість не повинна перевищувати чотирьох осіб. Прийомна сім'я є сім'єю, яка добровільно взяла на виховання та спільне проживання від одного до чотирьох дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Сімейний кодекс України у ст. 252 вперше закріплює поняття «патронат» як явище в царині сімейних відносин, що означає взяття дитини на виховання на договірних, відплатних засадах.

Не слід оминати увагою й інші види відносин між особами, які здійснюють виховання дітей, одним з яких є дитячі будинки сімейного типу. У відповідності до ст. 256-5 Сімейного кодексу України, дитячий будинок сімейного типу – окрема сім'я, що створюється за бажанням подружжя або окремої особи, яка не перебуває у шлюбі, для забезпечення сімейним вихованням та спільного проживання не менш як п'яти дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Для влаштування зазначених категорій дітей до дитячого будинку сімейного типу необхідна згода самої дитини.

Ще одним видом відносин між особами, які фактично виховують дитину, й останнього, на підставі яких можливе виникнення й існування сімейних відносин, є фактичне виховання дітей, які залишилися без піклування батьків. Такі відносини в науковій юридичній літературі досліджені недостатньо, що пояснюється низкою причин. З одного боку, немає нормативної бази регулювання відносин по фактичному вихованню дитини, а з іншого – для всиновлення і встановлення опіки (піклування) щодо дітей, які залишилися без піклування батьків, надаються широкі можливості, а також існує чимало правових норм стосовно даних питань. Разом із тим фактичне прийняття дитини на виховання є реалією нашого життя (наприклад, сім'ї, що складаються з бабусь та онуків), де реальні піклувальники у 87 % випадків не мали права на одержання соціальної допомоги від держави [7].

У сімейному законодавстві, що встановлює основи правових зв'язків у сфері сімейних відносин, інститут фактичного виховання не одержав законодавчого оформлення (йому присвячена лише одна норма). Стаття 232 Сімейного кодексу України зобов'язує фактичних вихователів, які взяли до себе дітей на постійне виховання й утримання, у разі відмови від подальшого піклування утримувати дітей неповнолітніх, якщо останні не мають батьків або не можуть одержати реальної допомоги від них. Із цієї норми можна зробити висновок, що ніякої правової регламентації відносин вихователя й вихованця немає, крім єдиного вищевказаного випадку, де йдеться тільки про утримання. А тим часом необхідність вирішення у нормативному порядку зазначених питань, на наше переконання, давно назріла.

Детальне регулювання відносин фактичного виховання – випадки прийняття дітей на виховання, категорії реальних вихователів, порядок здійснення цієї форми сімейного виховання – це завдання, вирішення якого належить до компетенції сімейного права. З точки зору соціального захисту сімей з дітьми цей вид сімейних

відносин має потребу в правовому регулюванні. Зокрема, законодавець повинен дати відповіді на запитання: чи утворить це коло суб'єктів (дитина і фактичний вихователь) сім'ю, чи підлягає вона захисту з боку держави? При цьому важливо назвати й окремі категорії фактичних вихователів.

Особливу групу фактичних вихователів становлять подружжя (опікуни, попечителі, усиновителі, вітчим, мачуха). Хоча їх відносини з підопічним також не врегульовані законом (крім обов'язку утримувати один одного щодо вітчима (мачухи) (ст. 232 СК України), вони, безумовно, становлять сім'ю. Особи, які проживають разом з особою, наділеною відповідними правами й обов'язками щодо дитини, з погляду соціального захисту є сім'єю, яка виховує її й підлягає захисту на загальних підставах.

Реальне ж становище в нашому суспільстві свідчить, що існує також значна частина й інших фактичних вихователів. Це категорія громадян, які беруть на виховання дітей, які залишилися без піклування батьків, без відповідного оформлення відносин у встановленому законом порядку. Такий вид фактичного виховання можливий у випадках, які можна об'єднати у дві групи. Перша – це відсутність у дитини обох батьків або одинокої матері, у разі їх смерті, оголошення померлими або при визнанні їх у встановленому порядку безвісно відсутніми. Друга – коли в дитини є батьки, але вони з якихось причин не виконують щодо дитини своїх батьківських обов'язків. Це можуть бути різні обставини: визнання громадянина недієздатним унаслідок душевної хвороби; тривала хвороба, що перешкоджає виконанню батьківських обов'язків; відбування покарання в місцях позбавлення волі або перебування під вартою в період слідства, відібрання дитини без позбавлення батьківських прав; визнання батьків обмежено дієздатними внаслідок зловживання спиртними напоями чи наркотичними речовинами.

В усіх перелічених випадках існує можливість добровільно, за власним бажанням прийняти чужих дітей на виховання. Зробити це можуть як родичі дитини, так і особи, які не перебувають з нею ні в якій спорідненості. Причому варто мати на увазі, що родичі, які виховують дитину, можуть бути як близькі (дід, бабуса, брати, сестри), так і далекі (тітки, дядьки та ін.). І при належному оформленні прийняття дитини на виховання – рішення суду про позбавлення батьківських прав, рішення органу опіки й піклування про поновлення останніх чи призначенні опікуна (піклувальника) – проблем із реалізацією прав дитини та її фактичного вихователя у сфері соціального захисту не виникає.

Зовсім інша справа у випадку, коли дитина й фактичний вихователь постійно мешкають разом, не вирішуючи в законодавчому порядку питання про належне

оформлення своїх відносин. На нашу думку, у такому разі цілком правомірно порушувати питання про те, що ці особи становлять сім'ю, оскільки, взявши дитину на постійне виховання й утримання і проживаючи з нею спільно, вихователь фактично виконує всі батьківські обов'язки: піклується про її розвиток, навчання, захищає права й інтереси.

У Законі України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [8] одержав своє втілення правильний, з нашого погляду, концептуальний підхід до соціального захисту сімей з дітьми. По-перше, законодавець вдало змінив термін «громадян, які мають дітей» на поняття «сім'я з дітьми», а по-друге, із тексту преамбули Закону випливає, що держава гарантує матеріальну підтримку такій сім'ї, що в нових умовах розвитку нашої держави видається слушним.

Поряд із розглянутими критеріями категорії «сім'я з дітьми» (наявність дітей і відповідний правовий зв'язок дитини з особою, яка її виховує), існує й додатковий, необхідний, як вбачається, для додання сімейним стосункам правової значущості для соціального захисту таких сімей. Це такий юридичний факт, як спільне проживання дитини й особи, яка піклується про неї. Розгляд даного питання становить відповідний інтерес в аспекті соціально-забезпечувальних відносин. За усталеною думкою, проживання разом і ведення господарства – це факти, що викликають певні правові наслідки тільки у сфері подружньо-сімейних відносин, врегульованих сімейним правом, із чим важко погодитися. З нашої точки зору, це обов'язковий критерій для характеристики сім'ї із дітьми як об'єкта соціального захисту. Ось чому сім'я взагалі, а з дітьми зокрема, може складатися із представників як одного, так і двох поколінь, з родичів, які перебувають у близькій чи більш далекій спорідненості. Для них спільне мешкання не є тим невід'ємним критерієм, що характеризує сім'ю, якщо ж йдеться про таку, що складається з дитини й особи, яка виховує її. Ознака проживання разом є необхідною, оскільки, тільки мешкаючи з дитиною, дорослі можуть належно виконувати батьківські обов'язки по вихованню, фізичному розвитку, навчанню дитини й захисту її прав та інтересів. Необхідно відмітити, що довідка, яка видається ЖКО за місцем мешкання дитини, фактично може підтвердити не що інше, як тільки факт спільного проживання в одному житловому приміщенні дитини й особи, яка здійснює турботу про неї, бо встановлення цим органами дійсного факту утримання навряд чи можливе і явно виходить за межі його компетенції. Констатація цього факту припускає, що орган, який відає експлуатацією житлового фонду, й веде облік громадян, які проживають у підвідомчих йому будинках, повинен мати відомості про те, хто в сім'ї і від кого одержував повне утримання або допомогу, що служила постійним і основним

джерелом засобів існування. А ці органи таких даних, як правило, не мають.

Шляхом надання юридичної значимості факту спільного мешкання дитини й піклувальника пішов законодавець при закріпленні права на щомісячну допомогу на дитину в Законі України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». У цьому акті уперше проживання разом як юридичний факт для одержання соціальної допомоги від держави встановлено законодавчо, що має важливе значення для вдосконалювання системи соціального захисту сімей з дітьми. Ігнорування ж цього факту як одного з основних критеріїв, що характеризують сім'ю, спричиняє можливість обмеження прав та інтересів дітей. Держава й суспільство, починаючи з заходу для соціального захисту сім'ї, направляють соціальну допомогу дитині через дорослих, які її виховують. Відсутність факту спільного мешкання (крім припинення виконання сім'єю належним чином своєї головної функції – відтворення особистості) призведе до того, що державна допомога, соціальні блага не будуть доходити до адресата.

Визначення поняття «спільне проживання» можна дати, виходячи з тлумачення, що міститься в сімейному праві. Це тим більше доцільно, оскільки саме поняття мешкання дитини разом з батьками (або з особами, які їх замінюють) впливає, насамперед, із норм сімейного права. Пленум Верховного Суду СРСР свого часу роз'яснив, що під спільним мешканням мається на увазі проживання в одному житловому приміщенні, спільне харчування, взаємна турбота [7]. Із формулювання, наведеного в зазначеній постанові, випливає, що Верховний Суд СРСР відніс перелічені обставини й сам факт проживання разом до ознак, властивих тільки сімейним відносинам.

Сім'я має велике значення для держави, вона впливає на життя суспільства, оскільки їй належить вирішальна роль у процесі репродукування самої людини, продовження людського роду, на неї лягають великі обов'язки у вихованні дітей, підлітків, у фізичному і духовному розвитку особистості [10, с. 50].

Природа сім'ї як соціального явища складна й різноманітна. З одного боку, вона, будучи продуктом суспільного розвитку, є громадським інститутом, підґрунтям суспільства. У цій своїй якості сім'я вступає у відносини з державою, іншими інститутами суспільства, безпосередньо впливаючи на численні суспільні процеси. Мабуть, важко знайти такі з них, стосовно яких вона залишалася б цілком нейтральною. З іншого – її багатогранна природа знаходить свій прояв у внутрішньосімейних зв'язках. Сім'я – це середовище, де реалізуються найбільш значимі елементи особистості (подружжя й батьківська любов, взаємодопомога), відбувається її самореалізація. Саме сукупність цих двох аспектів функціонування сім'ї в суспільстві

робить її особливо значущим соціальним інститутом. Стійкість, успішний розвиток сім'ї полягають у здатності гармонійно сполучити інтереси її членів і суспільства в цілому.

Двоєдина природа сім'ї, як соціального інституту, й основи реалізації кожного індивідууму найяскравіше проявляються у функціях, які виконуються нею. Під останніми сучасна доктрина розуміє напрямки діяльності сімейного колективу й окремих його членів, що виражають соціальну роль і сутність останніх [11, с. 17]. Єдності у класифікації функцій сім'ї дослідники, які вивчають ці проблеми, не мають. Однак, аналіз існуючих у науковій літературі класифікацій дозволяє вирізнити такі основні її функції: репродуктивна, виховна, господарсько-побутова, функція соціального захисту, рекреаційна, економічна і психологічна.

Основною, найбільш значимою визнана репродуктивна функція, що включає в себе процес відтворення нового життя або продовження роду. Вона охоплює і біологічний (саме відтворення), і соціально-психологічний (створення особистості людини) процеси. Як слушно зазначає Сіленко А. О., дякують не за життя, що дане народженням, а за те, що воно врятоване вихованням [12, С. 28]. Завдання виховної функції, що передбачає здійснення процесу соціалізації молодого покоління, полягає у задоволенні індивідуальних потреб у батьківстві, материнстві, контактах із дітьми, їх вихованні, самореалізації у дітях; господарчо-побутова передбачає підтримання фізичного стану сім'ї, догляд за дітьми; функція соціального захисту означає відповідальність членів сім'ї за поведінку у суспільстві, у різних сферах діяльності, виконання обов'язку між подружжям, батьками та дітьми, старшого покоління перед молодшими та полягає у забезпеченні соціальної підтримки та захисту одними членами сім'ї інших; виконання економічної функції забезпечує отримання матеріальних засобів одних членів сім'ї для інших, матеріальну підтримку неповнолітніх [13].

Зауважимо, у всіх промислово розвинених країнах сім'я фактично втратила свою колись головну виробничу функцію, нині доцільніше вести мову про властиву їй ще й економічну функцію. Сім'я деякою мірою виступає, як виробником, так і споживачем матеріальних і духовних цінностей. Ця її функція знаходить свій прояв і в таких процесах, як участь членів сім'ї в суспільному виробництві, що забезпечує їй відповідний рівень добробуту, організацію споживання й побуту всередині сім'ї [14, С. 12; 15], тобто ведення домашнього господарства, планування сімейного бюджету, задоволення матеріальних і побутових потреб усіх її членів. Для сімейної економіки характерне глибоке взаємопроникнення соціального й економічного, тісна їх єдність. У процесі домашньої праці, яким би він не був простим, відбувається соціалізація

молодого покоління, всебічний розвиток особистості всіх членів сім'ї, освоєння дитиною досягнень попередніх поколінь. Усе вищенаведене дозволяє вести мову про взаємозв'язок і певну взаємозумовленість репродуктивної й економічної функцій сім'ї.

Разом із названими існує не менш важлива функція - психологічна, яка полягає в моральній взаємопідтримці членів сім'ї, у створенні клімату й умов задоволення не тільки їх побутових, а й духовних запитів. Саме сім'я надає своїм членам відчуття любові, спільності й можливості поділяти з іншими труднощі й радості співіснування.

Характеризуючи соціальні функції сім'ї, необхідно відзначити поєднання її інтересів з інтересами суспільства, держави. Однак, часто ці інтереси виявляються суперечливими. Зокрема, йдеться про об'єктивне протиріччя в репродуктивних потребах сім'ї, держави, суспільства.

Взаємозв'язок соціально-економічних умов, законодавчих приписів і функціонування сім'ї особливо повно і яскраво проявляється у період державних катаклізмів і криз. В Україні це можна було спостерігати на етапі ринкових перетворень, а зараз відбувається демографічна криза, що є наслідком кризи соціально-економічної. Обидві вони викликають морально-психологічну кризу в суспільстві, про що свідчать найнижчі за всі останні роки загальні показники народжуваності й надзвичайно високі показники смертності. Зауважимо, якщо про зростання народжуваності можна говорити у розрізі більшості областей, то зменшення смертності зафіксовано у всіх без винятку регіонах. У цілому ж співвідношення кількості новонароджених і померлих склало 1 до 1,37, що є найкращим демографічним показником за останнє десятиліття.

Незважаючи на деякий економічний підйом, продовжує знижуватися рівень матеріального добробуту більшості сімей, досягаючи в окремих випадках небезпечної межі загрози здоров'ю дітей, вагітних, матерів, що годують дітей. На жаль, існують підстави для наростання сталої бідності й відтворення її в нових поколіннях. Значного поширення набули асоціальні прояви – злочинна агресія й насильство в сім'ї й суспільстві, криміналізація підліткового середовища, наркоманія, пияцтво, дитяча бездоглядність, сирітство за живих батьків і, як наслідок, реальна можливість моральної й інтелектуальної деградації всього суспільства.

В існуючій ситуації захист сім'ї з дітьми не можна обмежити простим підвищенням розмірів тих чи інших виплат, збільшенням кількості місць у дитячих закладах тощо. Цілком очевидно, що в рамках загальної Концепції соціального захисту населення в Україні необхідно виробити чітку Концепцію забезпечення насущних потреб сім'ї, жінок і дітей, їх інтересів у період формування ринкових відносин у

соціальному захисті з боку держави й суспільства. Соціальний захист сімей з дітьми, як складник соціальної політики України, становить цілісну систему заходів економічного, політичного, правового й соціального характеру, спрямованих на забезпечення їх життєдіяльності, запобігання їх зубожінню.

Зобов'язання держави по захисту сім'ї випливають із нормативних актів України, зокрема Конституції України [21], а також положень міжнародних актів ООН – Загальної декларації прав людини [22], Міжнародного пакту про економічні, соціальні й культурні права [23], Конвенції про охорону материнства [24], Конвенції про права дитини [25], ратифікованих СРСР й обов'язкових для України.

Так, названі міжнародні правові документи визнають сім'ю природним і основним осередком суспільства, що має право на захист з боку держави й суспільства. Цей захист означає забезпечення такого життєвого рівня (включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і соціальне обслуговування), який дозволяє підтримувати здоров'я й добробут кожної людини та його сім'ї. Особливі заходи охорони й допомоги повинні вживатися державою та суспільством щодо сімей з дітьми, материнства, усіх дітей і підлітків. Соціальний захист сімей з дітьми – об'єктивна потреба нинішнього етапу розвитку нашого суспільства. Заходи для такого захисту мають становити переважну частину державної програми України стосовно соціального захисту населення в умовах ринкових реформ.

Загальні процеси взаємозв'язку і взаємозумовленості соціального захисту населення й соціального забезпечення характерні й для захисту сімей з дітьми. З одного боку, у перехідну добу однозначно виявилася неспроможність системи соціального забезпечення сімей, що мають дітей, – нездатність підтримати нормальну життєдіяльність сім'ї. З іншого – система соціального захисту сімей з дітьми, будучи породженням перехідного до ринку періоду, характеризується ширшим, ніж соціальне забезпечення, охопленням соціальних ризиків і суб'єктів захисту. Соціальному захисту сімей з дітьми притаманні свої особливості, зумовлені низкою чинників.

Розглядаючи сім'ю з дітьми як об'єкт такого захисту, необхідно мати на увазі, що більшість таких сімей складається як з працездатних, так і з непрацездатних членів. Наведене зумовлює комплексний підхід у здійсненні заходів захисту, який виходить за межі традиційної системи соціального забезпечення. Гарантування нормальної життєдіяльності сім'ї можливе тільки за умови поєднання особливих (спеціальних) заходів захисту працездатних громадян із державною соціальною допомогою непрацездатним. Насамперед, це обов'язок держави по забезпеченню такого рівня мінімальних доходів, який дозволить працездатним членам сім'ї належним чином нести

тягар відповідальності юридичного характеру по утриманню й вихованню дітей. Сьогодні ж цілком очевидно, що зарплата значної частини працівників недостатня не тільки для цього, а й навіть для задоволення насущних потреб їх самих. Один із принципів розрахунку мінімальних соціальних нормативів, прийнятий у світовій практиці, полягає в тому, що працююча людина повинна мати можливість утримувати сім'ю з чотирьох осіб (стандартна європейська сім'я, за числом членів якої розраховується середній життєвий рівень). Україна в даний час далека від зазначених стандартів. Таким чином, основна мета соціального захисту працездатних членів сім'ї – створення умов, які дозволять кожному працівникові забезпечити себе і свою сім'ю, користуючись допомогою держави у вигляді сімейних надбавок.

Для виконання сім'єю своїх основних функцій у сучасних соціально-економічних умовах особливого значення набувають можливості і поєднання активності її працездатних членів (участь у структурах ринку, тобто в суспільному виробництві, а також позаринкова діяльність: ведення домашнього господарства, виховання дітей, громадська діяльність). Майже 100-відсоткове залучення батьків, особливо жінок, у суспільне виробництво, не підкріплене адекватними заходами соціального захисту, призводить до того, що, з одного боку, перевантажуються члени сім'ї, позбавляються можливості саморозвитку, а часто навіть фізичного відновлення сил, а з іншого – створюються перешкоди нормальному функціонуванню сім'ї по виконанню її соціальної ролі щодо виховання й соціалізації дітей, завдаючи шкоди розвитку підростаючих особистостей, а значить, і державі. Таке становище речей змушує в більшості випадків особистість і сім'ю робити вибір тільки однієї сфери діяльності, жертвуючи іншими, що аж ніяк не бажано.

Особливу гостроту ця проблема, звичайно ж, має стосовно жінок-матерів. Суспільство активно дискутує питання про їх зайнятість у суспільному виробництві й у сім'ї і про поєднання цієї діяльності [26]. Найчастіше висловлюються протилежні думки: від повного повернення жінки в сім'ю, достатності для неї соціальної ролі матері й господарки оселі до необхідності рівної зайнятості в суспільному виробництві жінок і чоловіків. Вважаємо, що подібна поляризація поглядів пояснюється відсутністю чіткого курсу держави на забезпечення жінці можливості добровільного вибору сфери зайнятості (ринкової, позаринкової), їх поєднання, з метою найповнішої реалізації власних сімейних потреб. Порушення питання про місце жінки в суспільстві, виробництві й сім'ї не є новим, воно сягає корінням у минуле. Вирішення його завжди нерозривно пов'язувалося зі значимістю сім'ї, її місцем у суспільстві, пріоритетністю її інтересів. Наприклад, установити основним положенням, що цілі сім'ї не можуть бути

шановані правом. Питання про жіночі права може бути трактоване тільки з позицій інтересів її сім'ї [27, с.79].

Вибір на користь суспільного виробництва, зроблений жінкою-матір'ю, не знімає з держави обов'язку по здійсненню щодо неї заходів соціального захисту. Як уже відзначалося, це перш за все тому, що середній заробіток, одержуваний чоловіком, не в змозі забезпечити йому як главі сім'ї можливість утримувати сім'ю. У зв'язку з цим заробіток жінки виступає засобом існування останньої, хоча повинен служити джерелом підвищення добробуту сім'ї. У той же час становище жінок-матерів на ринку праці значно складніше, ніж чоловіків. Дослідження соціального портрета безробітної жінки свідчать, що це в основному жінка 30-45 років, як правило, заміжня і має 1-2-х дітей. Ці дані з усією очевидністю вказують на необхідність з боку держави соціального захисту працюючої жінки-матері як невід'ємної частини захисту сім'ї в цілому, оскільки від становища жінки-охоронниці сімейного вогнища залежить і становище інших груп населення [29, с. 174].

Для розвитку потенціалу сім'ї, її можливостей по самозабезпеченню особливе значення, разом із названими вище, має взаємоадаптація сім'ї й економіки, що виражається в наданні членам сім'ї, а значить, і сім'ї в цілому, економічної самостійності й можливостей підприємництва, а також підтримки з боку держави. Йдеться про правовий захист й економічну підтримку становлення сімейного підприємництва й фермерства: виділення землі, виробничих приміщень, розвиток пільгового кредитування сімейних підприємств і фермерських господарств, пільгового оподаткування в період їх становлення, підтримка діяльності громадських організацій та асоціацій фермерів і дрібних підприємців тощо.

Отже, підтримуючи працездатних членів сім'ї, держава допомагає саме цій сім'ї, хоча цим не вичерпуються всі заходи соціального її захисту. Диференційований підхід держави до останнього виражається у сполученні комплексу заходів, спрямованих на захист працездатних членів сім'ї, із заходами щодо підтримки непрацездатних її членів. Державна гарантія соціально прийняттого рівня життя сім'ї в цілому реалізується й через надання соціального забезпечення у випадках і розмірах, закріплених державними правовими приписами. Соціальне призначення подібних гарантій полягає не тільки у виплатах конкретно непрацездатним, а й у підтримці через них певного балансу доходу сім'ї.

Для соціального забезпечення розвитку внутрішнього потенціалу сім'ї, позитивного впливу на її репродуктивні установки необхідне соціальне забезпечення непрацездатних членів сім'ї з боку держави як у вигляді гарантованих виплат, так і

через створення й функціонування системи надання соціальних послуг, натуральних видач, пілг, розвиненої соціальної інфраструктури. Особливого значення набуває необхідність комплексного підходу до розглядуваної проблеми, а це є свідченням тісної взаємозумовленості усіх заходів держави, спрямованих на підтримку життєдіяльності сімей з дітьми.

Необхідність утримання непрацездатних членів сім'ї повинна враховуватися Концепцією соціального захисту населення і в даний період через вироблення науково обґрунтованих соціальних нормативів рівня життя – прожиткового мінімуму, мінімальної оплати праці, пенсій і матеріальних допомог. Саме вони наповняють ці заходи захисту таких сімей конкретним змістом.

Усе вищенаведене дозволяє наполягати на об'єктивній необхідності соціального захисту сім'ї з дітьми. Тільки в цьому випадку вона зможе із заручника реформ перетворитися на їх рушійну силу з виконанням усіх її найважливіших функцій, спрямованих у кінцевому підсумку на народження й виховання здорових дітей.

1.2. Сім'я з дітьми як суб'єкт права соціального забезпечення

Сім'я, як первинний осередок людського суспільства, завжди викликала пильну увагу представників різних наук, що вивчають закономірності суспільного розвитку. Різні аспекти сім'ї є об'єктами дослідження економіки, демографії, статистики, соціології, права та ін. Важливе місце в цьому ряді посідає юридична наука, яка за допомогою правового регулювання впливає на функціонування сім'ї та її життєдіяльність. Загальновизнано, що сім'я – це складне й багатогранне явище, тому жоден напрямок дослідження не може вичерпно, повно й точно відтворити і розкрити її сутність. Реально існуюча необхідність її комплексного вивчення дозволила окремим ученим на сучасному етапі порушувати питання про розвиток теорії сім'ї в межах однієї науки, хоча ці дослідження поки що не консолідувалися ні методично, ні методологічно [63, с. 5; 64, с. 44].

У правовій літературі зустрічаємо різні трактування сім'ї: як суспільна категорія, як біологічний осередок, як господарська одиниця чи статистична одиниця тощо [65, с. 4; 66, с. 5; 67, с. 33; 68, с. 3, 4]. У філософії й соціології сім'ю характеризують з огляду на її місце в суспільній системі, її соціальні функції, основні соціально значимі процеси, що виникали в ній. При визначенні сім'ї найчастіше користуються такими категоріями, як «елемент соціальної структури», «соціальний інститут» [69-72]. Інший підхід до формулювання поняття «сім'я» має статистика. Так, під час Всеукраїнського перепису населення 2001 р. сім'я розумілася як «сукупність осіб, які проживають спільно і пов'язані спорідненістю й загальним бюджетом» [73].

У правовій доктрині, об'єктом вивчення якої є сім'я, остання розглядається як сукупність правовідносин, юридичні зв'язки її членів. Юридичний характер сімейним відносинам надає регулювання їх нормами права тією мірою й у тих межах, у яких держава може за допомогою обов'язкових правил впливати на поведінку членів сім'ї [74]. Досліджуючи аспекти сім'ї, різні науки пропонують своє визначення. При всій множинності, ще й дотепер спірним залишається питання про необхідність вироблення універсального поняття «сім'я», що особливо актуально у зв'язку з тим, що вона названа одним з об'єктів державної соціальної політики. Відповідно до ст. 48 Конституції України сім'ї гарантована підтримка держави.

З огляду на те, що в сучасній науці права соціального забезпечення не існує єдиного поняття «сім'я», слід відмітити, що в контексті нашого дослідження її варто розглядати як правову категорію, тобто з погляду правовідносин, що існують як усередині, так і поза нею. Повертаючись до питання про багатоаспектність і складність відносин у сім'ї, вбачається за необхідне відзначити, що тільки частина останніх підлягає правовому регулюванню, інша ж залишається за межами впливу права. Та частина сімейних відносин, що підлягає правовому регулюванню й відчуває на собі вплив з боку держави, втілюється в різні правові форми. У регулюванні відносин, пов'язаних із функціонуванням сім'ї, прямо чи опосередковано застосовуються норми практично всіх галузей права – конституційного, сімейного, цивільного, трудового, права соціального забезпечення та ін.

Як і в інших науках, у праві єдиного понятійного апарата у сфері функціонування сім'ї також не вироблено, насамперед, як уже відзначалося, не дається визначення поняття «сім'я». Не пропонує легального визначення сім'ї й законодавець. Виходячи з того, що кожна галузь права регулює різні види як внутрішньосімейних відносин, так і відносин сім'ї з іншими суб'єктами поза нею, поняття «сім'я» залежить і є підлеглим змісту та способам правового регулювання відповідних суспільних відносин тією чи іншою галуззю права.

Найбільш детально вивчалось питання про тлумачення поняття «сім'я» в сімейному й цивільному праві. Домінуюче становище норм сімейного права серед інших правових норм, покликаних регулювати питання сім'ї, цілком обґрунтоване. Що стосується інших галузей права, то сфера їх дії обмежується окремими сторонами життя сім'ї (внутрішніми й зовнішніми). Їх основне завдання зводиться до забезпечення необхідних умов, що сприяють нормальній і здоровій життєдіяльності сімейного колективу. Іншими словами, понятійний апарат у сфері дослідження сім'ї найбільш детально розроблено сімейним правом. Такі найвизначніші правознавці – фахівці в

галузі сімейного права, як А.М. Каримов, Л.О. Кузмичова, І.В. Жилінкова, Н.М. Єршова, В.О. Рясенцев, М.В. Антольська, Е.М. Ворожейкін та інші вивчали поняття «сім'я» [75-79]. Найбільш удалим з усіх є тлумачення, запропоноване В.О. Рясенцевим: «Сім'я – це коло осіб, пов'язаних правами й обов'язками, які впливають зі шлюбу, спорідненості, усиновлення чи іншої форми прийняття дітей на виховання і покликані сприяти зміцненню й розвитку сімейних відносин» [79, с. 43].

У праві соціального забезпечення питання про термін «сім'я» не залишилося поза увагою дослідників і стоїть у низці важливих теоретичних розробок у цій галузі. Поняття «сім'я», коло осіб, які входять у неї, права й обов'язки її членів та інші питання аналізували М.І. Полупанов, В.Ш. Шайхатдінов, О.Г. Азарова, Є.І. Астрахан, Т.І. Іванкіна, В.Д. Новиков, І.А. Ветухова, Л.В. Кулачок та інші правознавці. Усі вони відзначають залежність сім'ї від цільової спрямованості правового регулювання; у даному випадку йдеться про розгляд сім'ї в аспекті соціально-забезпечувальних відносин. При цьому більш детальному вивченню підлягають зовнішні зв'язки сім'ї: сім'я – держава, сім'я – організація, підприємство, установа [80]. А це вже дещо інша площина проблеми, ніж у сімейному праві, тому і ми виробили інше галузеве визначення поняття «сім'я».

Аналіз законодавчих актів, що містять нормативні положення про соціальний захист сімей (наприклад, Кодекс законів про працю України, Закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [81], «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», низка указів Президента України та ін.), дозволяє дійти висновку, що в одних випадках у нормативному порядку чітко визначено коло членів сім'ї, на яких поширюється дія правових приписів, в інших же законодавець, уживаючи термін «сім'я» й закріплюючи її права й гарантії у сфері соціального захисту, не називає, кого він включає до цього поняття.

Так, у відповідності до ст.2 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», сім'я з дітьми – поєднане родинними зв'язками та зобов'язаннями щодо утримання коло осіб, у якому виховуються рідні, усиновлені діти, а також діти, над якими встановлено опіку чи піклування.

Згідно із ст. 1 Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», сім'я – це особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Права члена сім'ї має одинока особа [82].

У правових дослідженнях проблем сім'ї деякі науковці стверджують, що

формулювання загального поняття «сім'я» необхідне тільки в тому разі, коли законодавець не дає чіткого переліку членів сім'ї, обмежуючись лише терміном «сім'я» [83, с. 14]. З нашої точки зору, визначення поняття «сім'я» у праві соціального забезпечення необхідно у всіх випадках, незалежно від того, перелічує законодавець членів сім'ї чи використовує лише загальний термін. Значимість категорії «сім'я» у правовому регулюванні відносин у сфері соціального забезпечення багато в чому залежить від ступеня її наукової обґрунтованості і практичного вживання.

Як вбачається, аналіз різних аспектів у регулюванні відносин, одним із суб'єктів яких є сім'я, через призму окремої галузі права зобов'язує враховувати особливості цього поняття. Дійсно, таке складне соціальне явище, як сім'я, що відрізняється історичною мінливістю й залежністю від багатьох об'єктивних і суб'єктивних чинників, звичайно, не може бути однорідним. Так, сім'ї розрізняються за своєю соціальною належністю, за рівнем доходів, поділяючись при цьому на види з огляду на участь її членів у суспільному виробництві, віком осіб, які складають сім'ю, та за іншими критеріями. Домінуючим критерієм класифікації сімей, на думку багатьох дослідників, є наявність у ній дітей [83, с. 18]. Основну масу сімей становлять сім'ї з дітьми (понад 90 %). У той же час не менш важливою проблемою нашого суспільства стає наявність у ньому бездітних сімей, причому йдеться як про добровільну бездітність - усвідомлену репродуктивну установку сім'ї (1-2 % усіх шлюбних пар), так і про шлюбні пари, які страждають на безплідність [84, с. 9]. Оскільки метою нашого дисертаційного дослідження є вивчення питань соціального захисту сімей із дітьми, обмежимося аналізом поняття тільки цього її типу.

У понятті «сім'ї з дітьми» потрібно, на наш погляд, відрізнити три основні характерні ознаки: а) наявність дітей; б) відповідний правовий зв'язок дитини із суб'єктами, які здійснюють турботу про неї; в) спільне проживання дитини з суб'єктами, які турбуються про неї.

Природа людини, її природні потреби дозволяють нам при визначенні поняття «сім'я» головною поставити ознаку наявності дітей, що є тим юридичним фактом, із яким законодавець пов'язує настання відповідних правових наслідків і виникнення різноманітних правовідносин.

Виділяючи основним критерієм наявність дітей, необхідно передусім з'ясувати, кого ми визнаємо такими. Вважаємо, що при неоднозначному вирішенні цього питання в законодавстві України, зокрема, у різних галузях права, належить чітко окреслити коло відносин, стосовно яких будемо досліджувати це поняття. У нашій роботі йдеться про відносини у сфері соціального захисту сімей з дітьми та про необхідність

визначення поняття «дитина» стосовно цих відносин. Правомірно порушувати питання про те, що заходи соціального захисту скеровані на дитину ще до її народження. Правові приписи держави, які містять норми, спрямовані на захист вагітних жінок, зокрема, у постанові Кабміну «Про заходи щодо посилення охорони материнства та дитинства» від 4 грудня 1998 р. [85], в Основах законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. [86], у Законі України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 22 березня 2011 р., без сумніву, мають на увазі забезпечення кращих умов для народження й розвитку дитини, створення бази для її наступного здорового життя. Держава здійснює заходи щодо захисту дитини з моменту її народження вже безпосередньо, а не через матір, як це має місце до народження.

Властивості людської особистості та їх розвиток і функціонування в часі є провідними для характеристики дитини. Це розумовий і психічний розвиток, соціальний досвід, самостійність (їх сукупність можна назвати терміном «зрілість»). Наявність або відсутність таких властивостей дозволяє визначити поняття «дитина». Реалізуючи заходи щодо економічної, соціальної і правової допомоги стосовно дітей, держава виходить із припущення, що тільки по досягненні певного віку психічно нормальна й розвинена людина, як правило, володіє необхідними розумовими здібностями здійснювати самостійно всі потрібні дії без шкоди своїм власним і громадським інтересам. Проблема полягає в тому, щоб визначити цей віковий бар'єр, який має практичну значимість у сфері соціального захисту.

Конвенція про права дитини 1990 р., ратифікована СРСР, визначає дитиною кожну людську істоту до досягнення 18-літнього віку. У силу міжнародно-правових зобов'язань України й пріоритетності норм міжнародного законодавства національне має відповідати нормам цієї Конвенції, що на даний момент у повному обсязі не виконується в майнових відносинах громадян України, проте в реалізації їх політичних прав ця норма дотримана. Що стосується інших видів правовідносин, то вітчизняне законодавство закріплює інші вікові критерії: зокрема, право на працю громадянин може реалізувати по досягненні 16 років, а у виняткових випадках – 14 років [87]. А у проекті Трудового кодексу (реєстраційний №2902, текст від 27 серпня 2013 р.) в ч. 5 ст. 20 сказано, що в організаціях у кінематографії, театральних, концертно-видовищних та інших творчих організаціях дозволяється за письмовою згодою одного з батьків або особи, яка їх замінює, приймати на роботу осіб, які не досягли чотирнадцятирічного віку, для участі в концертах, виставах, інших заходах, а також у створенні кінофільмів або інших творів мистецтва, якщо це не завдає шкоди їхньому здоров'ю, моральному розвитку і процесу навчання. Прийняття на роботу в таких випадках допускається за

наявності дозволу служби у справах дітей за умови погодження умов праці та її оплати з цією службою [88]. Вважаємо, що зниження віку зумовлене специфікою сфери праці. Дійсно, вони не працюють, а фактично беруть участь, і це не є видом загального поняття «робота». Робота - це певні завдання та обов'язки, що виконані, виконуються чи повинні бути виконані однією особою. Окремі норми сімейного права дозволяють вести мову й про такий віковий критерій, як 10 років, по досягненні яких у дитини з'являється право своєю волею визначити, чи хоче вона бути усиновленою, чи буде усиновитель записаний як батько, чи здобуває вона прізвище усиновителя та ін.

Важливим є аналіз новітніх законодавчих актів України щодо цього питання. Так, у Законі України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» у ст. 2 термін «дитина» тлумачиться як особа віком до 18 років (повноліття), якщо згідно із законодавством вона не набуває права повнолітньої раніше. А в Законі України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» у ст. 1 вказано, що право на державну соціальну допомогу мають інваліди з дитинства I і II групи, інваліди з дитинства III групи і діти-інваліди віком до 16 років. Цивільний кодекс України вводить, приміром, поняття «малолітство», вміщуючи в нього дітей в межах до 14 років [89]. Особливий інтерес становить норма, що закріплює можливість оголошення неповнолітнього за певних умов цілком дієздатним з 16 років. А в Основах законодавства України про охорону здоров'я (ст. 43) проголошено право на добровільну інформовану згоду на медичне втручання або відмову від нього неповнолітніх віком після 15 років, аналізуючи останніх у певних правових рамках. Установлення видів правового зв'язку між дітьми й дорослими членами сім'ї, які турбуються про них, а також позначених державою правових меж, що для їх існування, є досить важливим і необхідним у плані їх практичної значимості.

Підтверджуючи можливість використання в дисертації визначення сім'ї, виробленого у сфері сімейного права (зокрема, трактування його В.О. Рясенцевим), зупинимось на аналізі тих критеріїв, що відіграють основну роль у галузі соціального захисту сімей з дітьми [79, с. 44].

У правових дослідженнях із порушених проблем сім'ї одночасно ставиться питання і про суб'єктний склад правовідносин по соціальному забезпеченню сімей, що мають дітей, що, з нашого погляду, цілком закономірно й обґрунтовано, тому що сім'я як правомочний суб'єкт реалізує свої функції в суспільстві саме через участь у конкретних правовідносинах.

Дискусійним ще й дотепер залишається питання про те, чи є суб'єктом права сім'я в цілому, включаючи й сім'ю з дітьми. Вчені-правники неодноразово зверталися

до цієї проблеми. Питання зводиться до того, чи є сім'я в цілому або окремі її члени суб'єктом одержання благ і послуг за системою соціального захисту. У роботах із загальної теорії права сім'я в числі суб'єктів права не згадується, хоча в галузевих науках, зокрема, у праві соціального забезпечення, питання про неї, як про суб'єкт права, дискутується давно [34, с. 53]. Наприклад, при одержанні пенсії в разі втрати годувальника сім'я може виступати суб'єктом права, але за бажанням пенсію можуть одержувати діти окремо.

Якщо узагальнити міркування щодо проблеми суб'єктного складу відносин із соціального забезпечення сімей з дітьми, то очевидно наступне. Одні науковці вважають, що суб'єктом є самі діти (В.А. Ачаркан, О.Г. Азарова, С.І. Абрамов, В.Д. Базилевич та ін.) [90, с. 162; 91, с. 15; 92; 93]. Другі переконані, що суб'єктами таких відносин виступають як діти, батьки (у тому числі й мати, яка здійснює догляд за дитиною), так і інші одержувачі (Б.І. Сташків, Т.С. Чумакова, В. С. Андрєєв) [94, с. 100; 95; 4; 63, с. 22; 96, с. 30]. Треті визнають суб'єктом соціально-забезпечувальних відносин сім'ю в цілому (Є.І. Астрахан, Є.Ф. Чернишова, В.М. Осин, Л.В. Крамаренко, Т.В. Іванкіна) [97-100].

Є.І. Астрахан ще в 1962 р дійшов висновку, що при забезпеченні пенсією в разі втрати годувальника суб'єктом пенсійних правовідносини виступає сім'я [90, с. 155-157]. І хоча ця думка викликає заперечення окремих правознавців, вона міцно закріпилася в доктрині права соціального забезпечення й широко відображена в науковій літературі.

На більш ранніх етапах формування правових систем, що стосується захисту материнства, дитинства й сім'ї, було виправданим вирішення питання на користь індивідуальних суб'єктів. Тоді такі системи тільки зароджувалися. На сучасному етапі ситуація істотно змінилася: суспільство однозначно зробило вибір на користь сім'ї й сімейного виховання як найбільш прийнятної, найкращої форми виховання підростаючого покоління. Цей вибір втілюється в різних заходах, у тому числі й правових, захисту й охорони сім'ї.

У теорії права колектив індивідів вважається суб'єктом лише тоді, коли він виступає як організація. Обов'язковою передумовою правосуб'єктності в цьому випадку є організаційна єдність такого колективу. Зрозуміло, що сім'я не може відповідати всім ознакам, сформульованим для колективних утворень. Однак вона є «особливого роду об'єднанням громадян», окремим колективом, що має внутрішню структуру, самостійні інтереси [101, с. 134]. Саме тому вона може бути визнана суб'єктом правовідносин, зокрема, по соціальному забезпеченню. Такий підхід до сім'ї відповідає тій соціальній

ролі, яку вона відіграє в житті суспільства.

З огляду на викладене, сім'єю слід вважати коло осіб, які спільно проживають та здійснюють турботу один про одного, пов'язані взаємними правами й обов'язками, що впливають з передбаченої законодавством форми прийняття дітей на виховання.

Здобуття Україною незалежності та зростання економіки країни спричинили певні досягнення в інтересах дітей. Рівень дитячої смертності з 1991 року скоротився наполовину. У 2001 році країна прийняла першу національну програму з попередження передачі ВІЛ від матері до дитини. За період 2001-2009 рр. така передача зменшилася на дві третини. У 2011 році було створено інститут Уповноваженого Президента України з прав дитини. Проте, перехід від економіки централізованого планування до вільного ринку призвів також до зростання безробіття та соціальної нерівності – факторів, які негативно впливають на дітей, особливо внаслідок послаблення державної системи соціального забезпечення. Розрив між багатими та бідними розширюється. Рівень безробіття зростає, особливо у сільській місцевості. Одинокі батьки та сім'ї з більше ніж однією дитиною опинилися в дуже складних обставинах [30]. Схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року звернено увагу на формування ціннісної орієнтації населення на сімейний спосіб життя та посилення мотивації до реєстрації шлюбів, народження і виховання бажаних дітей у сім'ях, підвищення ефективності програм соціальних виплат та соціальних послуг, забезпечення надання адресної підтримки сім'ям у громаді, попередження і протидію насильству в сім'ї, соціальний захист та підтримку сімей у складних життєвих обставинах. За результатами аналізу виконання Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2007 р. №244, з'ясовано, що для належного розвитку сім'ї та забезпечення виконання сім'єю основних її функцій існує потреба у формуванні цілісної системи заходів державної сімейної політики, виробленні конкретних механізмів, які протидіяли б тій сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених чинників, що спричиняють проблеми розвитку сім'ї в Україні. Перший варіант вирішення проблеми передбачає збереження існуючої спрямованості державної сімейної політики. Однак, це зумовлює консервацію існуючих проблем: наявна державна політика розрахована переважно на матеріальну підтримку соціально незахищених верств населення, культивує споживацьке ставлення до держави та включає заходи реагування на наявні негативні явища, що мають місце у цій сфері, замість превентивних заходів. Другий варіант полягає у переміщенні акцентів сімейної політики з переважно пасивних заходів підтримки на засади стимулювання саморозвитку та самозабезпечення сім'ї,

надання адресної соціальної допомоги, поєднання зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, активізацію діяльності місцевих громад, громадських організацій та приватних структур. Це дасть змогу запровадити ефективний механізм взаємодії та соціального партнерства сім'ї і держави, коли остання отримує всебічну підтримку сім'ї, а сім'я несе відповідальність за виховання дітей та власний розвиток. Отже, оптимальним варіантом вирішення окресленої проблеми, виходячи з потреб українського суспільства, є проведення системної та комплексної державної сімейної політики.

Незважаючи на наявні успіхи в економіці, держава не досягла відчутного підвищення рівня доходу населення. З огляду на це проблема матеріального забезпечення сімей з дітьми виходить за межі звичайного питання про надання їм такої допомоги. Дане завдання пов'язане з демографічною ситуацією в будь-якому суспільстві (у тому числі й в Україні), з формуванням, розвитком, зміцненням та укріпленням нації, з депопуляцією.

Можна подолати скорочення населення збільшенням народжуваності. Для України це означає, що кожна жінка має народжувати не менш як дві дитини. Нині в нас коефіцієнт народжуваності становить 1,2, проте він не найнижчий в Європі, де коефіцієнт 2 має лише Албанія. Разом з тим не можна покладатися лише на збільшення грошових виплат, щоб новонароджені діти мали все потрібне, жили в таких самих умовах, як їх однолітки в розвинених країнах. Кардинальні зміни в цій справі може забезпечити комплекс державних заходів.

Найбільш значимим наслідком реформ, характерною рисою поточного періоду є різка диференціація доходів різних соціальних груп населення й, відповідно, надзвичайно швидке соціальне розшарування, розкол суспільства. Ще одна тривожна тенденція – зростання частки найманих працівників, які отримують мінімальну або дуже низьку зарплату. Це, у свою чергу, може призвести до зростання соціальної напруженості, особливо в тому разі, якщо окремі групи населення вирішать, що в умовах кризи вони понесли занадто великі втрати, у той час, як плоди від попереднього періоду економічного зростання і можливого майбутнього підйому економіки розподіляються нерівномірно.

Таким чином, колективні переговори та мінімальна заробітна плата разом із чітко вибудованою політикою доходів можуть підвищити доходи працівників у період відновлення [1, с. 3].

У період 2009-2014 років стала дуже відчутною відсутність в основної маси українців ринкового менталітету, який, до речі, і не міг скластися в минулих умовах

соціалізму. Процеси, що становлять підґрунтя переходу до ринкових відносин, виникають на тлі соціальної неадаптованості й неоднозначної соціальної самоідентифікації більшості членів суспільства [19, с. 34]. Нові соціальні випробування викликають настороженість і острах перед радикальними реформами, недовіру, нерідко навіть прояв антигромадських способів включення в процес реформ.

Усі ці чинники на даному етапі поставили проблему захищеності кожної людини з боку суспільства й держави на один щабель із самими нагальними проблемами, що вимагають невідкладного й планомірного вирішення. На тлі унікальної соціально-історичної ситуації, що склалася в Україні, особливо помітною стала нездатність існуючої соціальної системи (у межах її традиційної організаційної структури і традиційних видів матеріального забезпечення) задовольнити кожну людину достатнім життєвим рівнем для неї та її сім'ї. Крім того, поява нових соціальних ризиків – неминучих супутників переходу суспільства до іншого якісного стану – створює проблеми, які неможливо вирішити завдяки наявній системі соціальної допомоги (наприклад, наданням матеріальної допомоги біженцям і змушеним переселенцям, особам, які постраждали від локальних міжнаціональних конфліктів, та ін.).

Водночас, як слушно вказує Л.П. Шумна, сучасний підхід до побудови юридичного механізму соціального захисту ґрунтується на ідеї захисту прав людини [33, с. 582]. Зазначений підхід дозволяє вести мову про об'єктивну необхідність доопрацювання й подальшого розвитку систем соціального захисту населення. Тільки за допомогою цілеспрямованої соціальної політики держави, зокрема, системи соціального захисту, можна подолати проблеми сучасного суспільства, а головне – запобігти зниженню якості життя населення, моральному падінню й деградації суспільства.

Поняття «соціальний захист» нині вживається і в науковій літературі, і в законодавчих актах, починаючи з актів вищих органів державної влади й закінчуючи локальними актами. Стаття 46 Конституції України також містить положення про забезпечення соціального захисту громадян. Зміст же, вкладений у це поняття, настільки різний, що визначити його роль на даному етапі однозначно складно. Не розроблено це питання і в юридичній доктрині, як у правовій, так і в економічній. Окремі публікації, які з'явилися за останні два-три роки в періодичній пресі і присвячені в основному численним конкретно-прикладним соціальним та організаційно-правовим аспектам, пов'язаним зі становленням нової системи соціального захисту, торкаються багатьох найважливіших проблем теоретичного

характеру. Одна з них – співвідношення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення». У правовій науці, зокрема, у праві соціального забезпечення, немає єдності й у підходах до окресленої проблеми.

Наприклад, Р.І. Іванова вважає, що соціальне забезпечення – це форма розподілу, яка гарантує громадянам нормальний рівень життєвого та культурного стандарту понад винагороду за працю у старості, при втраті працездатності та годувальника [34, с. 22]. Ю.О. Сердюк зазначає, що термін «соціальний захист» фактично замінив термін «соціальне забезпечення», причому в останній момент прийняття чинної Конституції України (проект Конституції містив термін «соціальне забезпечення») [35, с.18].

У той же час Б.І. Сташків розглядає соціальне забезпечення як форми та види матеріального забезпечення, які надаються на умовах, передбачених законом чи договором, зі спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування [36, с. 25]. На думку Н.М. Стаховської, соціальне забезпечення – це система суспільних відносин щодо задоволення першочергових, найнеобхідніших потреб громадян, їх сімей у разі настання складних (здебільшого негативних) життєвих ситуацій шляхом надання матеріального забезпечення чи допомоги, різних видів соціального обслуговування за рахунок державних чи недержавних коштів соціального призначення» [37, с.10]. Як вважала Н.Б. Болотіна, у широкому розумінні соціальний захист становить зміст соціальної функції держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів по забезпеченню основних соціальних прав людини і громадянина в державі, а у вузькому становить власне соціально-захисну діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків [38, с. 91].

На переконання О.Є. Мачульської, у широкому значенні під соціальним захистом розуміють діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування та розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, що впливають на особистість, створення умов для самовизначення й утвердження в житті [39, с. 48, 49].

У свою чергу М. Буянова вважає, що соціальний захист більш широке поняття, а, хоч основні питання соціального захисту громадян належать до права соціального забезпечення, соціальний захист здійснюється також за допомогою інших галузей права – трудового, цивільного, житлового, сімейного, екологічного тощо [40].

Деякі вчені розуміють під соціальним захистом комплекс додаткових заходів щодо матеріальної допомоги найменш захищеним групам населення (перестарілим,

інвалідам, малозабезпеченим сім'ям з дітьми, молоді, яка навчається, особам, які не мають засобів до існування), а також щодо попередження розпаду системи соціального захисту, збереження рівня соціального обслуговування [32, с. 344]. Цей комплекс заходів здійснюється за рахунок як федерального та місцевого бюджетів, так і спеціально створюваних фондів соціальної підтримки населення. Соціальний захист населення має своїм завданням позбавлення від абсолютних злиднів (коли дохід сім'ї на кожного члена нижче прожиткового мінімуму), здійснення матеріальної допомоги населенню в екстремальних умовах економічної реформи, сприяння адаптації соціально вразливих верств населення до умов ринкової економіки.

У вузькому розумінні соціальний захист є соціально-захисною діяльністю держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків. На думку Н. Волгіна, це політика та цілеспрямовані дії, а також заходи суспільства та держави, що забезпечують індивіду, соціальній групі, населенню в цілому комплексне і всебічне вирішення різноманітних проблем, зумовлених соціальними ризиками, які можуть спричинити або вже спричинили повну чи часткову втрату вказаними суб'єктами можливостей реалізації прав, свобод і законних інтересів, економічної самостійності та соціального благополуччя, а також оптимального розвитку, відновлення або придбання [41, с. 12].

Із цього приводу доречно також згадати точку зору С.Г. Приходька, який вважає, що соціальний захист як функція держави є системою правових, економічних і організаційних заходів, спрямованих на забезпечення всіх громадян рівними можливостями досягнення життєвого рівня для себе та своєї сім'ї, соціальної підтримки і допомоги на випадок певних обставин, наприклад, непрацевдатності, хвороби, безробіття тощо [42, с. 16].

Аналіз вітчизняної наукової літератури свідчить про наявність інших підходів до визначення поняття «соціальний захист». О.Ю. Єрмоловська переконливо доводить, що соціальний захист – це система відносин між індивідом і суспільством із приводу розв'язання протиріч між негативними соціальними наслідками та становленням ринкової організації виробництва, реальними можливостями людини адаптуватися до них [43, с. 13]. Дещо іншу точку зору висловлює І.К. Хом'як, яка під соціальним захистом розуміє комплекс заходів, що захищають від економічної та соціальної деградації внаслідок економічної кризи, зниження доходів, хвороб, професійного захворювання, старіння, безробіття, екологічної загрози тощо [44, с. 8].

Під соціальним захистом населення розуміють також відповідні гарантії та коло зобов'язань суспільства стосовно людини, будь-якої соціальної групи населення із

забезпечення їм достатнього рівня життя.

На думку І.М. Сироти, соціальний захист належить до функції держави, яка піклується про матеріальне забезпечення непрацездатних громадян [45, с. 139].

І.С. Ярошенко розглядає соціальний захист як діяльність держави, яка проводиться у межах державного управління та спрямована на запобігання ситуаціям соціального ризику в нормальному житті особи, що забезпечує підтримання оптимальних умов для існування, і закріплена у системі правових норм щодо регулювання суспільних відносин, що складаються при задоволенні потреб особи в належному матеріальному забезпеченні із спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу, замість оплати праці чи як доповнення до неї у випадках, передбачених законодавством, у розмірі не нижчому від гарантованого державою мінімального рівня [46, с.63].

Н.М. Стаховська дотримується позиції, що законодавець до соціального захисту намагається віднести різні державницькі заходи матеріально-побутового, медичного, культурно-освітнього та іншого характеру, через які проявляється турбота держави про підростаюче коління, громадян, які перебувають у складних життєвих ситуаціях і потребують допомоги, про громадян, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, і, фактично, про все населення України [47, с. 54].

Поняття й ознаки соціального захисту розглядалися в роботах Н.Б. Болотіної, С.М. Прилипка, І.С. Сироти та ін. [38; 48; 45]. Проте існуючі в науковій літературі підходи до визначення поняття «соціальний захист» достатньо різноманітні, що зумовлює необхідність їх детального дослідження та подальшої систематизації.

Заслугове на підтримку точка зору, що соціальне забезпечення є широким поняттям, яке включає всі форми соціальної допомоги. Конструкція «соціальне забезпечення» закріплена в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, а поняття «соціальний захист» зародилося в умовах переходу до ринкової економіки і означає посилення соціальної допомоги, уваги з боку держави в складних економічних умовах.

Система соціального захисту з'явилася й бурхливо розвивається в багатьох країнах світу, виступаючи невід'ємною частиною розвитку світової спільноти. При цьому об'єктивно передумовою її розвитку послужила система соціального забезпечення, що становить підґрунтя її появи, як свого часу попередником системи соціального забезпечення стала система соціального страхування.

Розширюючи сферу дії, коло суб'єктів і перелік чинників соціального ризику, системи соціального страхування поступово перетворювалися на справжні програми

соціального забезпечення. Продовженням цього процесу еволюції є більш близький до наших днів період – останні 30-40 років, коли концепція соціального забезпечення одержала подальший розвиток і почала переростати в більш широку концепцію соціального захисту [49, с. 2, 32-34].

Разом з тим, поняття й зміст соціального забезпечення і соціального захисту на даному етапі взаємозалежні, хоча цей зв'язок і не однозначний як у понятійному аспекті, так і за колом охоплюваних ними суспільних відносин. У деяких наукових статтях, присвячених цьому питанню, тобто захисту населення в умовах ринкових відносин, автори найчастіше вживають поняття «соціальний захист» як синонім категорії «соціальне забезпечення», вочевидь, вважаючи, що мова йде лише про термінологічну казуїстику й новий термін, який більше підходить для нових віянь сьогодення. У той же час аналіз чинного законодавства України дозволяє говорити про те, що соціальний захист, як ширше поняття, містить у собі й соціальне забезпечення. Такий висновок впливає, зокрема, зі ст. 46 Конституції України. Подальше становлення України як соціальної держави, передбачене ст. 1 Основного Закону нашої держави, на наш погляд, нерозривно пов'язане з розвитком системи соціального захисту населення, до якої складниками входять системи і соціального страхування, і соціального забезпечення громадян, а також інші форми, види й методи соціальної допомоги громадянам на рівні, що забезпечує можливість нормальної життєдіяльності.

Складність установа зв'язку між соціальним захистом і соціальним забезпеченням полягає не тільки в новизні й не розробленості поняття «соціальний захист», а й у неоднозначності, багатогранності такого явища, як «соціальне забезпечення», незважаючи на те, що воно вже досить давно є об'єктом вивчення правової доктрини. Серед безлічі термінів, якими оперує сучасна юридична наука, «соціальне забезпечення» належить до числа найбільш багатогранних категорій [34, с. 3].

Соціальний захист людини, як невід'ємний елемент розвитку будь-якого суспільства, є категорією конкретно-історичною, яка відображає захист людини з боку суспільства й держави на певному етапі розвитку останніх. Соціальний захист у тому чи іншому виді властивий будь-якій суспільній системі, різним періодам її існування й адекватний їй. Вивчення соціального захисту як конкретно-історичного явища дає можливість простежити становлення й розвиток цього системного утворення в органічному зв'язку з умовами, які його породжують.

Вбачається очевидним, що система соціального захисту населення як комплекс заходів спрямованих на його захист при різних соціальних ризиках, забезпечення рівня

життя, прийняттого для нормального існування людини, функціонуватиме в умовах як кризи, радикального злому старої економічної системи, так і стабілізації, коли всі інститути ринкової економіки змушені працювати в нормальному режимі. Проте, залежно від економічного становища суспільства ця система обов'язково буде трансформуватися.

На сучасному етапі призначення соціального захисту людини в Україні трохи інше, аніж в умовах нормально функціонуючого ринку. Специфіка полягає в русі кожної людини й суспільства в цілому до якісно нового стану, що викликано переходом України до зовсім інших економічних відносин. За таких умов чисто механічне застосування стандартного набору заходів для соціального захисту населення, узятих із досвіду розвинених країн з функціонуючою вже досить тривалий час ринковою економікою, без урахування специфіки національної дійсності, просто неможливе.

Специфіка соціального захисту населення України в цей перехідний період зумовлена наявністю цілої низки явищ. Передусім, це необхідність соціального захисту працездатної, працюючої частини населення, що викликана не тільки інфляцією, зростанням цін тощо, а й відсутністю цивілізованого ринку праці, діючих гарантій у цій царині, оплати праці, забезпечення соціально прийнятних для неї умов і т.д.

Перехід держави до ринку із певними відносинами, а також допущені на цьому шляху помилки й прорахунки створили життєву ситуацію, за якої виник так званий новий прошарок бідності – працююча біднота. Це ті люди, чия зарплата виявилася нижче прожиткового мінімуму, або ті, хто взагалі втратив роботу. Мінімальна зарплата, що встановлюється й гарантується державою, повинна забезпечити проживання працюючого хоча б на мінімально прийнятному рівні, оскільки головним компонентом рівня їх життя й доходів виступають зарплата і її вміст у внутрішньому валовому продукті (ВВП). Питання оплати праці стоїть досить гостро у зв'язку з тим, що певна частина працюючих перебуває в довгострокових відпустках без збереження зарплати, а багато підприємств, установ та організацій мають заборгованість по її виплаті.

Як зазначають А.А. Попок та В.В. Лаврухін, структурна перебудова економіки має бути постійним процесом, відповідним змінам, що відбувається в світовій економіці. А однією з його головних складових має бути спадкоємність курсу реформ, яка не допускає руйнування попередньої економічної основи і дозволяє на цій основі розвивати систему соціального захисту населення [52, с. 116].

Принципове значення для розуміння характеру соціального захисту

працездатного населення й усвідомлення його необхідності полягає в тому, що в даний час в Україні зовсім немає нормальних умов, які дозволили б кожному працівникові забезпечити себе та свою сім'ю за рахунок власної праці.

Нетрадиційними, привнесеними на новому етапі розвитку української системи соціального забезпечення є й проблеми захисту таких категорій громадян, як військовослужбовці, порівняні до них особи та члени їх сімей. Нові економічні й соціальні реалії нашого суспільства поставили їх у дуже скрутне становище (низькі відносно постійно зростаючих цін доходи; нестабільність, що проявляється у загрозі скорочення й безробіття та ін.), їх підтримка і забезпечення нормальної життєдіяльності можливі тільки за умов проведення з боку держави активних заходів соціального захисту.

Політичні процеси, війни, конфлікти тощо поступово загострювали в Україні проблеми змушеної міграції. Особливо гостро вони повстали у зв'язку з розпадом СРСР, коли на територію України посилювалися міграційні потоки українського й російськомовного населення з країн ближнього зарубіжжя. За даними МВС України, станом на 1 червня 2010 р. зареєстровано 609085 осіб, які вимушено залишили місця свого постійного проживання і прибули в Україну. Крім того, за оціночними даними, на території України знаходиться понад 500 000 іноземних громадян та осіб без громадянства [53, с. 360]. Дотримуючись положень Конвенції «Про статус біженців» 1951 р., правове регулювання зазначеного комплексу проблем Україна здійснює відповідно до Законів України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. [54] і «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. [55], що передбачають виплату одноразових грошових допомог, фінансову підтримку в будівництві житла, видачу довгострокових безпроцентних позичок тощо.

Низка нормативних актів передбачає пільги й переваги в пенсійному забезпеченні, оподаткуванні, оплаті транспортних послуг, наданні житлової площі, медичному забезпеченні та ін. [56]. З огляду на те, що сучасне життя настільки динамічне й різноманітне, що в ньому постійно виникають нові соціальні ризики, а значить, постійно змінюється й коло осіб, які підлягають соціальному захисту, сам перелік форм, видів, методів надання матеріальної допомоги, можемо зробити висновок про перспективи розширення й розвитку системи соціального захисту населення.

Виходячи з наведеного і з огляду на специфіку існуючих у нашому суспільстві економічних, політичних і соціальних реалій пропонуємо визначити соціальний захист, як сукупність економічних, соціальних і правових заходів, які здійснюються

державними органами, громадськими організаціями, підприємствами, установами на різних рівнях, спрямовуються на запобігання зuboжінню населення в період структурної економічної й політичної переорієнтації суспільства і забезпечують йому гарантії нормальної життєдіяльності.

Таким чином, аналіз наведених підходів до визначення місця соціального забезпечення сімей із дітьми в системі соціального захисту дозволяє зробити такий висновок: соціальне забезпечення сімей із дітьми є складовою соціального захисту населення.

Характеризуючи систему соціального забезпечення як комплексну, що охоплює організаційно-правові заходи, адресовані населенню, вважаємо необхідним виділити головні ідеї, які повинні бути покладені в її основу. На нашу думку, принципи функціонування цієї системи будуть трансформуватися залежно від етапів розвитку суспільства. В умовах сьогодення система соціального забезпечення в Україні повинна спиратися на наступні принципи:

- 1. Диференційований підхід до соціального захисту різних соціально-демографічних груп і верств населення.*
- 2. Забезпечення всім громадянам соціально прийняттого рівня життя.*
- 3. Гнучкість і дієвість у здійсненні заходів соціального захисту.*
- 4. Поєднання централізованого й локального регулювання в системі соціального захисту населення.*
- 5. Комплексність заходів соціального захисту.*

Про створення єдиного кодифікованого акта в сфері соціального забезпечення було багаторазово наголошено такими вченими, як Н.Б. Болотіна, С.М. Прилипко, С.Б. Сличинський, Н.М. Хуторян, М.М. Шумило та ін. Вони вважають, що формуванню в Україні єдиної системи відносин по соціальному захисту населення сприяла б консолідація нині розрізнених правових норм, які часто не узгоджені одна з одною, в єдиному кодифікаційному акті. Про складність такої проблеми свідчить хоча б той факт, що нині відносини по соціальному захисту населення регулюються, як мінімум, 15 галузями законодавства [62, с. 122]. Умови ринково-економічного періоду вимагають негайного вирішення цього досить важкого для України завдання.

Крім того, комплексність соціального захисту населення як принцип функціонування системи соціального забезпечення виражається в поєднанні різних форм і методів здійснення, зокрема, постійного й тимчасового захисту через бюджет, страхування або добродійність, у грошовій формі й у вигляді послуг.

Сукупність зазначених принципів в дії створюють передумови належного соціального забезпечення і сімей з дітьми, які є особливим суб'єктом соціального захисту.

Слід зазначити, що реальне становище сімей, що мають дітей, сьогодні в Україні не дає підстав для соціального оптимізму. Різко впав і продовжує знижуватися рівень матеріального добробуту більшості сімей, досягаючи небезпечної межі, за якою – загроза здоров'ю дітей, вагітних жінок, матерів, які годують дітей. Є всі передумови для наростання «застійної» бідності і відтворення її в нових поколіннях. Значного поширення одержали асоціальні прояви в сім'ї, як-то: наркоманія, пияцтво, дитяча бездоглядність, сирітство при живих батьках тощо.

На фоні цих процесів, що зумовили вкрай кризове становище сімей, які мають дітей, заходи держави, яка проголосила себе незалежною, суверенною, демократичною, соціальною і правовою (ст. 1 Конституції України), виглядають безсистемними, що мають тимчасовий, змушений характер. У нинішній ситуації зовсім недостатньо просто підвищити розмір тих чи інших виплат. Цілком очевидна нагальна потреба в переосмисленні теоретичних концепцій, які повинні бути покладені в підґрунтя правового механізму соціального захисту, створюваного сімей з дітьми. Цим та іншим питанням присвячені наступні розділи даного дисертаційного дослідження.

Висновки до глави 1

1. Сім'єю слід вважати коло осіб, які спільно проживають та здійснюють турботу один про одного, пов'язані взаємними правами й обов'язками, що впливають з передбаченої законодавством форми, в тому числі форми прийняття дітей на виховання.

2. В сучасних умовах поєднання особливих (спеціальних) заходів захисту працездатних громадян із державною соціальною допомогою непрацездатним є основою гарантування нормальної життєдіяльності сім'ї та відповідає обов'язку держави по забезпеченню такого рівня мінімальних доходів, який дозволить працездатним членам сім'ї належним чином нести тягар відповідальності юридичного характеру по утриманню й вихованню дітей.

3. Проведення комплексної та системної державної сімейної політики полягає у формуванні цілісної системи заходів, виробленні конкретних механізмів, які протидіяли б тій сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених чинників, що спричиняють проблеми розвитку сім'ї в Україні. Метою такої політики має бути належний розвиток сім'ї та забезпечення виконання сім'єю основних її функцій.

4. Принцип забезпечення кожному громадянину соціально прийняттого рівня

життя нерідко залишається лише декларацією. Половинчасті, безсистемні заходи, прийняті законодавчими та виконавчими органами, носять вимушений характер і не містять у собі конструктивного рішення по приведенню основних соціальних нормативів (мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, інших фіксованих виплат) у відповідність до реального прожиткового мінімуму. Вихід із такого становища вбачається в якнайшвидшому законодавчому закріпленні науково обґрунтованої системи соціальних нормативів, що дозволить при проведенні заходів соціального захисту населення забезпечити кожному індивіду й сім'ї гідний життєвий рівень.

При високих темпах інфляції (те, що має місце в Україні в даний час) одним зі способів пом'якшення різкого падіння реальних доходів населення є їх індексація, що дозволить забезпечити гнучкість і дієвість системи соціального захисту.

5. Принцип поєднання централізованого й локального регулювання в системі соціального захисту населення повинен виражатись у створенні стрункого організаційно-правового й економіко-політичного механізму реалізації регіональних соціальних програм, здійснюваних як на державному рівні, так і на рівні окремих територій, завданням якого є узгодження, взаємодія і взаємозалежність усіх органів влади й управління з іншими заінтересованими суб'єктами сфери соціального захисту населення.

6. Обґрунтована доцільність затвердження програм (загальнодержавної і регіональних) по наданню допомоги малозабезпеченим сім'ям в усіх областях та регіонах нашої країни. Їх основними завданнями повинні бути: запровадження психолого-педагогічної та організаційно-методичної системи з метою створення оптимальних соціально-економічних умов для повноцінного виховання дітей у сім'ї; всебічне зміцнення правових, моральних та матеріальних засад сімейного життя; підвищення рівня економічної активності та самостійності сімей, оптимізація їх соціального захисту, передусім тих, які мають дітей; поліпшення якості соціальних послуг сім'ям, що перебувають у складних життєвих обставинах; поліпшення організаційного, інформаційного і науково-методичного забезпечення реалізації державної політики у сфері підтримки сімей; зменшення кількості злочинів, пов'язаних із насильством у сім'ї, проведення інформаційних кампаній, тематичних акцій з питань профілактики правопорушень, правового виховання дітей; забезпечення проведення оперативно-профілактичних операцій, рейдів, державно-громадських акцій, спрямованих на попередження негативних проявів серед неповнолітніх тощо.

ГЛАВА 2

СОЦІАЛЬНІ ГРОШОВІ ВИПЛАТИ СІМ'ЯМ З ДІТЬМИ

2.1. Державні соціальні допомоги сім'ям з дітьми

Одним із основних видів соціального забезпечення сімей з дітьми є державні соціальні допомоги. Ними охоплені майже всі сім'ї й діти різного віку, що дозволило В. Д'яченко говорити: «... допомоги серед соціальних грошових виплат посідають особливе, провідне місце» [102, с. 11].

Загальні принципи, що лежать в основі концепції соціального захисту сімей з дітьми, знаходять своє відбиття й у грошових виплатах за системою соціального забезпечення: це поєднання суспільної допомоги і вирішення важливих соціально-економічних проблем, тобто суспільної корисності. Одні види допомог покликані виконувати завдання допомоги сім'ям в особливих ситуаціях (неповна сім'я, неотримання аліментів, проходження батьком служби в армії за призовом тощо), інші ж є відображенням визнання суспільством соціально-економічної потреби й доцільності спеціальних заходів щодо підтримки життєдіяльності сім'ї, охорони материнства й дитинства (у випадку вагітності жінки, народження дитини, необхідності догляду за нею).

Термін «допомога» означає «допомогу, підмогу, образ, спосіб, дії» [48, с. 238]. Хоча ми не ставимо перед собою завдання провести глибокий аналіз понятійного апарату, адже це питання є предметом детального розгляду в низці наукових праць, однак констатуємо, що ще й донині в праві соціального забезпечення немає єдиного підходу до визначення поняття «допомога» як самостійного виду соціального забезпечення [48; 103, с. 23; 104, с. 42]. У межах даного дослідження тільки окреслимо ті юридичні ознаки, за якими допомоги відрізняються від інших видів соціального забезпечення, розглянувши більш детально окремі з них, адресовані сім'ям, що мають дітей.

У сукупності юридичних ознак, що дозволяють сформулювати поняття «допомога», поряд з іншими варто виокремити, насамперед, грошову форму даної виплати, хоча сам по собі цей критерій і не дозволяє ще відмежувати допомоги, зокрема, від таких виплат, як пенсії або компенсаційні виплати. Проте, ця ознака важлива для характеристики допомог і відмежування їх від інших видів соціального забезпечення, наданих, наприклад, у натуральній формі.

Із метою відокремлення допомог від інших виплат необхідно розглянути також і

таку юридичну ознаку, як їх цільова спрямованість. Більшість учених виділяє наступні цілі виплати допомог: а) відшкодування тимчасово втраченого заробітку і б) додаткова допомога до існуючих у суб'єкта засобів існування. Соціальна природа «відшкодувальних» допомог полягає у відшкодуванні втраченого заробітку за певний проміжок часу (допомоги по вагітності й пологах, по тимчасовій непрацездатності тощо). До другої групи належать допомоги, що становлять собою або компенсацію підвищених витрат (у зв'язку з народженням дитини), або джерел, що компенсують повну відсутність доходу в порядку соціальної допомоги (дітям військовослужбовців надстрокової служби, дітям осіб, які ухиляються від сплати аліментів, та ін.).

Необхідним критерієм для характеристики допомог як виду соціального забезпечення є вказівка на фінансові джерела їх виплати, що гарантують різні їх види. Якщо до 31 грудня 2006 р. державна соціальна допомога сім'ям із дітьми призначалася страхувальниками (роботодавцями або робочими органами Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності) та виплачувалася за рахунок коштів Фонду, то віднині застрахованим особам названі види допомоги призначаються і виплачуються за рахунок коштів Державного бюджету через органи соціального захисту населення. Питання їх призначення і виплати врегульоване постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2007 р., №32 [105]. Ця постанова закріплює, що застрахованим особам допомога при народженні дитини та по догляду за нею до досягнення дитиною трирічного віку в 2007 році: з 1 січня – призначається органами праці та соціального захисту населення за місцем проживання застрахованих осіб; у I кварталі – виплачується страхувальниками та робочими органами виконавчої дирекції Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та його відділеннями застрахованим особам, яким вона призначена і виплачувалася у 2006 р.; у II-IV кварталах – виплачується органами праці і соціального захисту населення за місцем проживання застрахованих осіб. Розходження в правових статусах самих джерел пов'язані як з особливостями формування коштів того чи іншого з них, так і суб'єктним складом, що забезпечуються за рахунок коштів конкретного джерела. Так, загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, передбачає матеріальне забезпечення громадян у зв'язку з втратою заробітної плати (доходу) внаслідок тимчасової втрати працездатності (включаючи догляд за хворою дитиною, дитиною-інвалідом, хворим членом сім'ї), вагітності та пологів, часткову компенсацію витрат, пов'язаних із смертю застрахованої особи або членів її сім'ї, а також надання соціальних послуг за рахунок бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової

втрати працездатності [106]. Натомість завданнями страхування від нещасного випадку є: проведення профілактичних заходів, спрямованих на усунення шкідливих і небезпечних виробничих факторів, запобігання нещасним випадкам на виробництві, професійним захворюванням та іншим випадкам загрози здоров'ю застрахованих, викликаним умовами праці; відновлення здоров'я та працездатності потерпілих на виробництві від нещасних випадків або професійних захворювань; відшкодування шкоди, пов'язаної з втратою застрахованими особами заробітної плати або відповідної її частини під час виконання трудових обов'язків, надання їм соціальних послуг у зв'язку з ушкодженням здоров'я, а також у разі їх смерті здійснення страхових виплат непрацездатним членам їх сімей [107].

Вивчаючи природу допомоги як виду соціального забезпечення, необхідно також провести аналіз і нормативної бази. Ринкові відносини, що розвиваються, привнесли в наше життя такі нові явища, як добродійність, допомога різних фондів, організацій, у тому числі міжнародних, релігійних. Найчастіше вони ставлять перед собою завдання допомогти в грошовій формі, а реалізують це як разово, так і періодично. Ці виплати не можуть бути віднесені до будь-якого із видів соціального забезпечення, оскільки відсутність нормативної бази, а отже, і зобов'язаного суб'єкта не дозволяють громадянинові вимагати надання цієї допомоги. Ведучи мову про допомоги як про самостійний вид соціального забезпечення виділимо таку їх ознаку, як гарантованість з боку держави. Таким чином, до числа допомог у системі соціального забезпечення можуть бути віднесені грошові виплати, встановлені на державному або локальному рівнях (наприклад, у колективних договорах) у нормативному порядку.

З урахуванням наведеного, вважаємо за доцільне державну соціальну допомогу трактувати як щомісячні, періодичні або одноразові грошові виплати для надання матеріальної підтримки у зв'язку з обставинами, визнаними соціально значимими, в порядку і на умовах, передбачених чинним законодавством.

Питання трактування поняття «допомога» порушувалися в низці наукових досліджень, зокрема, у роботах І. М. Сироти, Л. В. Кулачок, О. М. Пономаренко, В.Л. Стрепка та ін. [45; 85; 108; 109]. Однак, їх підхід викликає серйозні заперечення. Зазначені правники наполягають на необхідності індивідуалізації терміну «допомога», яка адресується сім'ї, що має дітей. Притримуємось позиції, що використання загального визначення поняття «державна соціальна допомога» дозволяє належним чином виконати завдання наукового дослідження окремих її різновидів, у тому числі тих, що встановлені для сімей з дітьми.

У системі соціального забезпечення класифікація допоміг провадиться за

різними критеріями, до числа яких можна віднести: джерела фінансування, тривалість виплати, цільове призначення тощо. Так, за тривалістю виплат допомоги поділяються на щомісячні, періодичні, одноразові. Про джерела виплати йшлося раніше. За цільовим призначенням розрізняють допомоги, покликані відшкодувати втрачений заробіток або надати додаткову матеріальну допомогу.

З огляду на тему дослідження зупинимося лише на тих допомогах, що впливають на підтримку відповідного рівня життя сімей з дітьми. «Загальне цільове призначення цих допомог – надання соціальної допомоги сім'ї на утримання й виховання дітей. Вони забезпечують додаткову охорону рівня життя дітей у сім'ї за рахунок суспільства, охорону здоров'я матері й дитини» [34, с. 60].

Для аналізу цих видів допомоги важливе значення має з'ясування питання про суб'єктний склад їх одержувачів. Однозначної відповіді на це питання в науці та практиці немає. Суб'єктом сімейних допомог визнаються: а) сім'я з дітьми в цілому [97; 99; 100]; б) діти [110, с. 29]; в) матері або інші законні представники разом з дітьми або як самостійні суб'єкти [34, с. 64].

Ми використали термін «сімейні» в широкому розумінні, включивши до нього всі допомоги, спрямовані на підвищення доходу сім'ї. При цьому, треба мати на увазі, що думки про суб'єкта правовідносин по забезпеченню допомогами значно відрізняються залежно від того, який вид допомоги є об'єктом правовідносини.

Залежно від виду допомоги, спрямованої на забезпечення сім'ї, що має дітей, суб'єктом виступають: мати, дитина, інший законний представник дитини, сім'я в цілому.

Першу (основну) групу становлять допомоги, суб'єктом-одержувачем яких є дитина. Це передусім щомісячна допомога на неї, яку може одержувати мати чи інша особа як законний представник дитини. Той факт, що за призначенням допомоги звертається мати (іноді інша особа), не спростовує цього висновку, а свідчить, що законні права й інтереси дітей у соціальному забезпеченні реалізують їх представники (мати або інша особа як законний представник дитини).

Окремі дослідники права соціального забезпечення переконують, що суб'єктом правовідносин по забезпеченню допомогою на дитину є сім'я в цілому. Найповніше відбита така позиція в доводах О.Ф. Чернишової. Заслуговує на підтримку ця пропозиція, адже право на одержання сімейної допомоги зумовлено наявністю в сім'ї дитини певного віку [97]. Цей факт не може розглядатися як беззаперечний аргумент того, що суб'єктом правовідносини є сім'я. Вочевидь, у цьому випадку більш слушно вести мову про те, що для виникнення правовідносини по забезпеченню сімейними

допомогами необхідні два юридичних факти: а) народження й виховання дитини в сім'ї і б) досягнення дитиною визначеного віку. Іншими словами, цей вид допомоги, будучи сімейним, покликаний забезпечити саме дитину, яка виховується й утримується в сім'ї. Безумовно, третім юридичним фактом слід вважати подачу заяви.

Ці міркування підтверджуються й висновками вчених-економістів про економічну основу сімейних виплат. Я. Сингаївський науково обґрунтував концепцію сутності грошових виплат на дітей: «Потребам дітей властивий особливий спосіб прояву – через потреби сім'ї, її дорослих членів. У чималій мірі, це пов'язано з нездатністю дітей до самообслуговування, особистого споживання, усвідомлення особистих потреб. Отже, особисті потреби підростаючого покоління повинні розглядатися в опосередкованій формі – як потреби сім'ї у зв'язку з наявністю дітей та їх розвитком» [111, с. 7]. Інакше кажучи, виплата сімейних допомог має на меті надання матеріальної підтримки сім'ї у вихованні дітей. Однак цільова допомога зовсім не обов'язково повинна вказувати суб'єкта, який має право на її одержання.

Другу групу становлять виплати, адресовані безпосередньо матері або особі, яка її замінює. Йдеться про такі допомоги, як-от: а) по вагітності й пологах; б) при народженні дитини; в) щомісячна по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; г) з приводу тимчасової непрацездатності на період догляду за хворою дитиною. Суб'єктом відносин при одержанні зазначених допомог однозначно є мати. В окремих випадках, коли догляд за дитиною здійснює батько, усиновитель, опікун, попечитель, бабуся, дідусь чи інший родич, суб'єктами відносин виступають ці особи. Законодавець, установлюючи ці допомоги, переслідує мету підтримати нормальну життєдіяльність сім'ї при виконанні нею своїх соціальних функцій, забезпечивши можливість матері або особі, яка її замінює, доглядати за дитиною, охороняти її здоров'я й нормально виховувати.

Отже, правовідносини, що виникають із приводу забезпечення допомогами сімей, що мають дітей, з позицій їх суб'єктного складу необхідно поділити на дві групи. Це відносини, (а) у яких суб'єктом є самі діти, і (б) у яких суб'єктом виступає мати чи інша особа, яка фактично піклується і турбується про дитину. Саме цієї класифікації ми й будемо дотримуватися при характер окремих видів допоміг.

Необхідність і доцільність установлення сімейних допомог у нашій країні тривалий час знаходилися під пильною увагою правознавців [104; 109; 113]. Вони аналізували і критикували складну, громіздку систему виплат, що формувалася роками і ще більше ускладнилася з переходом до ринкових відносин. Такі процеси цього періоду як інфляція, зростання цін, різке падіння рівня життя, змушували Кабінет

Міністрів і Президента України вживати відповідних заходів у цьому напрямку. Рішення про ці виплати та збільшення їх розмірів приймалися в різний час, різними органами законодавчої й виконавчої гілок влади, що мали в кожен конкретний період різні цілі й не враховували заходів, які вже провадилися.

У ситуації, що склалася, Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» заклав підвалини єдиної системи допомог. У той же час його оцінка не може бути однозначною, оскільки уніфікація системи виплат на дітей рівень соціального захисту сімей з дітьми в умовах постійного росту інфляції у цілому не стабілізувала, а в деяких випадках цей рівень навіть знизився, незважаючи на номінальне підвищення розмірів допомоги. Отже, питання про докорінне реформування системи допомог, спрямованих на забезпечення сімей, що мають дітей, залишилося відкритим. Власне кажучи, у цьому Законі законодавець провів кодифікаційну роботу, констатувавши сформованість на даний момент системи державних допомог. При цьому рівень соціального забезпечення допомогоюми сімей з дітьми залишився старий, як і коло суб'єктів, які мають право на соціальні допомоги, не було вирішено цілої низки найгостріших проблем (на яких ми зупинимося далі).

Одним із складників системи соціальних допомог сім'ям, що мають дітей, є допомога на кожну дитину. Як уже зазначалося, суб'єктом відносин по забезпеченню цим видом допомоги виступає дитина. Право на одержання сімейної допомоги мала кожна дитина в кожній сім'ї починаючи з першого місяця свого життя до досягнення 16 років. Учні загальноосвітніх закладів мали право на дану допомогу до закінчення ними навчання, при цьому законодавець не встановлював вікового обмеження виплати допомоги. У новому Законі такий віковий ценз установлений на рівні 18 років (ст. 18-3).

Допомога спрямована на забезпечення дитини, що проживає в сім'ї. При цьому йдеться про різні сім'ї, у яких дитина або народжена, або всиновлена, або прийнята під опіку (підклування). У той же час ще й дотепер так і не усунута прогалина щодо забезпечення допомогоюми дітей, що проживають у сім'ях фактичних вихователів. Доцільно, на нашу думку, забезпечуватися допомогоюми сім'ї фактичних вихователів і вихованців повинні на тих же підставах, що й інші категорії сімей. Новим юридичним фактом, необхідним для одержання даної допомоги, є спільне проживання дитини й особи, яка здійснює турботу про неї. Вважаємо, що законодавче закріплення подібної норми зіграє свою роль в упорядкуванні забезпечення допомогоюми сімей з дітьми.

Допомога на кожну дитину повинна бути віднесена до щомісячних виплат, що здійснюються з метою надання матеріальної допомоги додатково до наявних засобів

існування.

З наукового погляду вирішення проблеми забезпечення будь-якої сім'ї з дитиною щомісячною допомогою, механізм якого міститься в Законі України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», можна охарактеризувати як введення єдиної базової, динамічної допомоги на кожну дитину і диференційованої – для дітей у сім'ях, які в силу певних обставин потребують особливих засобів соціального захисту.

Запровадженню нині існуючої системи передувала жвава дискусія про необхідність науково обгрунтованої й соціально виправданої системи сімейних допомог, у процесі якої висловлювалися різні точки зору. У тому числі доводилася необхідність надання підтримки сім'ї при народженні лише третьої дитини та наступних і тільки окремим категоріям сімей (малозабезпеченим, багатодітним) [114, с. 484]. Подібний підхід нам вбачається принципово хибним. Пояснимо свою позицію. Як уже відзначалося, на даному етапі у зв'язку з трансформацією сім'ї й її функцій існують об'єктивні протиріччя між потребами сім'ї в народженні дітей (вони у площині моральних, психологічних, а не економічних потреб) і потребами суспільства й держави в цілому у відтворенні населення (включаючи відтворення робочої сили і членів суспільства – громадян). Таким чином, необхідність допомоги сім'ї вже при народженні першої дитини об'єктивно зумовлена. «Лише на перший погляд здається, що потреби в одній дитині не мають необхідності в стимулюванні, тому що носять загальний характер» [115, с. 359].

Спираючись на вищевикладені обставини й економічне становище в країні, законодавець пішов єдино вірним шляхом, прийнявши рішення про надання допомоги кожній сім'ї з дітьми, починаючи з першої дитини і до досягнення нею працездатного віку, підвищуючи ступінь соціального захисту для окремих категорій сімей.

Розмір одноразової допомоги з нагоди народження дитини, порядок її надання змінювалися неодноразово. Він визначався й у твердій сумі, і кратною стосовно мінімальної оплати праці. Тривалий час допомога при народженні дитини, яка народилася після 8 квітня 2011 р., надавалася у таких розмірах: на першу дитину у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму; на другу дитину – 60 розмірам прожиткового мінімуму; на третю і наступну дитину – 120 розмірам прожиткового мінімуму. У 2014 р. за Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» [116] допомога при народженні дитини стала призначатися в розмірі 41280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому

Кабінетом Міністрів України.

З метою усунення безсистемності у питанні щодо визначення розміру допомоги при народженні дитини, слід законодавчо закріпити норму, за якою цей розмір має залежати від (а) вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму новонародженого, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів і послуг, (б) загального рівня середньої заробітної плати і країні, а також (в) прогнозованого рівня інфляції.

Це прямо кореспондується із вимогами ст. 25 Основ законодавства України про охорону здоров'я, за якими з метою досягнення належного життєвого рівня, враховуючи науково обґрунтовані медичні, фізіологічні і санітарно-гігієнічні вимоги, держава:

а) встановлює єдині мінімальні норми заробітної плати, пенсій, стипендій, соціальної допомоги та інших доходів населення;

б) організує натуральне, в тому числі безоплатне, забезпечення населення продуктами харчування, одягом, ліками та іншими предметами першої необхідності;

в) здійснює комплекс заходів щодо задоволення життєвих потреб біженців, безпритульних та інших осіб, які не мають певного місця проживання;

г) безплатно надає медичну допомогу й соціальне обслуговування особам, які перебувають у скрутному матеріальному становищі, загрозливому для їх життя і здоров'я.

Як відомо, норми ст. 48 Основного Закону країни щодо забезпечення достатнього життєвого рівня для себе і своєї сім'ї реалізуються передбаченими в законодавстві державними соціальними стандартами й державними соціальними гарантіями.

Правові засади формування й застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією й законами України основних соціальних гарантій, визначаються Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [117]. Відповідно до ст. 1 цього законодавчого акта (а) державні соціальні стандарти – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми й нормативи або їх комплекс, на підставі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій, і (б) соціальні норми й нормативи – це показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, а також забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними й соціально-культурними послугами.

Державні соціальні стандарти й нормативи встановлюються з метою:

а) установлення механізму реалізації соціальних прав і державних соціальних гарантій громадян, визначених Конституцією України;

б) окреслення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах, а також фінансових ресурсів для їх реалізації;

в) визначення й обґрунтування розмірів видатків Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення й утримання соціальної сфери.

Державні соціальні стандарти у сфері доходів населення встановлюються з метою визначення розмірів державних соціальних гарантій у сфері оплати праці, виплат за обов'язковим державним соціальним страхуванням, права на отримання інших видів соціальних виплат і державної соціальної допомоги та їх розмірів, а також визначення пріоритетності напрямів державної соціальної політики.

Одним з визначальних елементів у регулюванні суспільних відносин у соціальній сфері є додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян і фінансовими можливостями держави. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» [118] передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними. Механізм їх реалізації може бути змінений державою, зокрема, через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів для збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути зумовлені потребою запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з ч. 1 ст. 17 Конституції України є найважливішою функцією держави. Водночас зміст основного права не може бути порушений, що є загальновизнаним правилом, на що вказав вищий орган конституційної юрисдикції в Рішенні по справі про постійне користування земельними ділянками [119]. Неприпустимим також є встановлення правового регулювання, за яким розмір пенсій, інших соціальних виплат і допомог буде нижчим від рівня, визначеного в ч. 3 ст. 46 Основного Закону країни, й не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві і зберігати її людську гідність, адже це суперечитиме його ст. 21. Розміри виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, проте мають гарантувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї. Хоча у ст. 48 Конституції й не закріплюється, що держава гарантує достатній

життєвий рівень, проте завдання останньої, яка проголосила себе соціальною, полягає в тому, щоб створити такі належні умови для людини, щоб вона могла своєю працею могла б забезпечити гідну матеріальну базу життєдіяльності для себе і своєї сім'ї.

За ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються права та свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основи соціального захисту, засади регулювання праці й зайнятості. Відповідно до ст. 75 Основного Закону держави єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, що знайшло підтвердження в Рішенні Конституційного Суду України щодо повноважності Верховної Ради України від 17 жовтня 2002 р. [120]. Ураховуючи це та суспільну значущість питання щодо розміру державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, вважаємо, що у ст. 19 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» слід закріпити норму, за якою розмір державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми повинен визначатися виключно законами України. Це має відбуватися не рідше одного разу на рік у законі про Державний бюджет України.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку [121] надавалася у розмірі, що дорівнює різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні 6 місяців, але не менше 130 грн. Таким чином, мінімальний розмір допомоги залишиться незмінним – 130 грн. А максимальний мав дорівнювати: з 1 січня 2014 р. – 1218 грн.; з 1 липня 2014 р. – 1250 грн., з 1 жовтня 2014 р. – 1301 грн. Однак, Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» розд. IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку» із Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» було виключено.

Поряд з базовою допомогою, призначуваною на кожную дитину, законодавець установив також додаткове її збільшення з метою особливої підтримки з боку держави окремих категорій дітей. Цілком очевидна потреба соціального захисту кожної дитини, кожної сім'ї, які опинилися в несприятливому економічному становищі не зі своєї вини, а через суспільні, політичні й економічні процеси, що відбуваються в країні. Посилення такого захисту тим більше необхідне щодо сімей, соціальна адаптація яких ускладнена через певні причини. Вони виявляються ще в гіршому становищі порівняно з іншими сім'ями. Переслідуючи мету забезпечення дитині сприятливих умов для життя й розвитку в сімейному середовищі, законодавець усвідомлює потребу в особливій турботі про дітей з неповних сімей або тих, годувальник яких виконує свій

громадянський обов'язок по захисту Батьківщини та ін.

Науковці багато дискутують із приводу допомоги і того, хто більше їх потребує. Так, учені вирізняють категорії сімей, яким необхідний особливий захист: це багатодітні сім'ї, малозабезпечені (до речі, це мало місце й раніше), неповні, сім'ї безробітних, сім'ї, що виховують дитину-інваліда, та ін. На нашу думку, при вирішенні цієї проблеми повинні бути три різних підходи. Перший полягає в тому, що соціальну допомогу за наявності відповідних чинників слід розглядати як засіб захисту кожного члена суспільства незалежно від його сімейного стану. Саме з таких позицій і має оцінюватися допомога у випадках малозабезпеченості чи безробіття. Щодо такої категорії соціального ризику, як малозабезпеченість, то нині її значення як орієнтира для соціальної політики держави переоцінити важко. Чим це можна пояснити? Раніше допомога у зв'язку з малозабезпеченістю надавалася саме сім'ї.

Диференціація рівня матеріальної забезпеченості населення відбиває існуючий у суспільстві поділ його за рівнем доходів. У доперестроєвний період, що характеризувався невисоким рівнем життя майже всього населення, серед фахівців набула поширення думка, що однією з головних причин низької забезпеченості є багатодітність сім'ї. І дійсно, на останнє як на головний чинник малозабезпеченості вказують і дані статистичних досліджень [123, с. 66]. Ось чому низька матеріальна забезпеченість цілком обґрунтовано вважалася критерієм допомоги саме сім'ї з дітьми. У даний час економічна й соціальна ситуація, що склалася в суспільстві, зобов'язує по-іншому розглядати цю проблему.

Одним із основних обов'язків держави, що проголосила себе соціальною, є захист усіх малозабезпечених груп населення. Невиконання державою цього обов'язку здатне викликати повну втрату до неї довіри з боку населення. Із набранням чинності Законом України від 1 січня 2002 р. «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» сформульовані відповідні поняття: а) «сім'я з дітьми» – поєднане родинними зв'язками та зобов'язаннями щодо утримання коло осіб, у якому виховуються рідні, усиновлені діти, а також діти, над якими встановлено опіку чи піклування; б) «малозабезпечена сім'я з дітьми» – сім'я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї; в) «прожитковий мінімум для сім'ї» – визначена для кожної сім'ї залежно від її складу сума прожиткових мінімумів, розрахованих і затверджених відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення; г) «середньомісячний сукупний дохід сім'ї» – обчислений у середньому за місяць дохід усіх членів сім'ї з усіх джерел надходжень,

крім допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, протягом шести місяців, що передують місяцю звернення за призначенням державної соціальної допомоги.

Другий підхід до вирішення проблеми посилення соціального захисту окремих категорій сімей полягає в його комплексності. Увесь обсяг соціальної допомоги не повинен вичерпуватися тільки виплатою спеціальних допомог. Досягнути зазначеної мети можливо завдяки застосуванню комплексу різних видів соціальної допомоги. Особливо важливий такий комплексний підхід у випадку, коли йдеться про батьків, які виховують дитину-інваліда, про багатодітні й неповні сім'ї. Маючи право на загальну допомогу на кожну дитину (ст. 1 Законом України «Про державну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» від 16 листопада 2000 р.), інвалідам з дитинства, які мають одночасно право на державну соціальну допомогу і пенсію, призначається державна соціальна допомога або пенсія за їх вибором [124]. Стаття 3 цього Закону передбачає надбавку на догляд за дитиною. Отже, належний рівень соціального захисту названих вище категорій сімей забезпечується шляхом поєднання різних грошових виплат з відповідним комплексом соціальних послуг.

Третій підхід припускає, що найдоцільнішою формою соціального захисту окремих категорій сімей, які потребують особливої турботи з боку держави, є саме спеціальні допомоги. Такий підхід необхідний не тільки щодо названих у Законі категорій. Коло сімей, які потребують соціальної підтримки шляхом виплати їм спеціальних допомог, значно ширше.

Так, законодавець у свій час офіційно визнав наявність у суспільстві матерів, які народили дітей поза шлюбом. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 8 липня 1941 р. їм були адресовані державні заходи із допомоги [125]. Зазначимо, що це була не перша подібна реакція держави в добу Радянської влади. Відразу ж після Жовтневої революції були зрівняні права дітей, народжених як у шлюбі, так і поза ним. Систематична допомога грошми, речами, лікуванням та іншими засобами дітям одиноких матерів, позбавлених засобів до існування, була передбачена й постановою СНК РСФСР від 14 квітня 1928 р. «Про заходи щодо надання матеріальної допомоги дітям найбільш бідних сімей» [126]. Необхідність таких заходів після Великої Вітчизняної війни була викликана значною диспропорцією у статевому складі населення, різким перевищенням чисельності жінок і, як природний наслідок цього, народження кожної п'ятої дитини поза шлюбом.

У ст. 18¹ Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», який набрав чинності 1 січня 2003 р., одинокою матір'ю

визнається жінка, яка не перебуває в шлюбі, виховує дитину без батька, причому у свідоцтві про її народження немає запису про батька або такий запис зроблено зі слів матері. Однак зведення додаткової державної допомоги до турботи лише про дітей одинокої матері є, на наш погляд, необґрунтованим звуженням проблеми «неповної сім'ї». Це питання постійно порушувалося в науковій літературі [127, с. 52; 128, с. 176].

Наявність у суспільстві неповних сімей пов'язана, насамперед, із розлученнями, позашлюбною народжуваністю, втратою одного з батьків (овдовінням). Така сім'я стикається з однаковими труднощами незалежно від причин, з яких вона стала неповною. Чи народжується дитина поза шлюбом, чи залишається без одного з батьків унаслідок його смерті, офіційного розлучення або просто не проживання з сім'єю, вона опиняється в умовах диспропорційної сім'ї. Законодавець же як підставу для посилення соціальної допомоги неповній сім'ї враховував лише одну із зазначених вище обставин – народження дитини поза шлюбом.

Слід відмітити, права дитини в інших неповних сім'ях належним чином аж ніяк не захищені. Так, ст. 179 Сімейного кодексу України закріплює право дитини на одержання аліментів від своїх батьків, але реалізація цього права не завжди забезпечується в умовах реального життя. Ця проблема особливо актуальна сьогодні, оскільки порушені зв'язки між регіонами, відчутно зросла міграція населення, система аліментування недосконала, багато в чому застаріла, не сприяє позитиву в цьому питанні наявність великої кількості підприємств недержавного сектора, найчастіше не підконтрольних державним органам. Усе це робить часом неможливим або вкрай ускладненим стягнення аліментів на утримання дитини, що призводить до порушення її прав. Тільки 53% жінок, які одержують аліменти на дітей, відзначили, що вони надходять регулярно. При цьому коефіцієнт диференціації розміру одержуваних аліментів становить 10, що вдвічі перевищує коефіцієнт диференціації зарплати чоловіків [129, с. 14].

Установлення доплати на дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не вирішує проблеми. За постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р., № 189 [130], тимчасова допомога призначається дитині віком до 18 років у разі, коли: рішення суду про стягнення аліментів з одного з батьків не виконується у зв'язку з ухиленням від сплати аліментів або відсутністю у боржника коштів та іншого майна, на які за законом може бути звернено стягнення; стосовно одного з батьків здійснюється кримінальне провадження або він перебуває на примусовому лікуванні, у місцях позбавлення волі, якого визнано в установленому порядку недієздатним, а також перебуває на строковій військовій службі; місце проживання (перебування) одного з

батьків не встановлено. Допомога призначається і виплачується за місцем проживання (перебування) одного з батьків, який утримує дитину, органом праці та соціального захисту населення). Тимчасова допомога призначається в розмірі 30 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого законом для дитини відповідного віку. Якщо розмір аліментів, визначений судом у твердій грошовій сумі, менший від мінімального розміру аліментів на одну дитину, що передбачений ст. 182 Сімейного кодексу України, тимчасова допомога призначається в розмірі різниці між визначеним розміром аліментів і сумою, що становить 30 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого законом для дитини відповідного віку.

При розгляді даного питання необхідно враховувати єдину природу названих сімей, яким притаманна загальна основна ознака – відповідальність за здоров'я дітей та їх виховання фактично несе тільки один із батьків. Із наведених міркувань можна зробити висновок, що забезпечення допомогою дітей як одиноких матерів, так і дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, повинно здійснюватися в єдиному правовому режимі. Однак це зовсім не означає, що держава звільняє батьків від обов'язку утримувати своїх дітей і бере цей обов'язок на себе. Заборгованість по аліментах з таких батьків треба стягувати у примусовому порядку до відповідного фонду, з якого і виплачувати допомоги. Подібне вирішення проблеми – це зовсім не нововведення, а давно вже відоме іншим країнам. Наприклад, у Швеції існує так звана аліментна допомога, яка призначається, якщо один із батьків ухиляється від сплати аліментів або платить їх у маленькому розмірі (що для нашої країни сьогодні особливо актуально). Ця допомога виплачується до досягнення дитиною 18 років, а при продовженні шкільного навчання – до 20 років. Витрати, понесені державою по виплаті допомоги, покриваються за рахунок регресного позову до батька, який ухиляється від сплати (за допомогою такого механізму знімаються й усі проблеми морального плану, що називалися раніше).

Тобто, мова повинна йти про єдиний тип сім'ї – «сім'ю з одним із батьків», про введення в правове поле такого поняття з чітким визначенням усіх видів сімей, що належить до даної категорії. Слушною є така думка, це найбільш удалий термін для позначення такого типу сімей, хоча в правовій літературі мають місце й інші поняття: «неповна сім'я», «позашлюбна сім'я», «одинок з дітьми» тощо. «Сім'я з одним із батьків» – це сім'я, що складається з однієї матері або батька, які поєднанні зобов'язаннями щодо утримання рідних, усиновлених дітей, а також дітей над якими встановлено опіку чи піклування.

Держава має взяти на себе обов'язок компенсувати порушення в структурі сім'ї

й пов'язані з цією обставиною об'єктивні обмеження її можливостей у реалізації основних її функцій, насамперед, виховання. Отже, поряд з фактом народження і виховання жінкою дитини в неповній сім'ї, здобувають юридичного значення й такі факти, як виховання батьком дітей без матері, усиновлення дитини самотнім чоловіком або прийняття ним її на виховання. У цьому випадку логічним й обґрунтованим заходом держави буде збільшення розміру базової допомоги на 50% для всіх сімей, де фактично один із батьків виховує неповнолітню дитину.

Проаналізоване вище вирішення проблеми сімей з одним із батьків, обґрунтованість його актуальності нерозривно пов'язані з перспективами існування в нашому суспільстві таких сімей. Прогнози, що висловлювалися за радянських часів більшістю фахівців, про відмирання такого виду сімей виявилися зовсім утопічними. Сім'я з одним із батьків – це не сучасне явище, воно відомо давно, виникло разом із моногамією. Місце такої сім'ї у шлюбно-сімейних відносинах істотно еволюціонує.

Диспропорції шлюбів і розлучень завжди давали підстави для появи таких сімей, а в даний час ситуація відчутно змінилася. Відхід від традиційної сім'ї, її демократизація, свобода в сексуальних стосунках, урбанізація, економічна самостійність – усі ці чинники починаючи з 60-х років в нашій країні й за кордоном зумовили зростання числа неповних сімей [131, с. 125]. Визначальне місце серед причин збільшення їх чисельності посідає свідоме народження дитини поза шлюбом. З нашої точки зору, кількість таких сімей і далі залишатиметься на досить високому рівні. Держава зобов'язана піклуватися про такі сім'ї, щоб забезпечити дитині нормальні умови життя, розвитку, виховання й навчання.

Концепція підвищеної турботи про окремі категорії сімей передбачає й закріплення в новій системі допомог такої, як для дітей військовослужбовців, які проходять надстрокову службу і не мають звання офіцера, прапорщика чи мічмана. Призов батька на військову службу для виконання їм свого конституційного обов'язку для сім'ї привносить додаткові матеріальні труднощі. Діти позбавляються можливості одержувати від батька матеріальне утримання, тому логічно виправданою є підвищена соціальна захищеність таких дітей з боку держави протягом усього періоду служби батька. Допомога на таких дітей була введена в 1963 р. постановою Ради Міністрів від 25 жовтня 1963 р. «Про виплату допомоги на дітей військовослужбовців строкової служби» [132].

Економісти зараховують тип сім'ї, який ми розглядаємо, до неповних поряд з сім'єю одинокої матері, вдови та ін., поєднуючи їх, передусім, за рівнем доходів та організації споживання. Відсутність одного з годувальників дійсно зближує їх з сім'ями

з одним із батьків. У всіх випадках знижується рівень подушного доходу, а формально різні причини відсутності годувальника не можуть у цілому бути підставою для різного рівня забезпечення дітей [133, с. 13]. Із цим слід не погодитися. Саме цим шляхом пішов законодавець, збільшивши розмір основної допомоги таким сім'ям. Водночас навряд чи доцільно ототожнювати підстави призначення допомоги на дітей військовослужбовців і на дітей, які проживають з одним із батьків. Вважається, що в цьому випадку служба батька як причина того, що дитина мешкає з матір'ю, повинна розглядатися окремо від інших причин. Крім того, відрізняється й режим виплати допомоги: на дітей військовослужбовців за призовом вона надається лише в період перебування батька на службі, тобто строк її виплати обмежений у часі.

Проблема законодавчого закріплення кола сімей, які потребують соціальної допомоги в підвищеному розмірі, так і не була до кінця вирішена в процесі встановлення нової системи допомоги на дітей. Безумовно, життя більш різноманітне, аніж будь-яке правове встановлення (регулювання), тому і передбачити всі випадки не можна. Однак, уже в момент прийняття Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» існувала можливість зняття гостроти низки проблем шляхом їх законодавчого вирішення. Зокрема, до категорії сімей, яким необхідний особливий соціальний захист, треба було, на наше переконання, віднести студентські сім'ї. Потреба особливої соціальної турботи про студентські сім'ї зумовлена, по-перше, необхідністю заохочення з боку держави саме молодих сімей, найбільш-перспективних з позицій реалізації репродуктивних установок. Доведено, що саме студентський вік є найсприятливішим для створення сім'ї (у ці роки формують сім'ї понад 80% жінок і 70% чоловіків) і народження первістка, що пояснюється психологічними й фізіологічними чинниками [134]. А по-друге – тим, що в сучасних економічних умовах матеріальне становище студентства є винятковим порівняно з іншими категоріями населення. Навпаки, прагнення одержати освіту супроводжується серйозними матеріальними труднощами, що не вирішуються виплачуваною мізерною стипендією. Крім того, важливо враховувати ще одну немаловажну обставину: труднощі, яких зазнає така сім'я при вихованні первістка, відбиваються і на її наступній репродуктивній поведінці. З огляду на всі ці обставини ми переконані в тому, що додаткову допомогу (хоча б і в розмірі 50% від основної) необхідно виплачувати і сім'ям, де подружжя є студентами, тобто які навчаються з відривом від виробництва у вищих, середніх спеціальних, професійно-технічних навчальних закладах.

Указом Президента України від 4 серпня 2000 р. «Про соціально-економічну підтримку становлення та розвитку студентської сім'ї» (який набрав чинності з 1 січня

2001 р.) передбачено поліпшення матеріально-побутових умов студентських сімей, забезпечення пільгового обслуговування їх дітей у дошкільних закладах, надання допомоги в працевлаштуванні студентам, які мають сім'ї. В Указі також йдеться про передбачення в Держбюджеті України коштів на фінансування зазначених заходів [135].

Аналіз процедурних відносин, що виникають при призначенні й виплаті допомоги на кожну дитину до досягнення нею 16 років, ми не включаємо до кола питань даного дисертаційного дослідження і тому не зупиняємося на його розгляді.

Виходячи з такого критерію класифікації допомог, як суб'єкт правовідносин по забезпеченню допомогоюми, вважаємо, варто виділити іншу групу правовідносин, у яких суб'єктом є мати дитини або інша особа, яка її замінює. Для цієї групи допомог також характерна спрямованість на забезпечення соціального захисту сім'ї в цілому, оскільки воно здійснюється лише за наявності підстав, нерозривно пов'язаних з сім'єю, з виконанням сімейних обов'язків: вагітністю (фізіологічне виношування дитини), пологами (народження дитини), доглядом за дитиною та ін. Економічна природа таких виплат також підтверджує зазначену цільову спрямованість. На відміну від сімейних допомог, де мати (інша особа) є тільки законним представником дитини при одержанні допомоги і, як відзначала О.Ф. Чернишова, «ці допомоги не належать до об'єктів особистого майна матері» [97, с. 11], у розглядуваній нами групі відносин мати (або інша особа, яка її замінює) є самостійним суб'єктом-одержувачем, а отже, і власником виплат. На наше переконання, не виключає сумнівів й те, що грошова виплата в цьому випадку надходить у загальний сімейний дохід і в його складі спрямовується також на забезпечення дітей і сім'ї в цілому.

Соціальний захист сім'ї, материнства й дитинства з боку держави має становити систему взаємопов'язаних і взаємозалежних заходів. Дитина й особа, яка доглядає за нею, виховує (це насамперед мати), – у певному розумінні своєрідні «сполучені судини». Саме тому допомога держави має являти собою систему заходів, що послідовно змінюють і доповнюють один одного. Позитивним кроком у створенні такої системи нам вбачається об'єднання цілої низки розрізаних допомог у межах Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми».

Ми тривалий час говоримо про материнство не тільки як про особисту справу жінки, а й як про її соціальну функцію. Однак соціальність материнства полягає в обов'язках як жінок-матерів перед суспільством, такі і обов'язках по соціальному захисту суспільства й держави перед нею, реалізовувати який вони повинні, мабуть, не тільки в період останніх місяців вагітності і пологів. Ні, робити це належить значно

раніше. Вагітність підвищує вимоги до всього організму жінки з перших же днів. Здоров'я жінки, умови її праці й побуту, емоційний і психологічний стан безпосередньо позначаються на здоров'ї і навіть житті як матері, так і майбутньої дитини, що з погляду медицини цілком безперечно й визнається у всіх медичних дослідженнях з даного питання. Виходячи з цього, держава зобов'язана встановити для жінки такий правовий режим, який стимулював би її прагнення як майбутньої матері до створення собі (а значить, і дитині) найкращих умов для постійного медичного контролю.

У законодавстві України жодна норма не спрямована на подібне стимулювання. Існувала, правда, одноразова допомога жінкам, які стали на облік у жіночій консультації в ранній строк вагітності (до 12 тижнів), – у розмірі 50% мінімального розміру її зарплати. Виплачуватися ця допомога додатково до допомоги по вагітності та пологах. Мета її полягала в профілактиці ускладнень при вагітності та пологах і у своєчасній диспансеризації вагітних жінок, але навряд чи в дійсності сприяє реалізації цієї мети. І от чому. Нами вже відзначалася необхідність створення системи заходів, спрямованих на захист та охорону материнства і дитинства на ранніх стадіях вагітності аж до пологів. Виплата ж такої разової допомоги в незначній сумі не є якимось ефективним заходом. Та й постановка жінки на облік у жіночій консультації при вагітності, що не перевищує 12 тижнів, зовсім не гарантує в майбутньому її працю з медиками і, відповідно, належну профілактику ускладнень, можливих при вагітності й пологах.

Звернення до думки вчених-фахівців і зарубіжного досвіду дозволить опрацювати систему необхідних стимулів для підтримки здоров'я матері й дитини. Цілком логічним елементом такої системи нам вбачаються, наприклад, заходи, які існують у Франції, де кожна вагітна жінка повинна пройти 4 обов'язкових медичних огляди: перший – не пізніше 16-го тижня вагітності, другий – на 6-ому місяці, третій – у перші 15 днів 8-го місяця і четвертий – у перші 15 днів 9-го місяця. Кожен медогляд фіксується у спеціальній картці вагітної, і тільки при їх проходженні їй надаються відповідна допомога й відпустка.

Безумовно, не йдеться про абсолютне копіювання зарубіжного досвіду. Прийнявши його за основу, з огляду на вже існуючі досягнення (виплата допомоги при постановці на облік у ранній строк вагітності і допомога по вагітності й пологах) і розроблені медиками рекомендації держава має створити свою систему обов'язкових медичних оглядів вагітних. Таким чином, треба визнати медогляди юридичним фактом, необхідним для виникнення права на допомогу по вагітності та пологах. Вважаємо за необхідне цю норму внести до законодавства України.

Удосконалення системи соціального захисту здоров'я матері й дитини, а отже, захисту сім'ї в цілому можливе за допомогою не тільки заходів соціального забезпечення. Не менш дієвими мають бути й зусилля по забезпеченню вагітним жінкам права на роботу в умовах, що відповідають їх фізіологічним особливостям і стану здоров'я. У процесі трудових відносин вагітній жінці гарантується незастосування її праці на важких роботах, роботах зі шкідливими умовами праці, у нічний, понаднормовий час, вихідні дні, забороняється поїздки у відрядження. Відповідно до медичного висновку їм знижуються норми виробітку, обслуговування або вони переводяться на іншу, більш легку роботу, що виключає вплив несприятливих чинників, зі збереженням середнього заробітку.

Цей перелік заходів не є вичерпним і повинен постійно вдосконалюватися. Зокрема, необхідно закріпити за вагітною жінкою право на відпустку без збереження заробітної плати з моменту постановки її на облік до настання оплачуваної відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами. Особливо актуальним є цей захід для жінок, які виношують плід з великими труднощами у силу стану свого здоров'я, а також для тих, хто через несприятливу екологічну обстановку має виїхати на період вагітності в іншу місцевість, поза постійним місцем проживання. Певним кроком уперед у цьому напрямку варто визнати норму, закріплену у ст. 30 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали в результаті Чорнобильської катастрофи», відповідно до якої в період дородової відпустки оздоровчі заходи щодо вагітних жінок провадяться за межами території радіоактивного забруднення [136].

Важливою складовою системи заходів, спрямованих на захист сім'ї, є допомога у зв'язку з вагітністю й пологами. Підставою для призначення цієї допомоги виступає особливий стан жіночого організму, пов'язаний з виконанням нормальної фізіологічної функції – пологів. На підставі медичного висновку жінкам надається оплачувана відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами тривалістю 70 календарних днів до пологів і 56 (у разі народження двох і більше дітей та у разі ускладнення пологів – 70) календарних днів після пологів, починаючи з дня пологів. Тривалість відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами обчислюється сумарно і становить 126 календарних днів (140 календарних днів – у разі народження двох і більше дітей та у разі ускладнення пологів). Обчислюється тривалість відпустки сумарно і надається (на відміну від раніше діючого порядку, що викликав багато дорікань з боку вчених і практиків) незалежно від числа днів, фактично використаних до пологів. Ця норма стала необхідною мірою посилення гарантій одержання жінкою належної їй оплачуваної відпустки в повному обсязі (126 календарних днів) незалежно від похибки

лікаря у визначенні строків пологів.

Законодавець диференційовано підходить до встановлення тривалості до- й післяпологової відпустки, беручи за критерії наступні чинники: стан здоров'я жінки, число дітей, а також певні зовнішні чинники, пов'язані із середовищем, у якому проживає жінка. У випадку патологічних пологів або народження двох чи більше дітей тривалість післяпологової відпустки становить згідно із законодавством 70 календарних днів. Для жінок, які проживають (працюють) на території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС (зокрема, на території зони проживання з правом на відселення), закріплено право на допологову відпустку тривалістю 90 календарних днів із проведенням оздоровчих заходів за межами території радіоактивного забруднення. Таким чином, відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами для цієї категорії жінок починається на 27 тижні вагітності (30 як за загальним правилом) і становитиме 126 (90+56) днів при нормальних пологах і 160 (90+70) – при ускладнених або при народженні двох чи більше дітей. Це положення поширюється також на вагітних жінок, які проживають (працюють) на території зони мешкання з пільговим соціально-економічним статусом [137].

Крім звичайного протікання вагітності і пологів можуть бути й відхилення, до числа яких варто віднести народження мертвої дитини. У випадку народження мертвої дитини, після закінчення 196 днів вагітності, жінка має право на післяпологову відпустку тривалістю 56 календарних днів як і після народження дитини (у випадку ускладнених пологів або народженні двох чи більше дітей – 70).

Виплата допомоги передбачена також при всиновленні новонародженої дитини. У випадку всиновлення дитини (дітей) віком до 3-х місяців відпустка надається з дня всиновлення і до закінчення 70 календарних днів, якщо одночасно всиновлюються двоє чи більше дітей – 110 календарних днів із дня народження дітей. Слушною є думка, у всіх названих випадках законодавцем дотримана логіка надання відпустки. Хоча неможливість приступити до роботи й пов'язана з різними причинами (при народженні мертвої дитини – це відновлення здоров'я матері, а при всиновленні немовляти – необхідність догляду за ним), але у всіх випадках збереження здоров'я матері й дитини можливе тільки при тимчасовому звільненні матері від роботи й компенсації їй з боку держави втраченого заробітку.

Одночасно з правом на відпустку у зв'язку з вагітністю та пологами жінка має право на одержання соціальної допомоги.

Суб'єктом-одержувачем цього виду допомоги, як уже відзначалося, є вагітна жінка – майбутня мати. Право на державну допомогу мають всі жінки, які не

застраховані в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Зауважимо, що право на допомогу у зв'язку з вагітністю й пологами не залежить від місця роботи жінки, тривалості трудового стажу, членства у профспілці та інших обставин. Однак ставлення до цієї норми в доктрині права соціального забезпечення неоднозначне: протягом тривалого часу деякі вчені виступають проти існування цієї вимоги [83; 92, с. 28; 128, с. 174; 138], наголошуючи на тому, що держава нібито заохочує зайнятість у народному господарстві жінки, яка вирішила народити дитину, а не сам факт материнства.

Дозволимо собі не погодитися з такою думкою. При вирішенні цього питання варто виходити з двох основних цілей, властивих усім допомогам системи соціального забезпечення, – це відшкодування втраченого заробітку й надання додаткової матеріальної допомоги. Цільова спрямованість допомоги у зв'язку з вагітністю й пологами полягає в компенсації вагітній жінці втраченого заробітку на період її звільнення від роботи (служби, навчання) для того, щоб вона могла реалізувати свої потреби в материнстві. Тому постановка питання про виплату допомоги непрацюючій жінці порушує логіку цієї допомоги, оскільки вона не була зайнята в суспільному виробництві, а отже, не втрачала заробітку (доходу), який потрібно компенсувати. Якщо ж вести мову про необхідність для кожної (працюючої і непрацюючої) жінки поліпшення умов життя, харчування в період вагітності і, відповідно, її підвищених витрат, тоді слід порушувати питання про введення в перспективі допомоги, що виплачується державою всім жінкам, які готуються стати матір'ю, але це, вочевидь, повинен бути вже інший вид допомоги.

Розмір допомоги у зв'язку з вагітністю й пологами, що виплачується одноразово, якщо жінка йде у відпустку, надається диференційовано: 100% середнього заробітку (доходу) (стипендії, грошового забезпечення, допомоги по безробіттю) жінки, але не менше 25% від розміру встановленого законом прожиткового мінімуму для працездатної особи з розрахунку на місяць.

Рішення законодавця про закріплення права на допомогу у зв'язку з вагітністю й пологами жінкам, звільненим з роботи з причин ліквідації підприємства, установи чи організації, ми оцінюємо як позитивний момент, розглядаючи його на тлі перспектив докорінного реформування державної страхової системи відповідно вимогам часу. Також необхідно відзначити, що, надаючи право на таку допомогу, законодавець має бути послідовним і визначити її в розмірі, що відповідає втраченому заробітку (доходу) жінки.

Як наголошувалося раніше, в умовах постійної інфляції, підвищення цін Україна

не має дієвого механізму індексації розміру соціальних виплат. Щоб заповнити цю прогалину щодо допомоги у зв'язку з вагітністю й пологами зроблено деякі кроки: Кабмін України 26 вересня 2001 р. прийняв постанову № 1266, якою затвердив Порядок обчислення середньої заробітної плати (доходу, грошового забезпечення) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням» [139]. Цей документ визначає правила обчислення середньої заробітної плати (доходу, грошового забезпечення) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, і від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у разі настання страхового випадку, а також оплати перших п'яти днів тимчасової непрацездатності за рахунок коштів підприємства, установи, організації чи фізичної особи, яка використовує працю найманих працівників. Відповідно до цього Порядку здійснюється також обчислення середньої заробітної плати (грошового забезпечення) у разі, коли застрахованим особам відповідно до законодавства встановлюються додаткові виплати понад розміри та тривалість виплат за страхуванням на випадок безробіття.

Насамкінець зауважимо, що такі заходи, звичайно, не вирішують проблеми індексації, а лише накопичують нові норми, не гарантуючи при цьому належного рівня соціального забезпечення. Необхідність опрацювання діючого механізму індексації соціальних виплат продовжує залишатися на порядку денному.

Як вже було наголошено, важливим елементами системи соціального захисту сімей з дітьми є допомога при народженні дитини. Вона видається кожній сім'ї, у якій народилася дитина. Суб'єктом-одержувачем може бути один із батьків дитини або особа, яка його замінює, що підтверджує цільову спрямованість такої допомоги. Питання ж про виплату допомоги особі, яка взяла дитину на виховання, законодавцем як слід не вирішене. Це ще раз підтверджує небажання останнього легалізувати таку форму сім'ї, як фактичне прийняття дитини на виховання, що, на наш погляд, ущемляє права дітей і вихователів, які бажають утворювати подібні сім'ї.

У разі народження мертвої дитини одноразова допомога не видається. У той же час право на одержання допомоги (що вбачається цілком логічним і обґрунтованим) зберігається, якщо дитина народилася живою, але незабаром померла.

В останній час всі мами (як застраховані, так і незастраховані) перейшли на обслуговування органів соціального захисту. Отже, доцільно було б і механізм виплат зробити універсальним, скоротити перелік необхідних для отримання допомоги

документів. Саме на це спрямована прийнята 11 липня 2007 року постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. №1751 та від 11 січня 2007 р. №13» [140]. Новий порядок, крім іншого, суттєво полегшив отримання допомоги на дітей жінкам, котрі зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності. Такі зміни вважаємо вчасними і доречними.

Однак, все це не вирішить демографічних проблем, якщо не створити належних умов і стимулів для росту народжуваності, не приймемо ефективних програм підтримки материнства, дитинства, підтримки сім'ї. Навіть невеликий ріст народжуваності і зменшення дитячої смертності, що намітився, – це не стільки результат цілеспрямованих зусиль у цій сфері, а скоріше відображення загальної позитивної соціально-економічної динаміки в країні. Теж непогано, але не досить.

Почавши реалізацію найбільших за останні роки соціальних проектів, держава заклала непогану базу, у тому числі й для вирішення демографічних проблем. Однак і це неприпустимо мало. І ви знаєте чому: становище в цій сфері критичне. Якщо ми дійсно хочемо зробити для громадян щось корисне і потрібне, пропонуємо зосередитися на вирішенні найважливіших для країни проблем. І одна з них – демографічна. Тим більше в суспільстві є розуміння того, що держава повинна в першу чергу вирішити саме цю ключову для всієї країни проблему.

Що заважає молодій родині, жінці прийняти таке рішення, особливо якщо мова йде про другу чи третю дитину? Відповіді тут очевидні і відомі: це – низькі доходи, відсутність нормальних житлових умов; це – сумнів у власних можливостях забезпечити майбутній дитині гідний рівень медичних послуг, якісну освіту, а іноді і сумнів, чи зможе вона її прогодувати. Жінка при плануванні дитини змушена обирати: або народити, але позбавитися роботи, або відмовитися від народження дитини. Це – дуже важкий вибір.

Стимулювання народжуваності повинне включати цілий комплекс заходів адміністративної, фінансової і соціальної підтримки молодій сім'ї. Підкреслимо, що з перерахованих заходів усі важливі, але без матеріального забезпечення – нічого не спрацює. Що ми можемо і повинні зробити вже сьогодні?

Для успішного вирішення завдання виховання в сім'ї здорової дитини першочергове значення має надання матері можливості у разі захворювання дитини знаходитися поруч з нею, піклуватися про неї. Для цього існують відповідні правові гарантії: звільнення від роботи матері (або іншої особи, яка її замінює) на час хвороби дитини і виплата за цей час допомоги, що відшкодовує втрачений заробіток. Право на

допомогу з тимчасової непрацездатності виникає у випадку втрати працівником здатності до виконання своїх трудових функцій у результаті як фактичної, так і презюмованої непрацездатності. В інтересах працівника законодавець пропонує дуже широке визначення поняття «тимчасова непрацездатність».

До числа випадків, коли працівник забезпечується допомогою з тимчасової непрацездатності, належить і необхідність догляду за хворою дитиною. Основним нормативним актом, що нині регулює порядок забезпечення допомоги з державного соціального страхування, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням». За загальним правилом, така допомога (як і інші види допомог із державного соціального страхування) надається, якщо право на її одержання наступило в період роботи (включаючи час випробування і день звільнення). Не надається вона, якщо застрахована особа перебувала в цей час у щорічній (основній чи додатковій), додатковій у зв'язку з навчанням або у творчій відпустках. Підставою для призначення допомоги є виданий у встановленому порядку листок непрацездатності; будь-які інші довідки, документи не можуть служити підставою для її виплати.

Пункт 1 ст. 34 названого вище Закону передбачає такий вид матеріального забезпечення й соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, як допомога з тимчасової непрацездатності, включаючи догляд за хворою дитиною. Вона надається застрахованій особі у формі матеріального забезпечення, яке повністю або частково компенсує втрату заробітної плати (доходу) у разі настання таких страхових випадків, як необхідність догляду за хворою дитиною; за дитиною віком до 3-х років або дитиною-інвалідом віком до 16 років у разі хвороби матері або іншої особи, яка доглядає за цією дитиною. Ця допомога виплачується застрахованій особі з першого дня за період, протягом якого дитина за висновком лікаря потребує догляду, але не більше як за 14 календарних днів. Допомога по тимчасовій непрацездатності по догляду за дитиною віком до 14 років, якщо вона потребує стаціонарного лікування, виплачується застрахованій особі з першого дня за весь час її перебування в стаціонарі.

Допомога застрахованій особі, яка виховує дитину-інваліда віком до 16 років, надається за весь період санаторно-курортного лікування такої дитини (з урахуванням часу на проїзд до санаторно-курортного закладу й назад) за наявності медичного висновку про необхідність стороннього догляду за нею.

Допомога по тимчасовій непрацездатності виплачується застрахованим особам залежно від страхового стажу в таких розмірах: а) 60% середньої заробітної плати

(доходу) застрахованим особам, які мають страховий стаж до 5-ти років; б) 80% – стаж від 5-ти до 8-ми років; в) 100% – стаж понад 8 років.

Згідно зі ст. 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням», з метою вдосконалення порядку видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян, наказом Міністерства охорони здоров'я від 13 листопада 2001 р., №455 було затверджено Інструкцію про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян [141]. У ній встановлено порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність у зв'язку з доглядом за хворим членом сім'ї, хворою дитиною, дитиною віком до 3-х років та дитиною-інвалідом до 16 років у разі хвороби матері або іншої особи, яка доглядає за дитиною.

Назва і зміст Інструкції свідчать, що вона визначає порядок та умови видачі, продовження й обліку документів, що засвідчують тимчасову непрацездатність громадян, здійснення контролю за правильністю їх видачі, тобто цей правовий акт не закріплює (та й не може закріплювати) саме право на допомогу з тимчасової непрацездатності. Із вищевикладеного випливає, що стосується забезпечення права працівника на допомогу з тимчасової непрацездатності, то існуючі в законодавстві проблеми й дотепер не вирішені. Саме тому ми залишаємо за собою право проаналізувати в цьому дисертаційному дослідженні ці нагальні проблеми.

14 січня 1998 р. прийняті Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Одним з його видів є страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими народженням і похованням [142]. Страховиком є цільовий фонд по страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими народженням і похованням. До видів соціальних послуг і матеріального забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням належить допомога з тимчасової непрацездатності, включаючи догляд за хворою дитиною.

Аналіз зазначених нормативних актів дозволяє вести мову про те, що суб'єктом-одержувачем даного виду допомоги може бути один із батьків або інший член сім'ї (на розсуд батьків), який фактично здійснює догляд за хворою дитиною. Це дозволяє кожній конкретній сім'ї, що має дітей, залежно від її індивідуальних можливостей вирішувати це питання.

Нові норми, встановлені законодавцем є більш обґрунтованими, відповідаючи інтересам охорони здоров'я дитини: адже завдання полягає не в короткочасному

заліковуванні захворювання. На думку медиків, принаймні 3/4 захворювань дорослих ведуть свій «родовід» з дитинства. Отже, не доліковуючи дитину сьогодні, ми одержуємо в майбутньому суспільство зі зниженим індексом здоров'я; а нині цей процес прискорюється ще й низьким рівнем життя більшості населення. Із цих же причин необхідно принципово змінити підхід до визначення розміру допомоги по догляду за хворою дитиною. За чинним законодавством він залежить від низки обставин (наприклад, стажу роботи), але в будь-якому випадку він не може бути нижче 90% мінімальної зарплати працюючих.

Аналіз чинного законодавства, а також вивчення досвіду деяких зарубіжних країн (зокрема, Швеції) дає підставу виділити в новому українському законодавчому акті особливий вид допомоги – по догляду за хворою дитиною – у самостійний вид, не розглядаючи його як окремий випадок допомоги з тимчасової непрацездатності. Цей вид допомоги істотно відрізняється від допомоги з тимчасової непрацездатності, яка наступила внаслідок інших причин. Своєрідність тим більше посилена нормами Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Нам вбачається соціально виправданим установлення розміру цієї допомоги на рівні 100% заробітку особи, яка здійснює догляд за дитиною, незалежно від стажу роботи, числа дітей, виду сім'ї. Тоді ця допомога дійсно відповідатиме своєму цільовому призначенню – компенсувати тимчасову втрату заробітку, надавши можливість піклуватися про хвору дитину без економічних обмежень і обтяжень сім'ї.

Говорячи про порядок визначення розміру допомоги по догляду за хворою дитиною, дозволимо собі не погодитися з думкою В. Войтенко про необхідність такої виплати допомоги в розмірі 100% заробітку на кожну хвору дитину [133, с. 13]. Такий захід, треба відзначити, не відповідає загальним принципам побудови системи допомог. Якщо надавати матері подвійну (або навіть потрійну) виплату і робити, таким чином, перебування її вдома в матеріальному плані більш вигідним порівняно з трудовою діяльністю, по-перше, порушується цільова спрямованість цієї виплати – компенсація втрати заробітку, а по-друге, як би стимулюємо асоціальну ситуацію «сім'ю з хворими дітьми», знижуючи її відповідальність за забезпечення здоров'я дітей усіма доступними для сім'ї коштами.

Особливе місце в системі соціальних допомог, адресованих сім'ї, посідають компенсаційні виплати. Раніше система соціального забезпечення таких виплат не знала. У той же час нині для них характерні нестабільність і непевність правового режиму. Крім того, ситуація погіршується ще й тим, що поряд із компенсаційними з'являються також виплати компенсаційного характеру, що позначаються

законодавцем як надбавки, доплати, субсидії.

Буквально зміст слова «компенсація» означає відшкодування за щось. На відміну від інших видів допомог вбачається, що компенсаційними повинні бути виплати, спрямовані на відшкодування певних витрат. За строком ці виплати, на відміну від інших, повинні бути більш обмежені, короткострокові. Зараз в Україні немає обґрунтованої системи компенсаційних виплат. Сучасна система таких виплат містить у собі, наприклад, компенсації дружинам військових, які проживають разом із чоловіками в місцевостях, де бракує роботи за їх фахом, а також працівникам, що знаходяться в змушених відпустках, без збереження заробітної плати.

До системи соціального захисту сімей з дітьми входять компенсаційні виплати непрацюючій працездатній особі, яка доглядає за дитиною-інвалідом віком до 16 років. Наявність подібної виплати вважаємо цілком обґрунтованою, що зумовлено такими двома моментами, як-от: а) цілком особливе становище сімей, які виховують дитину-інваліда, величезні труднощі, у тому числі матеріального характеру, з якими їм приходится стикається, і б) з огляду на необхідність постійного догляду за дитиною-інвалідом, соціальна адаптація якого надзвичайно ускладнена, така виплата спрямована на відшкодування заробітку особі, яка здійснює догляд за нею, і дійсно носить компенсаційний характер.

Згідно із Законом України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» інвалідам з дитинства підгрупи А І групи встановлюється надбавка за догляд за ними в розмірі 75% прожиткового мінімуму, інвалідам з дитинства підгрупи В І групи – 50% прожиткового мінімуму, для осіб, які втратили працездатність. Надбавки за догляд, що призначаються одинокій матері (батьку) незалежно від факту роботи і середньомісячного сукупного доходу сім'ї, в якій виховується дитина-інвалід, встановлюються в таких розмірах: на дитину-інваліда до 6-ти років – 50% прожиткового мінімуму для дітей віком до 6-ти років; на дитину-інваліда віком від 6-ти до 18-ти років – 50% прожиткового мінімуму для дітей віком від 6 до 18 років. Ця надбавка призначається одному з батьків, усиновителів, опікунів, піклувальнику, які не працюють і фактично доглядають за дитиною-інвалідом.

У Законі України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» у п. 4 ст. 15 вказано, що батькам та неповнолітнім дітям, а також дітям-інвалідам з дитинства (незалежно від їх віку) військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти в період проходження військової служби, державою виплачується одноразова грошова компенсація в розмірі суми державного страхування військовослужбовців з урахуванням коефіцієнта індексації грошових доходів. Пункт 2

ст. 18 цього Закону передбачає також грошову допомогу дружинам (чоловікам) військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби) в розмірі середнього місячного заробітку при розірванні ними трудового договору у зв'язку з переведенням чоловіка (дружини) на службу в іншу місцевість. В п. 5 ст. 18 Закону передбачено, що дітям військовослужбовців та дітям військовослужбовців, які загинули чи померли або пропали безвісти під час проходження служби місцевими радами народних депутатів надаються позачергово місця у дитячих закладах за місцем проживання.

У ст. 61 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [143] та у п. 12 Постанови Кабміну України від 17 липня 1992 р. «Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та членам їх сімей» [144] передбачено, що суми пенсії, що підлягали виплаті пенсіонерів з числа військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом та членів їх сімей і залишилися недоодержаними у зв'язку з його смертю, не включаються до складу спадщини і виплачуються тим членам його сім'ї, які належать до осіб, що забезпечуються пенсією у разі втрати годувальника. Проте батьки і дружина (чоловік), а також члени сім'ї, які проживали разом із пенсіонером на день його смерті, мають право на одержання цих сум і в тому разі, якщо вони не належать до осіб, які забезпечуються пенсією у разі втрати годувальника. В разі смерті пенсіонера членам його сім'ї або особі, яка здійснила його поховання, виплачується для цього допомога в розмірі тримісячної пенсії, але не менше п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати.

Забезпечення соціальної захищеності сімей з дітьми не обмежується допомогою й компенсаційними виплатами, розглянутими нами. Оскільки сімейна організація побуту є пріоритетною в нашому суспільстві і більшість людей проживають у сім'ях і мають дітей, усі грошові виплати тією чи іншою мірою виступають засобами захисту і підтримки сім'ї. Насамперед, це не порушені нами питання про допомогу по безробіттю, на поховання, ціла низка компенсаційних виплат. Крім того, з огляду на сімейне навантаження одержувачів до окремих виплат законодавець додає доплати на утриманців.

У першому розділі дисертаційного дослідження нами обґрунтовано висновок про те, що поняття «соціальний захист» значно ширше за «соціальне забезпечення», а

отже, і перелік грошових виплат, спрямованих на соціальний захист сімей з дітьми, досить широкий. Підтвердженням тенденції розширення сфери соціального забезпечення, на нашу думку, є грошові допомоги, що виплачуються на дітей, які знаходяться під опікою або піклуванням. Забезпечення державою на належному рівні таких дітей і дітей, які виховуються в сім'ях, – один із засобів подолання сирітства в нашому суспільстві, заохочення до прийняття їх у сім'ї [145]. Спробою досягнення зазначених цілей стало встановлення грошових виплат на дітей, які перебувають під опікою (піклуванням).

Вбачається, що такий вид допомоги має певну своєрідність порівняно з класичними видами грошових виплат за системою соціального забезпечення, що полягає в джерелах фінансування: це кошти, які виділяються державою на освіту і витрачаються в даному конкретному випадку місцевими органами. Крім того, на відміну від допомоги за системою соціального забезпечення ці кошти мають сувору спрямованість: вони виплачуються опікунам або попечителям на «харчування, придбання одягу, взуття, м'якого інвентарю, з урахуванням норм, встановлених для дитячих лікувально-профілактичних закладів, за фактичними цінами даної області». З огляду на правомочність органів по опіці й піклуванню здійснювати контроль за матеріальним забезпеченням вихованців у прийомних сім'ях можемо вести мову про те, що ці кошти будуть витрачені цілеспрямовано. Незважаючи на всі названі особливості цієї допомоги, вбачається, що вона є соціальною виплатою за системою соціального забезпечення.

При забезпеченні дітей даним видом соціальних допомог закономірно виникає питання про достатність цих виплат для задоволення потреб дитини. Механізм визначення їх розміру дозволяє засумніватися в їх ефективності. Викликає сумнів також доцільність і можливість об'єктивного розрахунку дійсних витрат з огляду на тривалі інфляційні процеси й вільні ціни, що в різноманітних областях країни іноді різняться, тобто значні за діапазоном.

Характеристика грошових виплат, спрямованих на захист сімей, що мають дітей, неможлива без ознайомлення із заходами соціального захисту, які діють на регіональному й локальному рівнях. Особливо актуальний даний аспект в добу побудови ринкових відносин і децентралізації всіх сфер діяльності в державі, у тому числі й соціального забезпечення.

Механізм соціальної захищеності сімей з дітьми повинен реалізовуватися на державному і місцевому рівнях. Крім того, один з елементів децентралізації – це розширення локальних систем соціального захисту громадян за місцем їх роботи за

рахунок коштів підприємств (підприємців); на цьому рівні забезпечуються і сім'ї працівників цих підприємств. Оскільки основний акцент у соціальному захисті населення на локальному рівні зроблено на натуральних видах допомоги, соціальному обслуговуванні, про що свідчать і правові акти, і практика, докладніше розкриваємо це питання в 3-му розділі дисертації, разом із характеристикою фінансових та організаційних засад діяльності по соціальній захищеності населення на місцевому рівні і показом місця даного явища в системі соціального забезпечення і перспектив його розвитку.

Що стосується грошових форм соціального забезпечення, то й тут певною мірою реалізуються права областей по соціальній захищеності населення, в цілому сімей із дітьми, які проживають у цих областях, зокрема. Розглядаючи заходи соціального захисту як мінімальні соціальні гарантії, які визначені на державному рівні, органи місцевого самоврядування вправі встановлювати до них додаткові виплати (доплати, надбавки, субсидії). Таким чином, з урахуванням місцевих особливостей, регіонального рівня життя відбувається подолання зрівняльних підходів і досягається адресність соціальної допомоги.

Оскільки вибір форм і способів соціальної допомоги є прерогативою місцевої влади, вони характеризуються великою різноманітністю. Забезпечення найменш захищених киян, у тому числі й сімей з дітьми, здійснюється відповідно до Програми заходів соціального захисту окремих категорій жителів Києва. В основу забезпечення нужденних громадян і сімей з дітьми покладено «регулярні обстеження рівня життя і доходів малозабезпечених груп населення з метою надання їм необхідної соціальної підтримки» [146]. Необхідно вказати на ті ж недоліки в підходах до вирішення питань соціального захисту населення регіону, що існують і на державному рівні. Йдеться, зокрема, про ігнорування такого поняття, як «малозабезпеченість як критерій соціальної захищеності». Допомога в м. Києві надається відповідним категоріям громадян і сімей (наприклад, інвалідам, багатодітним сім'ям, сім'ям пенсіонерів, самотнім матерям і т.д.; при цьому вона прирівнюється до допомоги малозабезпеченим групам населення). Зрозуміло, що ставити знак рівняння між цими двома підходами до соціального захисту населення не можна. Відхід від категорії малозабезпеченості пов'язаний, перш за все, з тими ж причинами, що існують і на державному рівні: це відсутність механізму виявлення даних категорій громадян (включаючи неналежне декларування доходів) і органів, здатних оперативно провадити таке виявлення.

Грошові виплати на місцевому рівні можна, як бачимо, умовно поділити на 3 групи. Перша група – доплати й надбавки, що виплачуються з метою збільшення

розміру соціальних виплат, установлених на державному рівні. Зокрема, у м. Києві виплачуються: а) щомісячна адресна матеріальна допомога малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, які виховують 5 або більше дітей віком до 16 років (учням – до 18 років) для придбання продуктів харчування й б) одноразова матеріальна допомога окремим категоріям населення міста з нагоди Дня матері й Міжнародного дня сім'ї [147].

Друга група соціальних допомог – це такі виплати, яких немає в центральному законодавстві. Їх прикладом може служити виплачувана субсидія батькам на дітей, які не відвідують дитячі заклади. У 2001-2002 рр. така субсидія виплачувалася всім батькам незалежно від причини невідвідування дитиною дитячого закладу. З 2003 р. цей порядок змінено, до нього внесено такий елемент, як медичні показання. Право на зазначену субсидію мають лише батьки, чії діти не відвідують дитячі заклади за медичними показниками.

Третю групу становлять допомоги, які виплачуються одноразово у зв'язку з якоюсь подією, що мала місце в даному регіоні або в державі в цілому. Вони призначені конкретним особам, які постраждали при цих подіях (вони складають відносно невелику за численністю групу); матеріальне й моральне значення таких виплат переоцінити важко. Ми не відносимо їх до системи соціального забезпечення, але разом з тим вважаємо, що їх включення до системи заходів соціального захисту населення цілком обґрунтоване. Це, наприклад, компенсаційні виплати дітям: а) які постраждали від Чорнобильської катастрофи. Так, діти, які не харчуються в навчальних закладах, у тому числі де не забезпечено гаряче харчування, будуть отримувати щомісячну грошову допомогу у таких розмірах: у віці від 6 до 10 років – 180 грн., від 11 до 14 років – 185 грн., від 15 до 18 років – 190 грн. на місяць пропорційно навчальним дням, у які діти не відвідували ці заклади; б) які вчаться за гірничими спеціальностями і чії батьки стали інвалідами на вугледобувних підприємствах; в) журналістів, які загинули або стали інвалідами у зв'язку з виконанням службових обов'язків (згідно з Указом Президента України від 30 квітня 2002 р.) [148]. Відповідно до даних правових актів одноразова матеріальна допомога надавалася як самим особам, які постраждали в результаті трагічних подій, так сім'ям загиблих у них.

2.2. Пенсійне забезпечення сімей з дітьми

Згідно із ст. 1 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», пенсія – це щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована

особа в разі досягнення нею пенсійного віку чи визнання її інвалідом або отримують члени її сім'ї. Пенсійному забезпеченню властиве наступне: його мета – задоволення життєвих потреб; досягнення мети пенсійного забезпечення здійснюється за допомогою грошових виплат; воно здійснюється відносно певної категорії громадян, а саме – працівників, що мають право на отримання пенсії; складовим елементом пенсійного забезпечення є гарантії його здійснення, оскільки без достатніх гарантій, його закріплення залишиться лише формальним положенням в нормативно-правовому акті; держава повинна захищати та охороняти права пенсіонерів.

Пенсійне забезпечення посідає одне із центральних місць серед інших соціально-економічних заходів, що здійснює держава за рахунок спеціальних фондів. Пенсії по старості, інвалідності, за вислугу років виплачуються незалежно від наявності в індивіда сім'ї, хоча в деяких випадках пенсійне законодавство враховує сімейні зв'язки непрацездатного, передбачаючи, наприклад, надбавки до пенсій.

Спеціально для забезпечення непрацездатних членів сім'ї, значну частину у яких становлять діти, згаданим вище Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» встановлено пенсійне забезпечення у випадку втрати годувальника. Відповідна пенсія призначається непрацездатним членам сім'ї померлого, які були на його утриманні, за наявності в нього на день смерті страхового стажу, що був би необхідний йому для призначення пенсії по інвалідності, а в разі смерті пенсіонера або осіб, зазначених у законодавстві, – незалежно від тривалості страхового стажу. При цьому пенсія в разі втрати годувальника призначається дітям незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника. Ця норма Закону містить як загальні ознаки, які дають змогу визначити поняття «пенсія», так і специфічні, властиві – тільки певному виду пенсій, що впливає з особливих умов їх призначення. Ці умови можна поділити на дві групи:

- а) ті, що стосуються самого годувальника;
- б) ті, що стосуються його сім'ї.

Подібний поділ умов відбиває, насамперед, те, що пенсія в разі втрати годувальника начебто є похідною від права на пенсію останнього.

Логічність та об'єктивна обґрунтованість наведеного зумовлена наявністю в суспільстві відносин, що припускають утримання одними особами (годувальниками) за рахунок власних доходів інших осіб, як правило, членів сім'ї (утриманців). Такі відносини, взаємні права й обов'язки врегульовані нормами сімейного права.

У правовій літературі існує точка зору, відповідно до якої доречніше вести мову не про похідність права на пенсію у випадку втрати годувальника від права на це

останнього, а «про похідність права на вказаний вид пенсії від права членів сім'ї на одержання від годувальника утримання» [101, с. 138]. З такою позицією важко погодитися, тому що правильніше було б говорити, що в основі взаємозв'язку і взаємозумовленості (похідності) права на пенсію самого годувальника і права сім'ї на пенсію у разі його втрати лежить не тільки обов'язок останнього утримувати непрацездатних членів сім'ї (що випливає із сімейного законодавства), а й обов'язок держави прийняти на себе після смерті годувальника, утримувати непрацездатних членів сім'ї за рахунок спеціальних фондів.

Отже, особи, які належать до непрацездатних членів сім'ї, можуть бути суб'єктами правовідносин із приводу пенсії у зв'язку з втратою годувальника. Це можливо тільки в тому випадку, якщо померлий мав право на пенсію за наявності відповідних умов або одержував її фактично [96, с. 33]. Непрацездатними членами сім'ї вважаються діти (у тому числі діти, які народилися до спливу 10 місяців з дня смерті годувальника) померлого годувальника, які не досягли 18 років або старші цього віку, якщо вони стали інвалідами до досягнення 18 років. Діти, які навчаються за денною формою навчання у загальноосвітніх навчальних закладах системи загальної середньої освіти, а також професійно-технічних, вищих навчальних закладах (у тому числі у період між завершенням навчання в одному із зазначених навчальних закладів та вступом до іншого навчального закладу або у період між завершенням навчання за одним освітньо-кваліфікаційним рівнем та продовженням навчання за іншим за умови, що такий період не перевищує чотирьох місяців), – до закінчення такими дітьми навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років, та діти-сироти – до досягнення ними 23 років незалежно від того, навчаються вони чи ні.

Як уже наголошувалося, похідність пенсії в разі втрати годувальника впливає з норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», ст. 36 якого встановлює умови, що визначають право сім'ї на такий вид пенсії. Однією з умов призначення пенсії у випадку смерті годувальника внаслідок загального захворювання є наявність у нього страхового стажу, необхідного для нарахування пенсії по інвалідності. Таким чином, законодавець, на нашу думку, чітко демонструє похідність права сім'ї на пенсію в разі втрати годувальника від права на пенсію по інвалідності його самого.

До першої групи підстав пенсійного забезпечення належать умови, пов'язані з самим годувальником. Це такий юридичний факт, як втрата годувальника, про що свідчить сама назва цього виду пенсії. Пенсійне законодавство не дає тлумачення поняття «втрата годувальника», тому має місце субсидіарне застосування норм інших

галузей права. Зокрема, під втратою годувальника розуміється припинення його фізичного існування – смерть або випадки, коли смерть мається на увазі: визнання громадянина у встановленому законом порядку безвісно відсутнім або оголошення його померлим. На нашу думку, поняття «втрата годувальника» має бути також визначено й у нормах пенсійного законодавства.

На підставі проведеного дослідження вважаємо недостатньо обґрунтованою думку В.Д. Новікова про необхідність визнання під втратою годувальника не тільки припинення його фізичного існування, й втрату «реального годувальника», коли він не в змозі забезпечувати своїх утриманців (інвалід I групи, поміщений до будинку пристарілих) [149, с. 12]. Безумовно, проблема необхідності забезпечення таких сімей існує і держава зобов'язана вирішувати її, для цього є декілька шляхів. Залежно від конкретних обставин це можуть бути пенсія по інвалідності, сімейні виплати, інша допомога на рівні, який дозволяв утримувати своїх утриманців.

Законодавець у Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (ст. 23) називає загальні основи пенсійного забезпечення: професійне або загальне захворювання, трудове каліцтво. Пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який помер внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, призначається відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 29 вересня 1999 р.

Поряд із загальними підставами пенсійного забезпечення, нормотворець у Законі України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб» вказує на підстави, встановлені для призначення пенсії сім'ям військовослужбовців (ст. 6). Сім'ї померлих пенсіонерів з числа військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, мають право на пенсію в разі втрати годувальника на загальних підставах із членами сімей військовослужбовців. Членам їх сімей пенсії в разі втрати годувальника призначаються незалежно від тривалості служби.

Питання про суб'єкта правовідносини по забезпеченню пенсією у зв'язку з втратою годувальника тривалий час у праві соціального забезпечення залишається дискусійним. Тезу про сім'ю, як про колективного суб'єкта, «колективного пенсіонера» по призначенню пенсії в разі втрати годувальника вперше висунуто Є.І. Астраханом [90, с. 155], згодом додатково обґрунтовано правниками у наукових роботах як раннього періоду (В.С. Андрєєвим, А.Д. Зайкіним, Р.І. Івановою), так і пізнішого (Є.Ф.

Чернишовою, Т.В. Іванкіною, Н. Т. Поліс, І.М. Сиротою, М.Д. Ждан, О. М. Потопахіна) [45; 97; 100; 150, 151]. І.М. Сирота зауважує, що вчені зазвичай ставлять питання про те, хто є суб'єктом забезпечення: сім'я в цілому чи кожен її член. У пенсійному забезпеченні на випадок втрати годувальника склалося своєрідне поняття «пенсійна сім'я» як сукупність тих членів сім'ї померлого годувальника, які підлягають забезпеченню в разі його смерті [45, с. 141]. Ж.А. Дробот обґрунтовує необхідність запровадження терміну «пенсійна сім'я» і формулює її визначення як сукупності непрацездатних членів сім'ї, які перебували на утриманні померлого годувальника, або допомога якого була для них основним джерелом до існування [152, с. 92].

Варто зауважити, що окремі представники науки права соціального забезпечення заперечують можливість визнання сім'ї суб'єктом права на пенсію у зв'язку з втратою годувальника. Таку думку висловлює Б.С. Стичинський який вважає, що суб'єктом пенсійного правовідношення у зв'язку з втратою годувальника є не сім'я в цілому, а кожний непрацездатний член сім'ї, що був на утриманні, не дивлячись на те, що їх інтереси представляє один із них чи навіть особа, що не входить в коло осіб, забезпечуваних пенсією [153, с. 13].

Аналізуючи погляди науковців, М.М. Клемпарський зауважує, якщо в сім'ї є лише один суб'єкт права на пенсійне забезпечення в зв'язку з втратою годувальника, або якщо один із членів сім'ї бажає виділити власну частку із загального розміру пенсії, то він і буде індивідуальним суб'єктом цих правовідносин [154, с. 119]. В такому випадку очевидна наявність колективного суб'єкта. Щоправда, термін «сім'я» для означення цього суб'єкта, який вживається в галузевій літературі, на думку науковця, не зовсім вірно відображає його зміст: не всі члени сім'ї (наприклад, працездатні) можуть бути суб'єктами правовідносин даного виду. О.М. Пономаренко в своїх роботах доводить, що сім'я не може бути суб'єктом цих правовідносин, оскільки взагалі не має ознак суб'єкта, якими в загальній теорії права визнаються зовнішня відособленість, персоніфікація, здатність виробляти, виражати і здійснювати персоніфіковану волю. Ґрунтуючись на цьому, автор далі робить висновок про те, що навіть в тих випадках, коли в законодавстві вживаються вирази «сім'я має право», «сім'я зобов'язана» тощо, права і обов'язки виникають у конкретних членах сім'ї, які і є суб'єктами цих правовідносин [83, с. 93].

Важко не погодитися з думкою про розуміння сім'ї як колективного суб'єкта даного виду пенсійних правовідносин, вважаючи це беззаперечним. Водночас питання про суб'єкта правовідносини не можна обмежувати тільки визнанням такої сім'ї в цілому. Говорячи про право сім'ї на пенсію у випадку втрати годувальника, ми маємо

на увазі сім'ю «у складі тих її членів, які підлягають пенсійному забезпеченню, а не весь її склад», хоча б і проживаючий спільно. Інакше кажучи, ми розглядаємо «пенсіонований склад сім'ї» [90, с. 156]. Яким же чином визначається останній? Наявність права на даний вид пенсії з'ясовується спочатку щодо кожного члена сім'ї окремо незалежно від того, що суб'єктом правовідносин виступає сім'я в цілому.

Іншими словами, кожен член пенсіонованої сім'ї є управомоченою особою в повному обсязі, без яких-небудь обмежень. Законодавець, на нашу думку, передбачає можливість визнання суб'єктом правовідносин по забезпеченню пенсією в разі втрати годувальника разом із сім'єю також і індивідуального суб'єкта. У такому випадку він повинен бути визнаний самостійним, індивідуальним суб'єктом правовідносин, який має право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника. Крім того, Р.І. Іванова звернула увагу на ситуації, що виникали на практиці, коли цей вид пенсії встановлювався єдино можливому (іноді єдино наявному) суб'єктові [34, с. 83].

Таким чином, можна дійти висновку, що суб'єктом правовідносин по забезпеченню пенсією в разі втрати годувальника разом із його сім'єю як колективним суб'єктом може бути і її окремий член, тобто індивідуальний суб'єкт.

Незалежно від того, хто буде таким суб'єктом, необхідно встановити низку юридичних фактів, з якими законодавець пов'язує виникнення права на цей вид пенсії. Насамперед, потрібно з'ясувати ступінь спорідненості членів сім'ї з годувальником. На відміну від норм цивільного й сімейного права, норми пенсійного законодавства обмежують коло суб'єктів, які забезпечуються пенсією у випадку втрати годувальника. Як відзначалося вище, йдеться про всіх, хто проживав разом з ним і знаходився на його утриманні. Законодавець окреслює коло членів сім'ї досить жорстко, чітко перераховуючи їх у ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Коло осіб, закріплених законодавцем для забезпечення пенсією у зв'язку з втратою годувальника, значно вужче того, який найчастіше формується з фактичного складу членів його сім'ї в реальному житті. Закон не передбачає, наприклад, можливості пенсійного забезпечення для тещі, тестя, свекрухи, свекра, зятя, невістки та інших більш далеких родичів, які проживали разом із ним і, можливо, знаходилися з ним у більш близьких відносинах, аніж згадані в законі родичі. Ця проблема в пенсійному забезпеченні не нова; на неї вказували деякі дослідники (зокрема, Є.Ф. Чернишова, Є.В. Протас, В.Д. Новіков та ін.). Дослідження аналогічних правовідносин у цивільному законодавстві, що виникали у випадку смерті годувальника, дозволяє побачити наступне. Стаття 1231 ЦК України закріплює право на відшкодування шкоди,

заподіяної смертю громадянина, за непрацездатними особами, які були на утриманні померлих або мали до дня його смерті право на одержання від нього утримання. Із цієї норми видно, наскільки звужене коло осіб, забезпечуваних пенсією в разі втрати годувальника. Переконливого обґрунтування такого звуження ні в науковій літературі, ні в чинному законодавстві немає. Більше того, підхід до забезпечення осіб, які позбавилися годувальника, що має місце в цивільному законодавстві, часто визнавався вченими більш обґрунтованим і таким, що відповідає вимогам соціальної справедливості. Про це йдеться, зокрема, у роботах В.Д. Новікова [149, с. 14]. Вважаємо, що таке розуміння є найбільш вдалим, оскільки дозволяє враховувати динаміку реального життя.

До «білих плям» пенсійного забезпечення при визначенні кола суб'єктів необхідно віднести й відсутність реакції законодавця на таке явище, як наявність фактичних вихователів (вихованців). Проводячи паралель з цивільним і сімейним законодавством, відзначимо, що гл. 6 ЦК України і ст. 180 Сімейного кодексу України закріплюють обов'язок фактичних вихователів утримувати своїх неповнолітніх вихованців. Відсутність подібної норми в пенсійному законодавстві є, на наш погляд, істотним недоліком і повинна бути усунена шляхом включення цих осіб до кола суб'єктів, які забезпечуються пенсією в разі втрати годувальника.

Другим юридичним фактом, з яким пов'язане право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника, є непрацездатність членів сім'ї померлого. Як і в першому випадку, закон містить вичерпні вказівки на ті обставини, за яких особа визнається непрацездатною. Аналіз правового змісту поняття «непрацездатність», даного в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», дозволяє вести мову про його неоднозначність для цього виду пенсії порівняно з іншими її видами, коли непрацездатність виступає в ролі юридичного факту. У даному випадку воно значно ширше, ніж, наприклад, для пенсії по інвалідності, й у той же час не завжди рівнозначне для різних членів сім'ї померлого.

Можна вирізнити наступні явища, що охоплюються поняттям «непрацездатність»:

- а) повна або суттєва втрата працездатності (інвалідність);
- б) вимушена неучасть у суспільному виробництві у зв'язку з доглядом за малолітніми дітьми;
- в) особа в силу вікових особливостей або «ще», або «вже» не в змозі працювати [96, с. 34].

З урахуванням теми дисертаційного дослідження звернемося до такої категорії

членів сім'ї, як «діти», виходячи при цьому з віку, а не ступеня спорідненості – діти, брати, сестри, онуки. Вони визнаються непрацездатними до досягнення 18 років. Даний віковий ценз уперше встановлено Законом України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. (ст. 37) [155], отже, національне законодавство співвідноситься з нормами Конвенції про права дитини. До речі, у колишньому пенсійному законодавстві СРСР цей вік позначався 16 рокам. При цьому учні, що отримують професію в стаціонарних навчальних закладах, мають право на одержання пенсії до досягнення 23 років. Таким чином, законодавець, йдучи шляхом надання можливості закінчити освіту, встановив для цього реальний віковий критерій (на відміну від раніше встановленого – 18 років), оскільки до моменту досягнення саме цього віку можливе закінчення навчального закладу.

Названі вище суб'єкти фактично можуть і не бути дійсно непрацездатними, вони визнаються такими в силу закону. По досягненні ними віку, з якого виникає трудова право-діездатність, вони можуть і приступити до роботи, але не позбавляються у зв'язку з цим права на даний вид пенсії. У розглядуваній категорії «діти» визнаються непрацездатними інваліди з дитинства незалежно від віку, тобто які стали такими до досягнення 18 років.

Проблема забезпечення сімей, що мають дітей, вимагає правового аналізу й інших категорій суб'єктів, включених законодавцем до кола осіб, які забезпечуються пенсією в разі втрати годувальника. Це один із батьків або дружина, або дід, бабуся, брат, сестра, зайняті доглядом за дітьми померлого годувальника, які не досягли 18 років, і непрацюючі. У даному випадку йдеться також не про фактичну, а про умовну непрацездатність, тобто непрацездатність у силу закону. Головне призначення цієї норми полягає в наданні можливості сім'ї виконати свою виховну функцію, що, у свою чергу, свідчить про визнання з боку держави соціальної значимості сімейного виховання дітей.

Аналізуючи коло непрацездатних членів сім'ї, окреслене в пенсійному законодавстві, і порівнюючи його із зобов'язаннями, що впливають з норм сімейного права, ми поділяємо думку тих науковців, які наголошують на своєчасності порушення такого питання, як необхідність пенсійного забезпечення вагітної жінки померлого годувальника [149, с. 14]. Відповідно до ст. 84 Сімейного кодексу України до непрацездатного члена сім'ї прирівнюється «дружина в період вагітності і протягом трьох років після народження дитини». У цей період жінка є непрацездатною або фактично (з фізіологічних причин), або в силу виконання сімейних обов'язків по догляду за дитиною. Відмовляючи даній категорії жінок у праві на пенсію у випадку

втрати годувальника, законодавець виявляє непослідовність, оскільки тут також йдеться про виконання сім'єю своїх функцій, пов'язаних із народженням і вихованням дітей, тим більше при настанні в сім'ї таких трагічних обставин, як смерть чоловіка.

Сімейне законодавство передбачає також аліментні зобов'язання щодо чоловіка, який здійснює догляд за дитиною-інвалідом віком до 18 років або дитиною-інвалідом з дитинства I групи. Держава, визнаючи необхідність особливої турботи про дітей-інвалідів, має послідовно провадити дану лінію в нормах різних галузей законодавства, тим більше, що при вихованні сім'єю дитини-інваліда фактичний розподіл джерел доходів дійсно свідчить про те, що один із батьків утримує сім'ю, у той час як інший зайнятий доглядом за хворою дитиною. Як бачимо, дуже важливо закріпити в пенсійному законодавстві зазначену норму саме щодо кожного з подружжя (матері, батька), зайнятого доглядом за дитиною-інвалідом.

Доцільно було б норми пенсійного законодавства, що стосуються членів сім'ї, які мають право на пенсію в разі втрати годувальника, доповнити визнанням непрацездатними таких членів сім'ї, як вагітна жінка померлого годувальника, дружина, яка здійснює догляд за дитиною-інвалідом віком до 18 років або інвалідом з дитинства I групи старше цього віку.

Ще один юридичний факт, з яким пов'язане право на пенсію у випадку втрати годувальника, – це факт утримання. Пенсійне законодавство наводить трактування поняття «утримання»: це перебування на повному утриманні годувальника або одержання від нього допомоги, що була постійним і основним джерелом засобів існування. Іншими словами, аналіз норм Закону України «Про загальнообов'язкове пенсійне страхування», зокрема статей 36-39, дозволяє виокремити три підходи законодавця до вирішення питання утримання: а) коли доходи годувальника були основним і єдиним джерелом; б) коли доходи годувальника були переважним джерелом засобів до існування, тобто член сім'ї мав власні доходи, що не виключає його автоматично з числа правомочних суб'єктів; в) особливий випадок, коли законодавець факт утримання спочатку припускає або ж не пов'язує право на пенсійне забезпечення із цим фактом. Насамперед, тут мається на увазі нова норма українського пенсійного законодавства, яка закріплює, що діти в силу закону визнаються утриманцями обох батьків, а отже, факт утримання не вимагає доведення. При цьому не має значення та обставина, чи дійсно утримував батько свою дитину, наприклад, при окремому проживанні подружжя або за відсутності в непрацюючої матері самостійного доходу. При вирішенні питання про утримання дітей законодавець виходить з юридичного обов'язку обох батьків утримувати своїх дітей.

Для осіб, які доглядають за дитиною померлого годувальника до досягнення 18 років, і не працюючих батьків чоловіка, який загинув унаслідок військової травми, встановлення або підтвердження факту утримання не потрібне; їх право на пенсію в разі втрати годувальника не залежить від нього. Аналогічно законодавцем вирішується питання й щодо батьків і дружини, які після смерті годувальника втратили джерела засобів до існування: вони одержують дану пенсію незалежно від того, чи знаходилися вони на утриманні годувальника.

Досліджуючи питання про утримання, необхідно відзначити, що закон не встановлює якого-небудь обов'язкового мінімального строку, протягом якого має тривати утримання. У такому випадку визнається значимість самого факту утримання, а не його тривалість, хоча один виняток із цього правила й існує: це при забезпеченні вітчима й мачухи. Вони наділяються таким правом за умови, якщо утримували померлого пасинка або пасербицю не менше 5-ти років. Вочевидь, у даному випадку орієнтиром є вказівка на постійний характер утримання, що означає, що допомога не мала випадкового, одноразового характеру, а «надавалася систематично протягом відомого періоду часу» [103, с. 23].

Однією з найгостріших проблем на сучасному етапі, що має важливе значення для підтримки відповідного матеріального рівня для сім'ї померлого, є проблема розміру пенсій в разі втрати годувальника. У новому пенсійному законодавстві України змінився сам принцип підходу до вирішення цього питання.

Пенсія призначається в розмірі: на одного непрацездатного члена сім'ї – 50% пенсії за віком померлого годувальника; на двох чи більше непрацездатних – 100%, що розподіляється між ними рівними частинами. Вбачається, що за чинним Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» механізм визначення розміру виплат у зв'язку з втратою годувальника дійсно захищає права членів сім'ї померлого й відповідає вимогам соціальної справедливості. Однак це не означає, що таким треба визначити й загальний рівень пенсійного забезпечення сімей із дітьми. У випадку забезпечення пенсією дитини, яка втратила обох батьків, або дитини померлої одинокої матері (тобто сироти), закон передбачає пенсію, виходячи з розміру пенсії за віком кожного з батьків. Держава, вирішуючи питання пенсійного забезпечення, виходить з необхідності створення й функціонування єдиної системи державних пенсій. Закон визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій особам та членам їхнім сімей (про це йдеться й у преамбулі вищеназваного закону).

Разом із тим чинне законодавство передбачає можливість установлення особливих умов забезпечення пенсією окремих категорій громадян. Реалізуючи це положення, низка законодавчих актів передбачає особливості в пенсійному забезпеченні сімей, що втратили годувальника. Не відмовляючись від загального принципу похідності пенсії в разі втрати годувальника від права самого годувальника на пенсію по інвалідності, законодавець обумовлює винятковість у пенсійному забезпеченні сім'ї або особливим характером суспільно корисної діяльності годувальника, або відповідною подією. Так, особливі умови призначення пенсій передбачено Законом України від 9 квітня 1992 р. «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». Умови, норми й порядок забезпечення пенсією у зв'язку з втратою годувальника, встановлені цим Законом, поширюються на сім'ї, якщо годувальник помер у період проходження служби або не пізніше 3 місяців після звільнення зі служби чи пізніше цього строку, але внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних у період проходження служби, а сім'ям пенсіонерів з числа цих військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим законом – якщо годувальник помер у період одержання пенсії або не пізніше 5 років після припинення її виплати. Виняток становлять батьки військовослужбовців, інших осіб, які загинули (померли) у період проходження військової служби (виконання службових обов'язків) чи після звільнення зі служби, але внаслідок поранення, контузії, каліцтва, отриманих при виконанні обов'язків військової служби (службових обов'язків), захворювання, пов'язаного з перебуванням на фронті, ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи чи виконанням інтернаціонального обов'язку, мають право на призначення дострокової пенсії за віком після досягнення чоловіками 55 років, жінками – 50, за наявності страхового стажу не менше 25 років – для чоловіків і не менше 20 років – для жінок, але не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність.

Залежно від причини смерті (загибелі) годувальника законодавець установлює розмір пенсійного забезпечення: членам сімей військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за розглядуваним Законом, які померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних при захисті Батьківщини, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи або виконанні інших обов'язків військової служби (службових обов'язків), або внаслідок захворювання, пов'язаного з перебуванням на фронті, у партизанських загонах і з'єднаннях та підпільних організаціях і групах, визнаних такими законодавством України, ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи чи участю у бойових діях у мирний час – 40% заробітку годувальника на кожного непрацездатного

члена сім'ї. В таких же розмірах, незалежно від причини смерті годувальника, обчислюються пенсії членам сімей померлих інвалідів війни та членам сімей, до складу яких входять діти, які втратили обох батьків; сім'ям військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, які померли внаслідок каліцтва, одержаного в результаті нещасного випадку, не пов'язаного з виконанням обов'язків військової служби (службових обов'язків), або внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням служби, – 30% заробітку годувальника на кожного непрацездатного члена сім'ї.

У цьому зв'язку видається важливим, що у даному випадку при встановленні розмірів пенсій у разі втрати годувальника законодавець порушив принцип соціальної справедливості. Зокрема, розмір цього виду пенсії для сімей, що втратили годувальників, які проходили військову службу за призовом як солдати, матроси, сержанти і старшини, не повинен бути нижче рівня пенсійного забезпечення сімей офіцерів, прапорщиків, мічманів Збройних Сил України чи осіб рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ насамперед тому, що держава зобов'язана нести підвищену відповідальність перед громадянами, які призиваються на дійсну військову службу, та їх сім'ями, оскільки в даному випадку громадянин виконує конституційний обов'язок, а не реалізує свої права.

За Законом України «Про державну службу» [156], який набирає чинності з 1 січня 2015 р. у разі смерті особи у період проходження державної служби за наявності у померлого годувальника стажу державної служби не менш як 10 років непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які перебували на його утриманні (при цьому дітям - незалежно від того, чи перебували вони на утриманні померлого годувальника), призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника на одного непрацездатного члена сім'ї у розмірі 70% суми заробітної плати померлого годувальника, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року – страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а на двох і більше членів сім'ї – 90%. До непрацездатних членів сім'ї належать особи, визначені Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Право на призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника на умовах, передбачених цим нормативно-правовим актом, мають також непрацездатні члени сім'ї померлої особи, яка отримувала або мала право на пенсію за Законом України «Про державну службу».

Об'єктивною необхідністю були викликані до життя нормативні акти, що регулюють пенсійне забезпечення громадян, які зазнали радіаційного впливу,

передусім унаслідок Чорнобильської катастрофи. Це понад 450 тис. людей, з них понад 110 тис., які і досі проживають у зоні жорсткого радіаційного контролю. Пенсійне забезпечення таких осіб та їх сімей регулюється Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали в результаті Чорнобильської катастрофи». З метою захисту прав та інтересів осіб, які у складі підрозділів особливого ризику брали особисту участь у випробуваннях ядерної й термоядерної зброї, ліквідації аварій ядерних установок на засобах озброєння та військових об'єктах, і членів їх сімей Верховна Рада України низкою нормативних актів поширила цей Закон (що надзвичайно важливо) і на ці категорії громадян.

Умови пенсійного забезпечення громадян, які зазнали радіаційного впливу, диференціюються залежно від часу, місця, а іноді й тривалості цього процесу, від статусу осіб та від характеру робіт, виконуваних ними. Отже, названі обставини є визначальними і для пенсійного забезпечення сімей, що втратили годувальника. Члени сімей громадян, які мають право на пільгове пенсійне забезпечення у випадку смерті годувальника, одержують право на пенсію з більшими пільгами порівняно з загальними умовами.

Право на даний вид пенсії мають сім'ї, чий годувальник працював на Чорнобильській АЕС з 26 квітня по 30 червня 1986 р. і загинув (помер) через травми, опіки, променеvu хворобу чи інші захворювання, спричинені катастрофою, або був учасником ліквідації її наслідків у числі військовослужбовців і прирівняних до них за пенсійним забезпеченням осіб, а також сім'ї померлих інвалідів у зв'язку з катастрофою з числа цих же громадян. Право на щомісячну компенсацію в разі втрати годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи мають непрацевдатні члени сім'ї годувальника, які були на його утриманні. При цьому дітям щомісячна компенсація призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника. Вихованці, учні, студенти, курсанти, слухачі і стажисти мають право на цю компенсацію на строк навчання у навчальних закладах, але не більш як до досягнення ними 23-річного віку. Щомісячна компенсація призначається на кожного непрацевдатного члена сім'ї, який був на утриманні, у розмірі 10 процентів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили непрацевдатність, незалежно від пенсії, передбаченої законодавством України.

Окреслене коло осіб, які забезпечуються пенсією в разі втрати годувальника, значно вужче закріпленого в Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», що зовсім не означає обмеження прав цих категорій сімей. Подібний висновок можна зробити й на підставі аналізу норм Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали в результаті Чорнобильської

катастрофи». Пенсія сім'ям «чорнобильців» у випадку смерті годувальника призначається незалежно від інших видів пенсій (допомог, доходів). Ця норма закріплює право на надання можливостей зазначеним категоріям громадян одержувати одночасно дві пенсії.

Розмір пенсії у зв'язку з втратою годувальника, який працював на Чорнобильської АЕС або брав участь у ліквідації наслідків аварії, членам його сім'ї визначається за одним із двох варіантів:

а) відповідно до норм загального пенсійного законодавства (при цьому вони прирівнюються до сімей осіб, які померли внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання, а для сімей військовослужбовців – унаслідок військової травми);

б) у розмірі відшкодування фактичного збитку, встановленого відповідно до чинного законодавства, але не нижче розміру пенсій, обчислених із семиразової суми мінімальної зарплати.

Ця ідея у той же час не відповідає вимогам соціальної справедливості і всебічного обліку потреб нужденних громадян, а ще більше погіршує й без того заплутаний і малоефективний механізм реалізації соціального захисту «чорнобильців», закріплений у вищезгаданому законі. Зокрема, механізм призначення пенсії в розмірі відшкодування фактичного збитку є занадто громіздким, визначення останнього пов'язане з великими труднощами. Більше того, він зовсім не стосується системи пенсійного забезпечення, а є нічим іншим, як відшкодуванням шкоди, заподіяної здоров'ю громадянина, що регулюється нормами цивільного права. Вважаємо за необхідне виключити дану норму з цього Закону. Крім того, викликає заперечення диференціація розміру пенсії, розпочата законодавцем щодо сімей військовослужбовців та інших сімей, чий годувальник постраждав у результаті аварії. У даних екстремальних умовах і цивільні особи, і військовослужбовці були поставлені в рівні умови, що робить необґрунтованим подібну диференціацію в розмірах пенсійного забезпечення їх сімей.

Особам, які не мають достатнього страхового стажу для призначення пенсії, призначається допомога згідно із Законом «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам» [157], дітям-інвалідам та інвалідам з дитинства – за Законом «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», членам родин померлих – за Законом «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

З урахуванням теми цього наукового дослідження слід окремо зупинитися на

питанні про соціальні допомоги, що надаються сім'ї з дітьми, зокрема, пенсії на дітей-інвалідів віком до 16 років, а також дітей віком до 18 років, які втратили одного або обох батьків. Медичні показання, за яких дитина віком до 16 років визнається інвалідом, затверджуються в порядку, встановленому спільним наказом Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства соціальної політики України та Міністерства фінансів України. Чинний Перелік медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 16 років, від 8 листопада 2001 р. переходить підстави, тобто функціональні зміни і патологічні стани, що дають право на встановлення інвалідності [158].

Право на державну соціальну допомогу мають інваліди з дитинства і діти-інваліди віком до 18 років. Інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, які мають одночасно право на державну соціальну допомогу, на пенсію та на державну соціальну допомогу згідно із Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», призначається за вибором інвалідів з дитинства (законних представників інвалідів з дитинства, визнаних недієздатними, та дітей-інвалідів) державна соціальна допомога або пенсія чи державна соціальна допомога згідно із Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам». При цьому, якщо інвалід з дитинства або дитина-інвалід має право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника і державну соціальну допомогу, ці виплати призначаються одночасно.

Сім'я, що доглядає, утримує й турбується про дітей-інвалідів, стикається з багатьма проблемами. Залишаючись тривалий час основним або єдиним середовищем мешкання й розвитку дитини, вона надзвичайно обмежена в трудовій мобільності, її доходи знижені, до того ж вона несе підвищені витрати, тому вона повинна розраховувати на допомогу держави й одержувати її в різних формах і видах. Соціальні пенсії, що виплачуються дитині-інвалідові, є одним із видів такої допомоги, яка доповнює загальний доход сім'ї. Призначається вона в розмірі: інвалідам з дитинства I групи – 100% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність; інвалідам з дитинства II групи – 80% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність; інвалідам з дитинства III групи – 60% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність; на дітей-інвалідів віком до 18 років – 70% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Другу категорію соціальних пенсіонерів становлять діти, які втратили одного або обох батьків, і діти померлої одинокої матері.

Аналіз пенсійного забезпечення сімей, що мають дітей, дозволяє констатувати,

що пенсійне законодавство України зберегло колишній принцип диференційованого підходу до цього питання залежно від трудової діяльності годувальника. Розглянуті види пенсій, що призначаються сім'ям з дітьми (у разі втрати годувальника), хоча й є основними в соціальному забезпеченні зазначеної категорії, але в той же час не єдиними. Низка норм пенсійного законодавства також враховує сімейні зв'язки пенсіонованих громадян; йдеться, зокрема, про надбавки до пенсій. Розглянемо інститут надбавок до пенсій в аспекті теми дисертаційного дослідження, тобто зробимо аналіз правового режиму тільки тих надбавок, що спрямовані на підвищення рівня матеріального забезпечення сімей з дітьми. Перш за все, це надбавка на непрацевдатних утриманців, які не одержують якої-небудь іншої пенсії. Економічна зумовленість такої надбавки пов'язана з обмеженістю цільової функції пенсії порівняно з оплатою праці.

Другу групу надбавок утворюють надбавки по догляду за особами, які потребують сторонньої допомоги. Їх цільова спрямованість полягає в необхідності компенсувати витрати, пов'язані з таким доглядом, і деякою мірою підвищити рівень матеріального забезпечення сімей, до складу яких входять перелічені законодавцем категорії пенсіонерів. Серед осіб, які потребують догляду, законодавець особливу увагу приділяє дітям-інвалідам. Такий підхід вважаємо виправданим, оскільки сім'я, що виховує дитину-інваліда, має потребу в особливій турботі держави. У 2012 р. в нашій країні нараховувалося понад 285 тис. таких сімей [129, с. 14]. Надбавка дітям-інвалідам та інвалідам з дитинства I і II груп призначається до пенсії в разі втрати годувальника, якщо вони залишилися сиротами (тобто втратили обох батьків або це діти померлої одинокої матері). До пенсії призначається надбавка також дітям-інвалідам, інвалідам з дитинства I групи.

Крім зазначених вище нормативних положень, що тією чи іншою мірою враховують сімейний стан пенсіонера, можна назвати й низку інших норм пенсійного законодавства, зорієнтованих на виконання найважливішої соціальної функції – сімейної. Так, жінкам, які народили п'ятеро або більше дітей і виховали їх до шестирічного віку, а також матерям інвалідів з дитинства, які виховали їх до цього віку, надається право на призначення дострокової пенсії за віком після досягнення 50 років та за наявності не менше 15 років страхового стажу, при цьому до числа інвалідів з дитинства належать також діти-інваліди віком до 16 років, що закріплено в абз. 4 п. 3 розд. XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Водночас, згідно з пунктом «ж» ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» право на пенсію за віком на пільгових умовах незалежно від віку і трудового стажу мають жінки, які працюють на сільськогосподарському

виробництві та виховали п'ятеро і більше дітей до 14-річного віку, в тому числі усиновлених, незалежно від віку і трудового стажу жінки. Порядок призначення пенсій на пільгових умовах жінкам, які працюють на сільськогосподарському виробництві та виховали п'ятеро і більше дітей, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 1992 р., №244 [159]. Пунктом 2 цієї постанови визначено, що право на пенсію на пільгових умовах має вищевказана категорія жінок, які зайняті на постійній роботі на сільськогосподарському виробництві у колгоспах, державних господарствах, на міжгосподарських підприємствах, кооперативах, орендних колективах, а також у фермерських та інших господарствах незалежно від форм власності та господарювання.

Така спрямованість пенсійного законодавства знаходить своє відбиття й у правилах обчислення стажу, до якого входить не тільки трудова діяльність, а й інші види суспільно корисної діяльності, передбачені в Законі України «Про пенсійне забезпечення». При призначенні державних пенсій до загального виробничого стажу нарівні з роботою включаються періоди догляду за дитиною-інвалідом віком до 16 років, а також (для непрацюючої матері) час догляду за кожною дитиною віком до 3-х років і 70 днів до її народження, але в цілому не більше 9-ти років. Отже, держава визнає важливість і значимість для суспільства виконання громадянами сімейних обов'язків стосовно підростаючого покоління.

Діяльність, пов'язана з доглядом за дітьми, є, таким чином, правостворюючою обставиною, з якою співвідноситься право на пенсійне забезпечення. Така діяльність може впливати й на розмір призначуваної пенсії, оскільки за кожен рік загального стажу, понад необхідний, розмір пенсії по старості, наприклад, додатково збільшується на 1% заробітку (а на мінімальному й максимальному рівні – на 1% пенсії). Таке підвищення провадиться, зокрема, і з урахуванням суспільно корисної діяльності, пов'язаної із сімейними обов'язками. У такий спосіб держава прагне створити рівні умови в пенсійному забезпеченні як для громадян, обтяжених сімейними обов'язками, так і тих, хто таких обов'язків не виконує.

Водночас не можна вважати, що такі можливості гарантовані повною мірою, тому що дуже часто мають місце випадки, які можна віднести до граничних, що перешкоджають зарахуванню до загального стажу періоду догляду за дитиною, наприклад, дошкільного віку, коли вона не визнається дитиною-інвалідом (на підставі спеціального списку захворювань), але в той же час за медичними показниками не може відвідувати дитячий заклад. Така обставина змушує одного з батьків (як правило, матір) утримуватися від зайняття регулярною трудовою діяльністю, що різко обмежує можливості щодо пенсійного забезпечення.

Перелік непрацездатних членів сім'ї, які мають право на пенсію в разі втрати годувальника, є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Вважаємо, що вказаний перелік на сьогоднішній день не відповідає реаліям життя і його необхідно доповнити. Зокрема, пропонуємо ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» доповнити такою нормою: «...а також діти, якщо вони досягли пенсійного віку, передбаченого статтею 26 Закону, за умови, що вони спільно проживали з померлим, здійснювати за ним догляд, знаходилися на його утриманні, та не мали інших засобів для існування».

Згідно Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо призначення та індексації пенсії» від 1 липня 2013 р. [160] період відпустки по вагітності та пологах зараховується до страхового стажу. Відтак, з цього моменту загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню підлягають жінки, які перебувають у відпустці у зв'язку з вагітністю і пологами та отримують допомогу. За період перебування у декретній відпустці сплачує роботодавець, виходячи з нарахованої суми допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами. Ще 2% суми допомоги по вагітності та пологах утримуватимуться з працівниці.

На останок доречно наголосити, що й дотепер найгостріша проблема нашого суспільства – сирітство дітей при живих батьках. Вочевидь, держава має використовувати всі засоби, що знаходяться в її розпорядженні, для вирішення цієї проблеми. Про необхідність пенсійного забезпечення такої категорії осіб, як фактичні вихователі, у роботі вже йшлося. Крім того, можна було б у пенсійному законодавстві передбачити можливість включення до стажу періоду виховання дітей, прийнятих сім'єю на засадах опікунства, піклування, патронату, до досягнення ними 18 років (але без статусу сімейного дитячого будинку).

Висновки до глави 2

1. Зважаючи на те, що в сім'ї, де виховується дитина іноді опікуються нею не батьки, а піклувальники (вихователі), їх слід віднести до кола суб'єктів пенсійного забезпечення (як це зроблено в ЦК і СК України). Відсутність подібної норми в пенсійному законодавстві є істотним недоліком. До того ж до кола суб'єктів, які забезпечуються пенсією в разі втрати годувальника, необхідно включити і вихованців.

Забезпечуватися сім'ї фактичних вихователів і вихованців повинні на тих же підставах, що й інші категорії сімей. Юридичним фактом, необхідним для одержання даної виплати, є спільне проживання дитини й особи, яка здійснює турботу про неї.

2. Механізм призначення пенсії в розмірі відшкодування фактичного збитку є занадто громіздким, визначення останнього пов'язане з великими труднощами. Більше

того, він зовсім не стосується системи пенсійного забезпечення, а є нічим іншим, як відшкодуванням шкоди, заподіяної здоров'ю громадянина, що регулюється нормами цивільного права. Крім того, викликає заперечення диференціація розміру пенсії, розпочата законодавцем щодо сімей військовослужбовців та інших сімей, чий годувальник постраждав у результаті аварії. У даних екстремальних умовах і цивільні особи, і військовослужбовці були поставлені в рівні умови, що робить необґрунтованим подібну диференціацію в розмірах пенсійного забезпечення їх сімей.

3. У пенсійному законодавстві потрібно передбачити можливість включення до стажу періоду виховання дітей, прийнятих сім'єю на засадах опікунства, піклування, патронату, до досягнення ними 18 років (але без статусу сімейного дитячого будинку).

4. Для виникнення правовідносини по забезпеченню сімейними допомогою існує два юридичних факти: а) народження й виховання дитини в сім'ї; б) досягнення дитиною визначеного віку.

5. До соціального законодавства слід внести зміни щодо неповних сімей (точніше їх визначення), найбільш удалий термін для позначення такого типу сімей «сім'я з одним із батьків» – це сім'я, що складається з одного матері або батька, які поєднані зобов'язаннями щодо утримання рідних, усиновлених дітей, а також дітей над якими встановлено опіку чи піклування.

Обґрунтованим є збільшення розміру базової допомоги на 50% для всіх сімей, де фактично один із батьків виховує неповнолітню дитину.

6. До категорії сімей, яким необхідний особливий соціальний захист, треба віднести студентські сім'ї. Необхідність особливої соціальної турботи про студентські сім'ї зумовлена, по-перше, заохоченням з боку держави саме молодих сімей, найбільш-перспективних з позицій реалізації репродуктивних установок. По-друге, в сучасних економічних умовах матеріальне становище студентства є винятковим порівняно з іншими категоріями населення. Прагнення одержати освіту супроводжується серйозними матеріальними труднощами, що не вирішуються виплачуваною мізерною стипендією. Крім того, важливо враховувати ще одну немаловажну обставину: труднощі, яких зазнає така сім'я при вихованні первістка, відбиваються і на її наступній репродуктивній поведінці. З огляду на всі ці обставини ми переконані в тому, що додаткову допомогу (хоча б і в розмірі 50% від основної) необхідно виплачувати і сім'ям, де подружжя є студентами, тобто які навчаються з відривом від виробництва у вищих, середніх спеціальних, професійно-технічних навчальних закладах.

7. Держава має створити свою систему обов'язкових медичних оглядів вагітних. Останні треба визнати юридичним фактом, необхідним для виникнення права на

допомогу по вагітності та пологах. Ця норма повинна бути внесена до законодавства України.

Необхідно також законодавчо закріпити за вагітною жінкою право на відпустку без збереження заробітної плати з моменту постановки її на облік до настання оплачуваної відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами.

8. З метою усунення безсистемності у питанні щодо визначення розміру допомоги при народженні дитини, слід законодавчо закріпити норму, за якою цей розмір має залежати від (а) вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму новонародженого, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів і послуг, (б) загального рівня середньої заробітної плати і країні, а також (в) прогнозованого рівня інфляції.

9. За ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються права та свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основи соціального захисту. Ураховуючи це та суспільну значущість питання щодо розміру державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, вважаємо, що у ст. 19 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» слід закріпити норму, за якою розмір державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми повинен визначатися виключно законами України. Це має відбуватися не рідше одного разу на рік у законі про Державний бюджет України.

ГЛАВА 3

СОЦІАЛЬНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ СІМЕЙ З ДІТЬМИ

3.1. Загальнотеоретична характеристика соціального обслуговування сімей з дітьми

Однією із найбільш шляхетних, високоморальних якостей суспільства в цілому й конкретної людини зокрема є милосердя. У багатьох країнах світу існували різні громадські й релігійні організації, що займалися благодійною діяльністю, надаючи допомогу людям, які перебували у складній життєвій ситуації: інвалідам, дітям, людям похилого віку та ін. Засади милосердного, добродійного ставлення до особистості знаходять свій прояв не тільки в благодійній допомозі людині, а й у створенні системи соціальної підтримки. Сприяння розвитку соціального обслуговування є однією з найважливіших умов становлення України як соціальної держави.

Соціальне обслуговування осіб похилого віку, непрацездатних, сімей з дітьми, а також інших незахищених категорій громадян – невід’ємний елемент системи соціального забезпечення в Україні. Як справедливо зазначають М.Л. Захаров та Е.Г. Тучкова, воно є суттєвим доповненням до матеріального забезпечення, але не може його замінити [163, с. 491]. У той же час воно вважається і частиною загальної системи обслуговування населення (надання послуг), яке варто розглядати і як об’єктивно необхідний елемент системи вищого порядку – соціального захисту населення. Це поняття багатогранне, воно охоплює й таке явище, як комплексний правовий інститут галузі права соціального забезпечення.

На підставі вивчення чинного законодавства, аналізу наукових точок зору ми приєднуємося до позиції вчених, які висловлюють міркування, що досліджувану правову категорію варто розглядати в широкому й у вузькому значенні [164, с. 15; 165, с. 19]. Саме такий підхід найбільш наочно й повно розкриває взаємозв'язок соціального забезпечення як цілого явища і соціального обслуговування як його частину.

У широкому сенсі соціальне обслуговування є частиною соціальної політики, тобто діяльністю, спрямованою на різносторонній розвиток особистості, задоволення соціальних потреб широких верств населення шляхом надання різних соціальних послуг. Із цієї точки зору сфера воно охоплює діяльність різноманітних навчальних закладів, медичних і санаторно-курортних установ, спортивних секцій, закладів культури й мистецтва, організацій дитячої та юнацької творчості, клубів за інтересами тощо. Із цього тлумачення виходить норма творець у ст. 1 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» [166]: «Соціальне обслуговування – це

робота, спрямована на задоволення потреб, які виникають у процесі життєдіяльності, що забезпечує гармонійний та різнобічний розвиток дітей і молоді шляхом надання соціальної допомоги і різноманітних соціальних послуг».

У вузькому розумінні соціальне обслуговування виступає елементом соціального забезпечення – діяльністю соціальних служб, спрямованою на надання соціальних послуг людям, які опинилися в складних життєвих обставинах, на подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримку їх соціального статусу й повноцінної життєдіяльності. Відповідно, соціальні послуги у вузькому сенсі – це комплекс різноманітних заходів, спрямованих на певні соціальні групи або окремих індивідів, які зіткнулися зі складними життєвими обставинами й потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації й повернення до повноцінного життя. Вузьке трактування зафіксоване у ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [167]: «Соціальне обслуговування – система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності».

Функції соціального обслуговування – це відносно самостійні, але тісно пов'язані між собою види діяльності, спрямовані на поліпшення або відтворення життєдіяльності, на соціальну адаптацію й повернення до повноцінного життя соціальних груп чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги [168, с. 37].

До основних функцій соціального обслуговування належать:

- функція соціальної допомоги;
- функція консультування;
- функція соціального проектування й реабілітації;
- функція інформування населення, вивчення і прогнозування соціальних потреб;
- функція участі в реалізації надзвичайних заходів з подолання наслідків стихійного лиха й соціальних конфліктів [169].

Специфікою соціально обслуговуючих правовідносин є те, що в їх основу додатково входять факти, які вказують на можливість надання соціальної послуги. Наявність права на соціальну послугу ще не означає можливість тут же його реалізувати, як це буває у пенсійних або допорогових правовідносинах [170, с. 345].

Вважаємо за необхідне зупинитися на соціальному обслуговуванні сімей, що

мають дітей, розкрити його зміст, визначити місце в системі соціального забезпечення й у загальній сфері послуг, перспективи подальшого розвитку з урахуванням сучасних економічних і соціальних реалій України. Відповідно до. 1 Закону «Про соціальні послуги» соціальна група – це група осіб, об'єднаних за спільною соціальною, демографічною або іншою ознакою, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують надання їм однотипних соціальних послуг.

Задоволення матеріальних потреб кожної людини відбувається в основному шляхом реалізації товарної маси або надання певних видів послуг. На думку економістів, послуги – це специфічна споживча вартість. Їх корисні властивості проявляються в більшості випадків у вигляді доцільної діяльності.

Місце сфери послуг у житті людини, їх значимість об'єктивно зумовлені наступними чинниками. У силу різного характеру споживчої вартості, за допомогою якої можливе задоволення потреб громадян, насамперед, виділяють споживчу вартість грошей, що полягає в їх властивості безпосередньо обмінюватися на всі товари, тобто служити загальним еквівалентом у цьому процесі. Іншим видом споживчої вартості визнається споживча вартість послуг, яка полягає в їх здатності задовольняти певний вид потреби у формі речі або якої-небудь діяльності [172, с. 3].

Переоцінити роль сфери послуг у житті розвиненого цивілізованого суспільства важко. За її допомогою задовольняються різні матеріальні, соціальні, культурні й побутові потреби населення. На даний момент вона включає широке коло суспільних відносин з надання медичної допомоги, освіти, продажу різних товарів, побутового замовлення, прокату, збереження й наймання житлових приміщень, перевезення пасажирів і багажу, кредитування, особистого й майнового страхування тощо (дані положення базуються на висновках вітчизняної економічної і правової науки) [173, с. 4]. Їх роль усе більше зростає з огляду на процеси, що відбуваються в сучасному суспільстві: значний відсоток зайнятості населення в суспільному виробництві, висока інтенсивність праці, зростання потреб людей та ін. Сімейний, як спосіб життя, так і організація побуту, також зумовлює зростання потреб у розвиненій сфері послуг, тим більше, що й сама сім'я докорінно змінилася (колись патріархальна, сільська, багатодітна сім'я поступилася місцем сім'ї малодітній).

Місце соціального обслуговування в загальній сфері послуг визначається специфікою контингенту населення, що обслуговується, специфічним характером інтересів і потреб, які задовольняються, особливою формою функціонування [174, с. 22].

Більшість учених, вирізняючи соціальні послуги серед інших, головним

критерієм визнають задоволення специфічних потреб саме непрацездатних, хоча й виділяють особливий контингент забезпечених і метод забезпечення [175, с. 13; 176, с. 94]. З подібним підходом важко погодитися, бо необхідно мати на увазі, що всі ці дослідження мали місце за часів функціонування радянської системи соціального забезпечення. На сьогодні ж йдеться про зародження й розвиток нової української правової системи соціального забезпечення, що, безумовно, є іншим, новим правовим явищем у житті суспільства. Йому властиві як елементи існуючої раніше системи, так і нові, на які прямо чи опосередковано впливають процеси, що відбуваються в нашому суспільстві.

Надання якісних послуг не лише задовольняє фізичні, соціальні й культурні потреби окремої людини, а й сприяє формуванню і збереженню духовних цінностей у суспільстві. Із прийняттям 19 червня 2003 р. Закону України «Про соціальні послуги» визначено основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Відповідно до ст. 1 цього Закону соціальні послуги – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, для поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації й повернення до повноцінного життя.

Притримуємось позиції, що надання оплатних соціальних послуг є одним з видів цивільно-правового договору про надання послуг, а безоплатних – має місце в рамках соціального обслуговування як організаційно-правової форми соціального забезпечення. Поняття «соціальна послуга» характеризується такими ознаками: а) надається населенню в рамках здійснюваної державної соціальної політики; б) характеризується адресною суб'єктною спрямованістю; в) перелік цих послуг нормативно закріплено; г) витрати, пов'язані з їх наданням, фінансуються переважно за рахунок коштів бюджетів різного рівня.

У свою чергу, соціальне обслуговування сімей з дітьми є організаційно-правовою формою соціального забезпечення цієї категорії осіб, метою якої є їх соціальна підтримка, що здійснюється соціальними службами шляхом надання соціальних послуг та матеріальної допомоги у випадку знаходження у важкій життєвій ситуації.

Соціальні послуги можуть мати форму матеріальної допомоги або соціального обслуговування.

Матеріальна допомога надається особам, які знаходяться у складній життєвій ситуації, у виді грошової або натуральної допомоги: продуктів харчування, засобів санітарії й особистої гігієни, засобів догляду за дітьми, одягу, взуття, інших предметів першої необхідності, палива, а також технічних і допоміжних засобів реабілітації.

На жаль, реально існуюча сьогодні сфера послуг не може задовольнити потреби населення, що пов'язано, передусім, з її нерозвиненістю. В основі розвитку загальної сфери послуг лежить надання громадянам можливості одержувати предмети споживання, що існують у виді послуг, оплачуючи їх, як і будь-який інший товар, за рахунок власних коштів. Таким чином, реальне споживання послуг людиною, сім'єю залежить, по-перше, від розвиненості розглядуваної сфери, а по-друге, від рівня матеріальної забезпеченості споживачів. Виходячи з цих положень цілком очевидною вважаємо соціальну проблему, що існує в даній сфері. Вона полягає у вирішенні питання, чи гарантує держава реальне задоволення нормальних фактичних потреб у відповідних послугах. Звичайно ця проблема стосується тих груп населення, до яких разом із літніми й інвалідами належать і сім'ї, що мають дітей. Необхідно визнати, що держава на даному етапі не в змозі забезпечити умови для нормальної життєдіяльності як окремої людини, так і сім'ї в цілому (маються на увазі як працездатні, так і непрацездатні категорії населення). У зв'язку з цим проблема достатнього споживання послуг окремими категоріями громадян може бути вирішена тільки через систему соціального обслуговування.

Соціальне обслуговування, виступаючи відносно самостійним елементом загальної системи соціального забезпечення, також зазнає певних змін. Раніш основний акцент у наданні соціальних послуг робився на «соціально-відбудовну функцію», що дозволяло непрацездатним відновлювати й підвищувати свою працездатність (наприклад, протезування, забезпечення спеціальними транспортними засобами тощо). Інші ж види соціальних послуг (зокрема, утримання дітей у дошкільних закладах загального типу) були покликані лише допомогти в «більш повному задоволенні зростаючих потреб». Зараз ці акценти змістилися. Окремі групи виявляються просто в надмірно тяжкому становищі, оскільки рівень їх життя значно нижче межі бідності. Завдання держави полягає в тому, щоб хоч якоюсь мірою зменшити для таких вразливих груп (літніх, інвалідів, сімей, що мають дітей) вплив негативних процесів. А це можливо тільки шляхом задоволення і загальних, і специфічних потреб у межах системи соціального обслуговування. Низка новітніх нормативних актів по соціальному захисту населення містить положення, що передбачають заходи для задоволення не тільки специфічних, а й загальних потреб, необхідних для всіх

категорій громадян, але в іншому правовому режимі. Основними завданнями Програм стало: формування у свідомості людей розуміння важливості ролі сім'ї у житті суспільства, вихованні нового покоління, забезпеченні суспільної стабільності та прогресу; реалізація заходів, спрямованих на сприяння функціонуванню української родини; створення сприятливих умов для повноцінного морально-психологічного, соціального, культурного і духовного розвитку сім'ї, гармонізації взаємовідносин поколінь; формування нових засад соціального і правового захисту сімей з дітьми, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів; сприяння формуванню в підлітків та молоді розуміння пріоритету виховання дітей у сім'ї та гуманних взаємин між членами кожної родини та в суспільстві; недопущення бродяжництва, безпритульності, насильства, наркоманії, алкоголізму, проституції та розповсюдження порнографічних видань; проведення наукових і соціальних досліджень з проблем ефективної життєдіяльності родини, виявлення загальних закономірностей і особливостей її функціонування і розвитку; підготовка спеціалістів, які безпосередньо працюють з підлітками, молоддю, батьками, сім'ями; співпраця центральних і місцевих органів виконавчої влади, міжнародних структур, громадських, релігійних та інших організацій у сфері забезпечення економічної, соціальної, духовної, культурно-освітньої діяльності української родини.

За ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» під соціальними послугами розуміється комплекс заходів із надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їх життєвих проблем. При цьому можуть надаватися наступні види послуг: соціально-побутові, психологічні, соціально-педагогічні, соціально-медичні, соціально-економічні, юридичні, з працевлаштування, з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями, інформаційні та ін.

Соціальне обслуговування здійснюється шляхом надання соціальних послуг: за місцем проживання особи (вдома); у стаціонарних інтернатних установах та закладах; реабілітаційних установах та закладах; в установах та закладах денного перебування або тимчасового чи постійного перебування; у територіальних центрах надання соціальних послуг; в інших закладах соціальної підтримки (догляду).

Право на отримання соціальних послуг мають особи, які перебувають у складних життєвих обставинах. Ситуація може бути визначена з позиції 2-х підходів: перший – це розуміння ситуації як зовнішніх умов протікання життєдіяльності індивіда; другий – це розгляд її як результату активної взаємодії особи й середовища.

Ситуація, виступаючи об'єктивною сукупністю елементів середовища, чинить зумовлюючу, стимулюючу й коригуючу дію на суб'єкта, зазнаючи, у свою чергу, активного впливу останнього.

З метою збереження традиційних сімейних цінностей, посилення мотивації до реєстрації шлюбів, свідомого народження і виховання дітей, а також підвищення соціального захисту сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, Кабінетом Міністрів України було затверджено Державну цільову соціальну програму підтримки сім'ї до 2016 року. Виконання цієї Програми покликано: підвищити престиж сім'ї та сформуванню позитивне ставлення до багатодітних сімей, розуміння необхідності надання їм адресної підтримки; зміцнити шлюб та зменшити кількість розлучень; збільшити кількість сімей, в яких виховується двоє та більше дітей; мінімізувати асоціальні прояви у життєдіяльності сім'ї, передусім насильства; посилити відповідальність батьків за утримання, виховання та розвиток дітей, їх життя та здоров'я; забезпечити надання послуг сім'ям з питань підготовки до майбутнього батьківства; впровадити підготовку молоді до подружнього життя з метою запобігання розлученням та нестабільності в стосунках; провести необхідні соціологічні дослідження та опитування щодо формування і реалізації державної політики з питань сім'ї та дітей, підготувати необхідні видання.

Такий підхід законодавця до регулювання послуг дозволяє зробити висновок, що соціальні послуги, які надаються сім'ям з дітьми можна умовно поділити на дві групи: а) послуги, що задовольняють специфічні потреби сімей з дітьми (протезування, соціально-трудова реабілітація, забезпечення транспортом, послуги по утриманню в установах соціального захисту); б) послуги, що задовольняють загальні потреби інших категорій громадян, надані зазначеним вище категоріям населення в особливому правовому режимі (безкоштовне харчування, забезпечення одягом тощо).

Протягом останніх соціальне законодавство в Україні було суттєво вдосконалено, проте, як і раніше, воно представлене окремими законодавчими актами. Спроби прийняти Соціальний кодекс України були здійсненні декілька раз, однак жоден із цих проектів не отримав підтримки Верховної Ради і не влаштував Федерацію профспілок.

На думки прибічників такого кроку, за своєю суттю проект Соціального кодексу України покликаний виправити недоліки соціального законодавства, а також спростити та гармонізувати чималу кількість законодавчих актів щодо соціального захисту населення [62, с.122]. Оскільки соціальні гарантії надаються різним соціально незахищеним верствам населення за певними і відмінними критеріями, то внаслідок

цього засади соціальної справедливості і соціальної спрямованості на конкретну людину не дотримано. Крім того, слід упорядкувати вітчизняні системи соціального захисту з нормами міжнародного права. Нагадаємо, що Європейський кодекс соціального забезпечення було прийнято ще 16 квітня 1964 р., переглянуто 6 листопада 1990 р. [178]. У Преамбулі цього документу зазначається, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її членами заради сприяння соціальному прогресу. Кодекс містить мінімальні соціальні стандарти, які держави повинні забезпечувати у зв'язку з такими соціальними ризиками, як хвороба, безробіття, старість, трудове каліцтво, професійна хвороба, материнство, інвалідність, втрата годувальника, утримання дітей.

Прихильницею розроблення Кодексу про соціальне забезпечення є В. Б. Савостьянова, яка запропонувала зафіксувати в ньому галузевими такі принципи: (а) поширення соціального забезпечення на всіх громадян; (б) численність норм такого забезпечення; (в) здійснення соціального забезпечення за рахунок коштів держави, територіальних утворень, роботодавців і самих громадян в їх оптимальному для економічного розвитку суспільства поєднанні; (г) поєднання диференціації соціального забезпечення і його індивідуалізацію; (д) здійснення соціального забезпечення в обсязі, що задовольняє основні потреби забезпечуваних осіб; (е) прозорість діяльності всіх органів соціального забезпечення, у тому числі завдяки участі громадськості в реалізації права громадян на нього; (є) трудова реабілітація осіб зі зниженою працездатністю; (ж) всебічна охорона конституційного права громадян на соціальне забезпечення [179, с. 13]. С.М. Прилипко називає опрацювання і прийняття комплексного систематизованого нормативного акта – Кодексу про соціальне забезпечення населення України, який увібрав би найважливіші норми й на найвищому рівні комплексно впорядкував би всю сукупність відносин у досліджуваній сфері. Загальна частина зазначеного акта повинна містити правові норми, що стосуються сфери дії, предмета регулювання, принципів соціального забезпечення, кола суб'єктів правовідносин, джерел фінансування тощо. До Особливої частини Кодексу слід включити норми, які детально регламентуватимуть підстави, порядок і розміри надання громадянам річних форм та видів соціального забезпечення. Правові норми Особливої частини мають бути поділені на інститути, що регламентують окремі види соціальних правовідносин: обов'язкового соціального страхування, пенсійного забезпечення, з надання медичних послуг, державних допомог, з матеріально-побутового забезпечення й обслуговування інвалідів та осіб похилого віку тощо [180, с. 266, 267].

Ідею розробки і прийняття Соціального кодексу України вважаємо поки

недоцільною, оскільки соціальне забезпечення об'єднує 3 різні організаційно-правові форми: соціальне страхування; соціальне обслуговування; соціальну допомогу. Кожна із них вирізняється власними принципами, метою й умовами забезпечення, колом суб'єктів і джерелами фінансування. У цій ситуації доречнішою виглядає систематизація законодавства залежно від організаційно-правової форми соціального забезпечення. Це не тільки сприятиме підвищенню рівня гарантованості і забезпеченості прав громадян у відповідних сферах, а й дасть можливість усунути множинність і суперечність нормативних актів, що значною мірою полегшить правозастосування.

Це можуть бути Основи законодавства України про соціальне обслуговування громадян, у яких необхідно: відбити засади державної політики у відповідній сфері; окреслити суб'єктів соціально-обслуговуючих правовідносин; визначити їх правовий статус; закріпити порядок фінансування соціального обслуговування; відобразити головні види соціальних послуг і контингент забезпечуваних ними; передбачити порядок надання послуг, закріпивши їх рівень, нижче якого таке забезпечення неможливе; установити способи правового захисту порушених прав. Особливості ж соціального обслуговування окремих категорій осіб, які її потребують, в тому числі сімей з дітьми, повинні визначатись у спеціальних законодавчих актах. Схожий підхід довів свою ефективність на прикладі загальнообов'язкового державного соціального страхування.

У той же час наголосимо, що вирішення завдання досягнення оптимальної ефективності системи соціального обслуговування ускладнено в даний час наступним. По-перше, інфляційними процесами, постійним підвищенням цін, що зводять до мінімуму реальність допомоги, яка здійснюється шляхом грошових виплат, оскільки в гонитві грошових виплат за зростаючими цінами перші завжди програють. По-друге, негативні ринкові процеси, про що вже йшлося, призводять до «вимивання» дешевих товарів першої необхідності, постійного підвищення вартості послуг, пов'язаних з підтримкою здоров'я, розвитком особистості тощо. За таких умов роль соціального обслуговування значно зростає, тому що воно в змозі забезпечити нужденних необхідними видами послуг незалежно від підвищення їх вартості. Отже, можна перебороти і проблему недобросовісності одержувачів соціальних благ (наприклад, батьків, які одержують грошові виплати на своїх дітей, але ухиляються від їх реального утримання).

3.2. Види соціальних послуг сім'ям з дітьми і порядок їх надання

Місце і значимість соціального обслуговування і в загальній сфері послуг, і в

забезпеченні окремих громадян та сімей визначаються також «набором» послуг, що включаються до змісту цього поняття. Наявність серйозних недоліків у правовому регулюванні відносин по соціальному обслуговуванню, про що вже згадувалося (недосконалість законодавства, його заплутаність, неузгодженість окремих норм тощо), додають вагомого практичного значення класифікації послуг, які охоплюються поняттям «соціальне обслуговування». Проблеми класифікації соціальних послуг в системі соціального обслуговування досліджувалися багатьма вченими (не тільки правознавцями, а й економістами) [14, с. 138]. В узагальненому вигляді відокремлені наступні підстави для їх класифікації: а) за їх сутністю; б) за цільовим призначенням; в) за видами послуг та ін. [174, с. 25; 181, с. 60; 182, с. 281].

Зупинимося лише на одній підставі класифікації – «а формою надання послуг». Вона вбачається нам найбільш значимою при розгляді соціального обслуговування сімей з дітьми. У даній класифікаційній групі розрізняють такі групи послуг, як-от: а) матеріально-речові, що здійснюються в натуральному виді, коли предмет послуги надходить у безпосереднє споживання; б) нематеріально-речові, тобто реалізовані у виді корисної діяльності; в) надані у виді натурального утримання (у дитячих і санаторно-курортних закладах); г) що надаються у виді пільг, переваг і привілеїв. Причому дві останні групи виділяють далеко не усі вчені; у той же час на них наполягають Р. І. Іванова [34, с. 71], А.Д. Зайкін [80, с. 32], Є.Ф. Чернишова [97], О.М. Пономаренко [83].

Відокремлення двох перших груп послуг не викликає ніякого сумніву, а от дві інші нам вбачаються досить спірними. При розгляді змісту таких видів соціального обслуговування, як санаторно-курортне лікування, утримання в дитячих дошкільних закладах, що поєднуються з групою послуг по натуральному утриманню, можливо виділити низку послуг у виді корисної діяльності (медичне обслуговування, виховання тощо) й у натуральному виді (наприклад, харчування). Таким чином, йдеться про окремі види соціального обслуговування, що поєднують у собі низку послуг, але в силу специфіки їх надання тісно взаємопов'язані між собою і носять комплексний характер. Отже, при розгляді так званої самостійної групи соціальних послуг – натурального утримання - ми неминуче звернемося до аналізу його складників. Тому вирізнення деякими правниками натурального утримання як самостійної послуги, з нашої точки зору, позбавлено практичного значення. Спірним видається також і виокремлення послуг, адресованих громадянам у виді пільг, переваг і привілеїв. Пільги й переваги – важлива правова категорія в праві соціального забезпечення. Вони являють собою спеціальні норми, що встановлюють додаткові права і зменшують коло обов'язків.

Існують вони не як самостійні суб'єктивні права, а як елементарні, що входять до змісту суб'єктивних прав громадян у сфері соціального забезпечення.

Ю. Прудов у своїх наукових працях визначає пільги як «кошти диференціації правового регулювання...» [183, с. 85]. Таким чином, пільги й переваги не утворюють самостійних суб'єктивних прав громадян. Є.Ф. Чернишова, виділяючи пільги в окрему групу послуг, називає їх пільгами «по оплаті матеріально-речових і нематеріально-речових послуг», підкреслюючи в такий спосіб їх похідний характер; вона окремо їх не аналізує, а відзначає, що зробити це неможливо у відриві від двох зазначених груп послуг [97, с. 15]. Враховуючи характерні особливості, можна сказати, що пільги, переваги і привілеї, як самостійний вид послуг у праві соціального забезпечення, не існують, принаймні, в аспекті розглядуваного нами питання.

Особливого значення сьогодні набуває класифікація соціальних послуг, що призначаються по централізованій і децентралізованій системах, тобто виділення соціальних послуг, що фінансуються з централізованих і децентралізованих джерел. У 90-х роках ХХ ст. подібна класифікація також визнавалася, але практичного значення не мала, оскільки під децентралізованими джерелами зазвичай малися на увазі кошти підприємств, установ, організацій, що володіли обмеженими можливостями по підвищенню рівня соціального забезпечення своїх працівників.

У даний час становище докорінно змінилося: поряд з державною системою соціального обслуговування почали функціонувати системи соціального обслуговування на регіональному рівнях і на рівні конкретного підприємства, установи чи організації. Їх ефективне функціонування припускає встановлення децентралізованої системи управління, закріплення інших (ніж в умовах централізації й концентрації влади) підстав взаємодії центральних і місцевих органів. Що стосується конкретно соціального обслуговування, то, як вбачається, забезпечення соціальними послугами потребує значно більшої індивідуалізації (адресності), аніж грошові виплати. Досягнення адресності заходів соціальної допомоги можливо тільки на локальному рівні. Мінімальні соціальні гарантії забезпечення соціальними послугами нужденних громадян повинні бути закріплені на державному рівні і служити точкою відліку для проведення соціальної політики суб'єктами держави, населеними пунктами, підприємствами, установами чи організаціями.

У нових економічних і політичних умовах, що припускають самостійність регіонів, не принижується значення соціальної діяльності підприємств як щодо своїх працівників та їх сімей, так і інших громадян. Соціальні витрати підприємств неоднорідні і можуть розглядатися в широкому й вузькому розумінні. У широкому до

них належать усі витрати по відтворенню робочої сили, зайнятої на виробництві, включаючи поліпшення умов охорони праці, техніки безпеки, пільгове харчування, медичне обслуговування тощо. Більш вузький аспект становлять заходи по задоволенню соціальних, культурних і побутових потреб, не пов'язаних безпосередньо з виробництвом. Їх можна умовно поділити на три основні групи: а) виплати й пільги, що надаються працівникові підприємства (безкоштовні продуктові набори, доплати та ін.); б) виплати, пільги, натуральна допомога, спрямовані на забезпечення сім'ї працівника (утримання у дитячих закладах, організація відпочинку, житлове будівництво тощо). Сюди ж можуть бути віднесені соціальні блага й послуги, що надаються підприємством пенсіонерам, які раніше працювали на цьому підприємстві, та членам їх сімей; в) соціальна діяльність, що проводиться разом з органами місцевого самоврядування, спрямована на допомогу жителям території за місцем розташування підприємства (наприклад, фінансова підтримка об'єктів соціальної інфраструктури).

Конкретні види соціальної допомоги, що надається підприємством, установою чи організацією, закріплюються в колективних договорах та інших локальних актах. Приміром, колективні договори часто передбачають пільгове забезпечення своїх працівників, членів їх сімей, пенсіонерів продуктовими наборами, товарами народного споживання, оплату послуг міського транспорту за рахунок коштів підприємства та ін.

Значна частина послуг, що охоплюються системою соціального обслуговування, спрямована на задоволення потреб сім'ї, що має дітей. Соціальним послугам в житті такої сім'ї відведене важливе місце. Воно зумовлено специфічною організацією побуту, спільним проживанням непрацездатних, дітей, літніх із працездатними членами сім'ї, а також необхідністю поєднання обслуговування й догляду за непрацездатними членами сім'ї із зайнятістю в суспільному виробництві працездатних, яка є джерелом доходів і засобів існування.

Питанню надання соціальних послуг населенню в цілому приділяли увагу такі вчені, як Ю.В. Горемікіна, Д.М. Горелов, Т.Г. Кіча, М.В. Кравченко, К.С. Міщенко, Т.Н. Семигіна та ін.

Необхідно наголосити, що роль соціального обслуговування в житті сім'ї за сучасних умов зростає. По-перше, це пов'язано з появою ринку праці, успішна адаптація до якого і дозволяє зайнятому населенню утримувати свої сім'ї. Конкуренція, високий відсоток безробітних, інтенсивність праці як невід'ємні атрибути ринку праці – це завдання, які вимагають свого вирішення, оптимізації і поєднання зайнятості в суспільному виробництві із сім'єю. Загально визнано, що в першу чергу це стосується працюючих жінок, адже переважна частина жінок, які перебувають у шлюбі і мають

дітей, одночасно зайнята й у суспільному виробництві. У дослідженні, проведеному фахівцями, вказується на величезні витрати часу жінками для ведення домашнього господарства і на необхідність у зв'язку з цим розвитку її соціальних послуг як заходів подолання цих проблем [29, с. 7].

Другий чинник, що вказує на зростання значення соціальних послуг для сім'ї з дітьми за сучасних умов, називався раніше – це явища економічного порядку, такі як інфляція й падіння рівня життя. За таких економічних реалій соціальні послуги, надані в натуральному вигляді, дозволяють вести мову про можливість задовольнити ті чи інші потреби сім'ї незалежно від їх вартісного вираження. На відміну від такого виду соціального забезпечення, як допомоги, реальне значення яких для бюджету сім'ї постійно «з'їдається» інфляцією, соціальні послуги дозволяють забезпечити хоча б той необхідний для підтримки життєдіяльності сім'ї і здоров'я її членів мінімум. Крім того, відповідна специфіка соціального обслуговування – отримання благ безпосередньо одержувачем, а не через представника, натуральний вид багатьох із них – дозволяє деякою мірою перебороти такі явища, як несумлінність окремих батьків, їх соціальне утримання і т.д. (хоча й не вважається, що саме ці заходи дозволять перебороти окреслені негативні явища).

Виходячи з основ класифікації видів соціальних послуг, наведених вище, вбачається найбільш оптимальною характеристику соціальних послуг, об'єднаних у наступні групи: а) матеріально-речові; б) нематеріально-речові; в) натуральне утримання. Останню групу ми не зараховуємо до самостійних видів соціальних послуг і виокремлюємо її лише для зручності характеристики в контексті проведеного дослідження.

З огляду на специфіку соціального обслуговування сімей, що мають дітей, доцільно розглянути, перш за все, послуги по утриманню дітей у соціальних закладах (так зване «натуральне утримання»), оскільки воно виступає, на нашу думку, класичним видом соціального обслуговування таких сімей. За своїм характером воно є комплексним, тому що містить у собі низку самостійних послуг. Даний комплекс охоплює, власне, діяльність (медичне обслуговування, виховання) і натуральне забезпечення (наприклад, харчування). Правове регулювання суспільних відносин по утриманню дітей в соціальних закладах відрізняється відсутністю системності в правових нормах, великою кількістю підзаконних і відомчих актів, не реформованістю цього підінституту права.

Система соціальних закладів охоплює різні їх типи. Діяльність багатьох із них спрямована на соціальний захист дітей. Зупинимося лише на соціальному

обслуговуванні дітей, які виховуються в сім'ї. В основу дослідження місця й ролі утримання дітей у соціальних закладах покладено принцип співвідношення громадського і сімейного виховання. Сама по собі ця проблема дуже серйозна і глобальна, у зв'язку з чим навряд чи можливо запропонувати якийсь спрощений, однозначний підхід до її вирішення. Про це свідчить також історія трансформації в Україні громадської думки й поглядів фахівців з даної проблеми.

Починаючи з 20-х років минулого сторіччя активно обговорювалася і проголошувалася ідея заміни сімейного виховання громадським, до якої неодноразово поверталися й пізніше [63, с. 31]. У даний час домінуючою є точка зору про оптимальне поєднання сімейного й громадського виховання, про узгодження виховного впливу сім'ї й суспільства. При цьому сім'я залишається первинним і надзвичайно важливим осередком виховання в силу своєї унікальної природи особливого громадського інституту. Разом із тим соціалізацією дитини на різних етапах її життя займається й суспільство через дитячі дошкільні заклади, школи, соціальні заклади, формальні й неформальні групи, державні і громадські організації [184, с. 41].

Початковий етап соціалізації дитини пов'язаний з дитячими дошкільними закладами, до яких традиційно прийнято відносити ясла, ясла-сади, дитячі садки. Саме завдяки їм, діти можуть одержати рівні стартові можливості, відносно повноцінне харчування, медичне обслуговування, виховання, підготовку до школи. На сьогоднішній день далеко не кожна сім'я в змозі все це забезпечити своїй дитині самостійно. Нині, коли держава надала матері (батькові) або іншій особі, яка її замінює, можливість перебувати у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, утримання дитини в яслах практично втратило своє значення.

Система дитячих дошкільних закладів, можливо більше від інших закладів попала під вплив ринкових відносин. Зробимо невеличкий екскурс в історію. З перших років радянської влади витрати на будівництво таких закладів фінансувалися повністю з Держбюджету або бюджетів підприємств. Із цих же джерел забезпечувалося до 80% витрат на їх поточне утримання, і тільки та частина витрат, яка залишалася, забезпечувалася за рахунок плати, що одержувалася від батьків. При цьому для найменш забезпечених громадян установлювалася пільга по оплаті утримання. На сьогодні ситуація різко змінилася: спостерігається повальне скорочення мережі дошкільних закладів й охоплення дітей вихованням у них. Якщо в 2010-2011 рр. у дошкільних закладах України виховувалося 70% дітей дошкільного віку, то в 2012 р. ця цифра склала тільки 57% [185, с. 2]. Пояснюється це зниженням народжуваності, закриттям частини закладів, відмовленням батьків від їх послуг через високу плату, яка

продовжує зростати. Як альтернатива з'являється все більше приватних дитячих дошкільних закладів, доступних лише високозабезпеченим категоріям громадян.

Спробою держави розв'язати ці проблеми послужило затвердження наказом Міністерства освіти і науки від 21 листопада 2002 р. Порядку встановлення плати батьків за перебування дітей у дитячих дошкільних та інтернатних закладах [186]. Ним визначаються розміри плати для батьків за перебування дітей у таких державних і комунальних навчальних закладах усіх типів та умови звільнення від плати або зменшення її розміру. Розмір плати за поданням дошкільного навчального закладу встановлюють місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування або підприємства, організації чи установи, які перебувають у державній (комунальній) власності і мають у своєму підпорядкуванні дошкільні навчальні заклади, один раз на рік з урахуванням матеріального стану сім'ї й режиму роботи закладу. Вони можуть також встановлювати пільги щодо оплати батьків за харчування дітей у дошкільних закладах за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, підприємств, організацій чи установ.

Від плати за харчування дитини звільняються батьки або особи, які їх замінюють, із сімей, які отримують допомогу відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям». Підставою для звільнення є довідка про призначення такої допомоги, яка видається органами соціального захисту населення. При переведенні дитини з одного дошкільного закладу в інший довідки про призначення такої допомоги повертаються батькам, якщо строк дії довідки не закінчився, а її копії залишаються в цьому дошкільному навчальному закладі. Звільнення батьків від плати за харчування в дошкільних навчальних закладах або зменшення її розміру провадиться щорічно й може переглядатися протягом року, але не частіше одного разу після подання відповідних документів у місячний строк. Плата за харчування дітей не береться в санаторних дошкільних навчальних закладах (групах) для дітей з малими чи затухаючими формами туберкульозу, у спеціальних дошкільних навчальних закладах для дітей, які потребують фізичного чи розумового розвитку, в інших випадках, передбачених законодавством України. Батьки сплачують лише за дні, коли дитина відвідувала дошкільний навчальний заклад. За дні, коли вона була відсутня (у разі хвороби, санаторного лікування, відпустки батьків), плата з батьків не береться. Якщо батьки не подали необхідних документів для звільнення від плати або для її зменшення, плата береться в розмірі, який не перевищує 50% у міській місцевості і 30% у сільській від вартості харчування дитини за один день.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2002 р. «Про

невідкладні питання діяльності дошкільних та інтернатних навчальних закладів» [187] батьки або особи, які їх замінюють, щомісячно вносять плату в розмірі 20% середньомісячного сукупного доходу на одного члена сім'ї за утримання одного вихованця в загальноосвітній школі-інтернаті, спеціалізованій школі-інтернаті I-III ступенів, загальноосвітній школі та професійно-технічному училищі соціальної реабілітації.

Від плати за утримання дітей в інтернатах звільнюються батьки або особи, які їх замінюють, із сімей, які отримують допомогу згідно із Законом України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям». Підставою для цього служить довідка про призначення цієї допомоги, яка видається органами соціального захисту населення. Не береться також плата за утримання дітей в інтернатах з одиноких матерів (батьків) у загальноосвітніх санаторних школах-інтернатах, у спеціальних загальноосвітніх школах-інтернатах для дітей, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку, у спеціалізованих школах-інтернатах II-III ступеня з поглибленим вивчення окремих предметів і курсів для розвитку здібностей й обдарованості, таланту дітей, фізичної культури та спорту, військових та з посиленою військово-фізичною підготовкою, училищах олімпійського резерву й фізичної культури та спорту, в інших випадках, передбачених законодавством України. Розмір плати за перебування дітей в інтернатах навчальних закладів зменшується на 50% батькам, які працюють і проживають на лінійних станціях і перегонах, на 20% – батькам дітей, які є учнями загальноосвітніх інтернатів, мешкають у сім'ях, але харчуються й одягаються за рахунок держави.

Власники або засновники інтернатних закладів навчання можуть у виняткових випадках звільнити батьків від плати за утримання дітей повністю або частково (до 50%) у межах 25% від загального числа вихованців, які мають батьків. Звільнення батьків від плати за утримання дітей в інтернатних навчальних закладах провадиться щорічно, але не більш, ніж на один навчальний рік. За перебування вихованців у недільні та святкові дні з батьками або особами, які їх замінюють, плата за утримання у цей час не враховується. Крім того, в Указі Президента «Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту багатодітних і неповних сімей» від 30 грудня 2000 р. [188] для дітей із таких сімей передбачено першочерговий порядок прийому до зазначених закладів.

У деяких областях і містах правомочності окремих категорій громадян у даній сфері розширені за рахунок додаткової допомоги, яка надається місцевими органами влади. Так, у м. Києві відповідно до рішення Київської міської державної адміністрації

«Про фінансування навчання дітей з малозабезпечених сімей та дітей з сімей інвалідів» від 21 жовтня 2003 р. знижена плата на 75% з батьків-інвалідів I і II груп за утримання дітей у дитячих дошкільних закладах.

Цільове призначення закладів, у яких держава бере на себе фінансування, виховання і навчання дітей, різне. Особливе місце серед соціальних закладів належить медико-соціальним закладам для дітей віком від 2-х до 7-8-ми років [189] з відхиленнями у фізичному чи психічному розвитку. Політика держави спрямована на надання дітям-інвалідам необхідного догляду, побутового й медичного обслуговування, соціально-трудової адаптації, навчання, інтеграції в суспільство [190; 191]. Такі заклади допомагають сім'ям, що виховують дитину-інваліда створювати більш сприятливі умови повноцінного життя для дитини. Проблем на цьому шляху багато. Одна з них – це здійснення комплексу заходів щодо соціально-трудової реабілітації таких дітей, що покликані задовольнити потреби будь-якої людини у праці, в якій-небудь діяльності. При цьому підготовка дітей до посильної праці і залучення їх до трудового процесу відбуваються на підставі врахування медичних рекомендацій, а також можливостей влаштування інваліда на ринку праці за обраною спеціальністю [192, с. 47].

Специфічними медико-соціальними закладами є спеціалізовані освітні заклади для хворих дітей (до цієї категорії також можуть належати діти, визнані у встановленому порядку дітьми-інвалідами), санаторні школи-інтернати, санаторно-лісові школи, санаторні дитячі будинки для дітей із бронхо-легеневими, серцево-судинними та іншими патологіями. Необхідність збільшення кількості таких закладів пов'язана з погіршенням здоров'я дітей, що спостерігається останнім часом. Основна мета цих освітніх закладів санаторного типу – лікування й попередження рецидивів захворювань у дітей з одночасним їх навчанням і вихованням. Це, зокрема, школи-інтернати загального типу для дітей і підлітків шкільного віку, у яких немає можливості постійно проживати в сім'ї. Видів інтернатних закладів менше: це школи-інтернати, дитячі дошкільні інтернати, училища-інтернати, технікуми-інтернати. До них приймають дітей, які у зв'язку з умовами життя, праці або стану здоров'я батьків потребують громадського виховання. Це діти з багатодітних, малозабезпечених сімей, діти одиноких матерів.

Реформи, що проводяться нині в суспільстві, породжують необхідність пошуку нових форм поєднання сімейного і громадського виховання в соціальних закладах нового типу. І такий процес у регіонах іде, хоча поки що на рівні окремих експериментів.

До групи послуг з натурального утримання також необхідно віднести санаторно-курортне лікування й організацію літнього відпочинку сімей з дітьми. Необхідність оздоровлення населення не викликає ні в кого сумніву. Відбувається це за декількома напрямками – відпочинок і лікування у здравницях спеціального профілю, що спеціалізуються на певних захворюваннях, або в санаторіях загального типу. До цього виду соціальних послуг необхідно віднести й організацію літнього відпочинку дітей, насамперед, за єдністю їх цілей – оздоровлення населення.

Особливе місце в соціальному обслуговуванні сімей з дітьми відведено організації літнього відпочинку дітей і підлітків. За міжнародно-правовими актами й законодавством України кожна людина має право на відпочинок і здорові умови життя. З огляду на це система соціального захисту сімей, які мають дітей, повинна містити в собі заходи, що дозволяють усім членам сім'ї реалізувати своє право на відпочинок. На нашу думку, правомочності сім'ї у сфері організації літнього відпочинку дітей є елементом такої системи захисту населення.

Право на забезпечення в пільговому або безкоштовному порядку путівками в оздоровчі заклади мають: діти-сироти; діти, які залишилися без батьківського піклування; діти з багатодітних і неповних сімей; діти, які знаходяться на утриманні пенсіонерів. Цим категоріям дітей цілком компенсуються витрати по проїзду до місця відпочинку й назад. Крім того, більшість сімей при виїзді дітей в оздоровчі заклади лише частково оплачує витрати по утриманню в них дитини, інша частина витрат покривається за рахунок місцевих джерел фінансування і коштів професійних союзів.

Реалізація зазначеного суб'єктивного права на відпочинок у сучасних умовах пов'язана з великими труднощами. В останні роки в Україні відбувається помітне скорочення числа літніх оздоровчих таборів. Прийняття низки постанов про організацію літнього відпочинку дітей разом із розширенням діяльності місцевих органів дозволило зберегти й поліпшити становище в системі дитячих оздоровчих закладів. До цієї системи належать міські, виїзні, оздоровчі табори праці й відпочинку, табори для дітей-сиріт, санаторні і спортивні табори, позаміські й міські оздоровчі табори, виїзні дачі дитячих дошкільних закладів, бази відпочинку для батьків із дітьми та ін.

Аналізуючи правомочності сімей з дітьми у сфері оздоровлення дітей, вважаємо за необхідне введення додаткових заходів соціального захисту дітей-інвалідів. Вони мають право на безкоштовні путівки в оздоровчі заклади відповідно до медичних показань. Однак у багатьох із них таких показань немає, оскільки вони прикуті до ліжка і не підлягають транспортуванню до місця відпочинку й лікування, у той час, як

відпочинку й оздоровлення вони потребують не менше, а навіть більше інших дітей. Деякі батьки самостійно пробують вивозити таких дітей на літо в заміську зону, що різко підвищує витрати й погіршує і без того скрутне матеріальне становище цих сімей. Викладені міркування дозволяють нам порушувати питання про необхідність законодавчого встановлення дотацій на оздоровлення дітей-інвалідів, які за медичними показниками позбавлені можливості одержувати (хоча б несистематично) санаторно-курортні путівки. Така дотація допоможе батькам самостійно організувати відпочинок дітей у літню пору.

На оздоровлення сімей з дітьми, як уже відзначалося, спрямовано й таке соціальне обслуговування, як санаторно-курортне лікування, що здійснюється на пільговій або безкоштовній основі. Зупинимось лише на видах соціальних послуг, призначених для сімей, що мають дітей. За рахунок коштів соціального страхування в пільговому порядку забезпечуються путівками на санаторно-курортне лікування не тільки самі працівники, які підлягають соціальному страхуванню, а й члени їх сімей.

В Основах законодавства України про охорону здоров'я, а саме у статтях 60, 61, 62, 63 визначені державні гарантії охорони здоров'я дітей: медична допомога дітям і підліткам забезпечується лікувально-профілактичними та оздоровчими закладами, дитячими поліклініками, лікарнями, диспансерами, закладами санаторно-курортного лікування та іншими установами охорони здоров'я. Путівки до державних санаторіїв дітям надаються безплатно. Проте кількість медичних закладів цього профілю явно недостатня, що загрожує поглибленням процесу інвалідизації дитячого населення й погіршенням здоров'я нації, що може перерости в проблему національної безпеки.

У разі амбулаторного лікування діти віком до 3-х років, діти-інваліди до 16 років, а також діти до 18 років, які перенесли в 1988 р. хімічну інтоксикацію в Чернівцях, мають право на безплатне (за рецептами) отримання ліків; діти від 3-х до 6-х років при амбулаторному лікуванні – на 50% оплату вартості ліків (за рецептами). Направлення потерпілих дітей до місця лікування, реабілітації й оздоровлення і здійснення у зв'язку з цим компенсаційних виплат відшкодовуються витрати на проїзд (туди й назад) дитині й особі, яка її супроводжує, на усі види транспорту в межах України.

Законом України «Про основи соціальної захищеності інвалідів України» [193] встановлено право обдарованих дітей-інвалідів на безплатне навчання музиці, образотворчому художньо-прикладному мистецтву в загальних або спеціалізованих позашкільних навчальних закладах. За інших рівних умов ці діти мають переважне право на зарахування до вищих та середніх спеціальних навчальних закладів. Сім'я, у

якій виховується дитина-інвалід, має переважне право на поліпшення житлових умов.

Функціонування системи санаторно-курортних та оздоровчих закладів у даний час зазнає великих труднощів, що пов'язано ще з декількома причинами. Одна з них – застаріле законодавство; інші ж полягають у різкому подорожчанні всіх товарів і послуг, що викликало подорожчання й путівок, а отже, їх недоступність для більшості сімей; у розташуванні багатьох здравниць (що за часів СРСР були всесоюзними) за кордоном України, що зробило їх недоступних або майже недоступними для мешканців України. До цього необхідно додати й політичну нестабільність у багатьох регіонах. Одночасно з цим відбувається розширення кола осіб, які особливо гостро відчувають потребу в оздоровленні, отриманні тих чи інших пільг для цього. До них належать потерпілі внаслідок Чорнобильської катастрофи, війни в Афганістані, проживаючі на екологічно неблагополучних територіях та ін. За таких умов санаторно-курортне лікування й відпочинок сімей з дітьми слід частіше організовувати в місцевих санаторіях, будинках відпочинку, профілакторіях, у тому числі в тих, що належать підприємствам. Особливе місце в реалізації суб'єктивного права таких сімей на відпочинок і лікування поступово займають соціальні послуги, надані в установах типу «мати-дитина» або через спеціалізовані сімейні заїзди в оздоровчі заклади загального типу. При цьому для дітей має бути якісно вищий рівень послуг з наданням необхідного лікування, відпочинку, харчування.

У нинішніх умовах, що супроводжуються інфляцією, зростанням цін, значимість матеріально-речових послуг у задоволенні потреб сім'ї різко підвищується. Сутність такого виду соціального обслуговування (тобто послуг у натуральному виді) полягає в тому, що предмет послуги надходить у безпосереднє споживання сім'ї з дітьми. До зазначеної групи послуг належать: забезпечення продуктами харчування, одягом, допомогою медикаментами, протезуванням. Зупинимось на них докладніше.

Сьогодні соціально-економічне становище багатьох сімей об'єктивно виправдовує повернення до пільгового або безкоштовного забезпечення окремих категорій громадян продуктами харчування й одягом. Особливо такої допомоги потребують багатодітні, неповні, студентські сім'ї, сім'ї, які виховують дитину-інваліда.

Говорячи про забезпечення продуктами харчування сімей, що мають дітей, можна відокремити наступні форми такої допомоги. Насамперед, це забезпечення харчуванням новонароджених і малолітніх (до 3-х років), а також в необхідних випадках вагітних жінок і матерів, які годують немовля. До другої групи варто віднести забезпечення харчування дітей за місцем навчання, а також через благодійні їдальні та

пункти гарячої їжі. До третьої групи можна включити забезпечення сімей з дітьми наборами продуктів першої необхідності. Наведена класифікація деякою мірою умовна і не претендує на яку-небудь теоретичну завершеність, однак вона необхідна для зручності викладу матеріалу.

Основи законодавства України про охорону здоров'я гарантують дітям віком до 3-х років повноцінне харчування, що сьогодні є чисто декларативним кроком, незважаючи на неодноразові спроби законодавця вирішити цю проблему. Їх вирішенню присвячена низка нормативних актів. Зокрема, Інструкція Міністерства охорони здоров'я України від 30 березня 1994 р. «Про порядок безкоштовного забезпечення продуктами дитячого харчування дітей перших двох років життя із малозабезпечених сімей» [194], за якою для включення до списків дітей перших двох років життя на безкоштовне харчування батьки повинні подати довідку з органу соціального захисту населення про одержання державної допомоги у відповідний лікувальний заклад. Списки складаються дільничними педіатрами міст чи районних центрів, працівниками фельдшерсько-акушерських пунктів у сільській місцевості і затверджуються державними адміністраціями, виконкомом міських чи сільських рад народних депутатів. Видача безкоштовного харчування здійснюється через дитячі молочні кухні чи роздаткові пункти поліклінік і лікарень, спеціалізовані магазини «Дитяче харчування», продовольчі магазини з оплатою по безготівковому розрахунку з коштів, передбачених на це органами охорони здоров'я. Для видачі через торговельні підприємства відповідні органи охорони здоров'я не пізніше як у двадцятих числах кожного місяця передають місцевим торговельним організаціям списки дітей із зазначенням прізвищ дітей, найменування дитячого харчування, що надходить до роздрібної торгівлі, щоденної норми відпуску продуктів.

Крім складностей фінансування зазначених заходів існує й низка інших труднощів, зокрема, нерозвиненість в Україні сфери виробництва лікувального і спеціального харчування. Існуюче в нашій країні становище з виробництвом продуктів харчування для зазначених категорій характеризується нестачею устаткування, крайнім ступенем зношеності наявних потужностей, відсутністю екологічно чистої сировини, злаків, молока, овочів, фруктів, наявністю великої кількості неякісної імпоротної продукції. Спеціалізовані продукти харчування (для дітей, вагітних і жінок, які годують немовлят) належать до групи товарів першої необхідності, а при неухильному зростанні їх вартості попит на них не знижується, що спричиняє збільшення частки витрат на них у сімейному бюджеті. Для окремих же сімей цей «тягар» стає просто непосильним. На подолання такого становища й спрямовані окремі заходи соціального

захисту. Насамперед, це право на безкоштовну видачу спеціальних молочних продуктів дітям першого-другого року життя з малозабезпечених сімей, дітям одиноких матерів (батьків). Діти, які страждають ще й на хронічні захворювання, список яких законодавчо затверджено (цукровий діабет, лейкози, виразкова хвороба шлунку та ін.), а також які визнані інвалідами внаслідок інших захворювань, забезпечуються безкоштовно спеціальними продуктами харчування до досягнення 15 років.

Здоров'я майбутніх дітей, як відомо, закладається і формується ще в організмі матері. Саме тому одним із складників системи захисту сімей з дітьми має бути турбота про вагітних жінок і матерів, які годують немовля. Становище в цій сфері в нашій країні катастрофічне: загрозово знизився відсоток дітей, вигодованих материнським молоком; у різних регіонах цей показник коливається від 30 до 60%. За даними Міністерства охорони здоров'я серед вагітних жінок майже в 1,5 рази зросла захворюваність на анемію, хвороби сечостатевої системи, а нормальний перебіг пологів має тільки 31% жінок. Серед новонароджених за останні 5 років на третину збільшилася питома вага патології – вроджених, гіпоксій та асфіксій, інфекцій, специфічних для перинатального періоду, гемолітичної хвороби, вроджених пневмоній та ін.

Усе це змушує звернути особливу увагу на проблему забезпечення повноцінного харчування матерям ще на стадії формування дитини. Ось чому пропонуємо в Основах законодавства України про охорону здоров'я» (де держава названа гарантом повноцінного харчування вагітних жінок і матерів, що годують немовлят) запровадити систему забезпечення їх продуктами харчування. Сьогодні таку допомогу отримують не всі жінки зазначених категорій, а лише особливо нужденні, малозабезпечені (приміром, у Харківській області існує санаторій для вагітних жінок з малозабезпечених сімей з повноцінним харчуванням й відповідною системою лікування).

Завдання держави – підтримка здоров'я населення, а найчастіше – й подолання голоду. Ось такі, на жаль, реалії сучасного життя в нашій країні. Вирішується це завдання частково за допомогою надання безкоштовного харчування – обідів, сніданків в першу чергу дітям з багатодітних, малозабезпечених сімей через шкільні їдальні, де діти шкільного віку проводять значну частину дня. Відповідно до Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту багатодітних і неповних сімей» дітям із таких сімей – учням загальноосвітніх і професійних навчальних закладів – надається безкоштовне харчування (сніданки й обіди). Ці заходи виконуються органами виконавчої влади (приміром, у м. Кіровоград дітям з

багатодітних сімей установлене безкоштовне дворазове харчування). Крім того, відповідно до постанови Кабміну України від 8 лютого 1992 р. «Про норми харчування та часткову компенсацію вартості продуктів для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [195] виплачується грошова компенсація за продукти харчування потерпілим дітям в разі захворювання кровотворних органів (гострі лейкози), щитовидної залози (аденоми, рак), появи злоякісних пухлин. А дітям, які не відвідують дошкільні чи шкільні навчальні заклади і не забезпечуються продуктами харчування на суму середньої вартості в цих закладах і не перебувають на повному державному забезпеченні, виплата провадиться за місцем основної роботи або навчання матері, а у випадках, коли вона не працює або не вчиться, – за місцем основної роботи або навчання батька чи особи, яка замінює його. Непрацюючим громадянам, які отримують компенсацію на таких дітей, – місцевими органами державної виконавчої влади за місцем проживання цих громадян. Для вагітних жінок і жінок, які годують немовлят, установлені додаткові норми харчування, крім фізіологічних (медичних).

Грошові компенсації також виплачуються, коли: а) за станом здоров'я дитині необхідна спеціальна дієта (на підставі висновку медичного закладу) і вона не може харчуватися за місцем навчання, б) у навчальному закладі немає умов для харчування дітей, що підтверджується довідкою місцевого органу виконавчої влади, виконавчого органу місцевого самоврядування за місцем знаходження навчального закладу.

Батьки дітей, які: а) навчаються в середніх загальноосвітніх школах, професійно-технічних закладах, коледжах і технікумах або училищах, розташованих на територіях радіоактивного забруднення, б) стали інвалідами внаслідок Чорнобильської катастрофи, в) проживали в зоні обов'язкового відселення з моменту аварії до прийняття ухвали про відселення і які не харчуються в зазначених навчальних закладах, г) не відвідують ці заклади, – мають право на грошову компенсацію харчування. Вона виплачується, якщо: навчається потерпіла дитина в домашніх умовах, але при цьому перебуває на обліку в навчальному закладі; тимчасово не відвідувала його; за станом здоров'я їй необхідна спеціальна дієта; у навчальному закладі відсутні умови для харчування цих дітей.

Спроба забезпечити нужденні сім'ї повноцінним харчуванням, безумовно, не є панацеєю від усіх лих, проте для багатьох сімей цей вид соціальних послуг є суттєвою, реальною допомогою. Усі економічні процеси, що відбуваються в нашій країні, ускладнюють вирішення проблеми не тільки забезпечення сімей з дітьми продуктами харчування й задоволення інших потреб такої сім'ї. Це пов'язано передусім з

постійним збільшенням у сімейному бюджеті частки витрат на харчування, що витісняють усі інші такі життєво важливі інтереси, як забезпечення ліками, предметами одягу тощо. За допомогою соціального обслуговування держава намагається перебороти ситуацію, що склалася. Так, постанова Кабміну України від 28 липня 2004 р. «Про підтримку сімей при народженні дитини» [196] містила положення щодо запровадження видачі усім жінкам одноразово при народженні дитини під час їх перебування у пологовому будинку (відділенні) пакунків малюка. Видача цього пакунка оформлювалася як одноразова адресна допомога сім'ям при народженні кожної дитини, вартістю 100 грн кожен. Але ця постанова не є дійсною. У зв'язку з цим видається, що необхідно ввести цю норму в діюче законодавство.

Забезпечення одягом на безкоштовній або пільговій основі, на жаль, характерне не для всіх регіонів нашої країни, точніше, лише для деяких із них, причому найчастіше це безсистемна, періодична допомога. Малозабезпечені сім'ї через органи соціального захисту населення (безкоштовне) або через торговельну мережу (пільгове) забезпечуються дитячим одягом, постільною білизною, шкільною формою (наприклад, у Жовтневому районі м. Харкова діє Програма допомоги одягом і взуттям дітям із малозабезпечених та багатодітних сімей за кошти районних депутатів). Притримуємось позиції, що цей вид соціальної допомоги, слід поширити на всі малозабезпечені й багатодітні сім'ї шляхом закріплення права на неї в законодавстві. Наявність відповідного одягу, що дозволяє дитині мати нормальний вигляд, почувати себе повноцінною особою серед інших учнів школи, важко переоцінити, тому що з цього й починає формуватися почуття людської гідності.

Необхідно відзначити, що органи соціального захисту населення використовують не всі існуючі в їх розпорядженні можливості. Основний акцент ними зроблено на допомозі пенсіонерам та інвалідам. Не зменшуючи значення цих заходів, хочеться наголосити, що становище багатьох сімей (малозабезпечених, багатодітних, одиноких) дуже часто у декілька разів гірше ніж у пенсіонерів. І саме від ініціативи місцевих органів залежить його поліпшення. Як приклад можна навести досвід роботи соціальної служби в м. Ужгороді, де відповідним категоріям громадян необхідні товари реалізуються через магазини і склади органів соціального захисту населення. Цілком слушними й можливими заходами, як вбачається, є збір не зовсім нових речей у населення і розподіл їх серед особливо нужденних. Такий спосіб не вимагає великих матеріальних витрат і дозволяє забезпечити одягом значну кількість громадян. Спроби організувати таку роботу починалися неодноразово в різних районах міст України, про що повідомляли засоби масової інформації. Однак йшлося або про проведення

тимчасової компанії, або про допомогу, що надійшла з-за кордону. Хоча певні результати були досягнуті: зокрема, у м. Керчі відкрито кілька магазинів, що реалізують на пільговій основі одяг для малозабезпечених громадян.

В умовах соціальних і економічних катаклізмів питання підтримки здоров'я населення загострюється досить серйозно. В Україні до цього можна додати процес руйнування фармацевтичної системи, нестримне і стрімке підвищення цін на лікарські засоби й витіснення з ринку вітчизняних ліків імпортними за вищими цінами. У такій ситуації існує нагальна потреба у встановленні особливого режиму забезпечення ліками окремих категорій громадян. Так, право на безкоштовне отримання лікарських засобів мають: а) діти перших 3-х років життя, діти-інваліди віком до 16 років, діти й підлітки до 18 років (включаючи дітей, які у момент аварії знаходилися в стані внутрішньоутробного розвитку), потерпілі в результаті аварії на Чорнобильській АЕС – евакуйовані в 1986 р. із зони відчуження, відселення, проживання; б) проживаючі в зоні відселення чи в зоні проживання з правом на відселення, у зоні з пільговим соціально-економічним статусом; в) страждаючі хворобами внаслідок Чорнобильської катастрофи або хворобами, зумовленими генетичними наслідками радіоактивного опромінення їх батьків. При цьому діти-інваліди й діти, які постраждали внаслідок катастрофи, забезпечуються безкоштовно не тільки ліками, а й засобами медичної реабілітації, профілактики, перев'язними матеріалами тощо.

Із таким видом соціальних послуг, як безкоштовне або на пільгових умовах лікарське забезпечення, тісно пов'язане й забезпечення нужденних необхідними протезно-ортопедичними виробами, засобами пересування, іншими засобами, що полегшують їх життя. Крім того, дітям, евакуйованим із зони відчуження в 1986 р., а також тим, які страждають хворобами внаслідок Чорнобильської катастрофи, безкоштовно виготовляються й ремонтуються зубні протези (за винятком протезів з дорогоцінних металів).

Лікарська допомога й забезпечення протезно-ортопедичними виробами, на наш погляд, – дуже важливий вид соціального обслуговування сімей, що мають дітей. Хоча слід визнати, що законодавство не вирішує повністю проблем забезпечення цим видом соціальних послуг усіх категорій нужденних сімей. Тому потрібно акцентувати увагу на тому, що питання про забезпечення коштами на ліки сімей, що не підпадають під зазначені в цих актах категорії, повинно бути вирішено: адже відсутність достатніх коштів при такому високому рівні цін на ліки може поставити значну частину сімей із цієї групи в небезпечне становище щодо здоров'я дітей, які є майбутнім будь-якого суспільства.

У рамках системи соціального обслуговування можна виокремити також і заходи, що сприяють створенню умов для економічного самозахисту нужденних сімей. До них варто віднести забезпечення останніх земельними ділянками на пільговій і безкоштовній основах, що дозволяє їм своїми силами вирішувати проблему продовольчого забезпечення, спираючись на власні трудові зусилля. Значимість цього виду забезпечення лише зростає. Багатодітним сім'ям у першочерговому порядку виділяються садово-городні ділянки в розмірі не менш 0,15 га на сім'ю, а також у пільговому порядку відводяться земельні ділянки при організації селянських (фермерських) господарств чи малих підприємств. Виконавчі органи в регіонах, реалізуючи заходи адресної соціальної допомоги, вирішують питання про надання земельних ділянок незаможним сім'ям із дітьми. Включення названих заходів до системи соціального забезпечення досить проблематично, тому що реалізація таких можливостей залежить від конкретних місцевих умов і не є наданням суб'єктивного права. У той же час розглядати їх в аспекті соціальної захищеності населення цілком правомірно.

Другу групу становлять нематеріально-речові соціальні послуги, особливість яких полягає в тому, що вони реалізуються у виді діяльності, корисних дій. Аналіз нормативних актів і практики дозволяє зробити висновок, що ця група соціальних послуг більша в порівнянні з матеріально-речовими. Її значимість у сучасних умовах життя більшості населення України визначається тими ж об'єктивними чинниками, що і матеріально-речових: інфляцією, постійним зростанням вартості товарів, послуг тощо. Іншими словами, надання в пільговому або безкоштовному порядку нужденним групам населення соціально значимих послуг дозволяє на належному рівні задовольняти їх життєво важливі потреби й не допускати фізичної й соціальної деградації.

Важливим видом соціальних послуг для підтримки життєдіяльності людини є медичне обслуговування. Питання про співвідношення норм, що регулюють медичні послуги населенню, і права соціального забезпечення має свою історію. Думки багатьох учених про включення суспільних відносин з медичного обслуговування до предмета права соціального забезпечення є прямо протилежними. В. С. Андреев, як основоположник права соціального забезпечення, вперше обґрунтував ідею про медичне право – самостійну підгалузь права соціального забезпечення [197, с. 31-33; 198, с. 13]. Н.Б. Болотіна підкреслювала, що недоліком правової системи у сфері медичної допомоги є те, що медичне законодавство не систематизоване в одному законодавчому акті. Важливою умовою його формування виступає необхідність систематизації чисельного нормативного матеріалу шляхом прийняття Медичного

кодексу України [174, с. 215]. Точка зору була підтримана й економістами [78, с. 22, 23]. Хоча треба відзначити, що вона мала й багато супротивників [199, с. 212; 200, с. 46]. Однак, ніхто з науковців не бере під сумнів значимість медичних послуг як для всього населення, так і особливо для його окремих категорій.

Основи законодавства України про охорону здоров'я виокремлюють категорії громадян, які перебувають у складній життєвій ситуації. Саме їм – вагітним жінкам, матерям, неповнолітнім, сім'ям, громадянам літнього віку, інвалідам гарантується підвищена турбота держави. Вони мають право на первинну медико-соціальну допомогу, на швидку медичну допомогу, спеціалізовану допомогу тощо. Характеризуючи реальне становище речей з медичним обслуговуванням особливо нужденних категорій, до яких належать і малозабезпечені сім'ї, необхідно вказати на декларативність названих вище нормативних актів. Учені, практики, засоби масової інформації постійно вказують на те, що системи страхової медицини, як такої, в нашій країні ще й дотепер не існує, хоча рішення про її введення прийняті ще в 1991 р. Реальних результатів, на жаль, поки що не видно.

А що ж спостерігається в дійсності? В Україні панує загальна комерціалізація медицини, руйнується існуюча державна система, особливо в її первинній, районній ланці, а медики переходять працювати в інші сфери. Усі ці негативні явища різко загострили проблему забезпечення необхідною медичною допомогою незаможних прошарків населення. На державному рівні ця проблема абсолютно не вирішується: мабуть, вважають цілком достатньо прийняти декларативний правовий акт, а там хоч і трава хай не росте! На наш погляд, на даному етапі невідкладного вирішення вимагає забезпечення реального функціонування системи медичного страхування, яка дозволила б усім нужденним одержувати безкоштовну медичну допомогу на належному рівні незалежно від матеріальних можливостей. Обстоюємо позицію, що позитивних зрушень у питанні охорони здоров'я населення можна досягти тільки через системну реформу та комплексний, законодавчо врегульований перехід на модель бюджетно-страхової медицини. Цей підхід має включати: забезпечення збалансованості обсягів державних гарантій надання населенню безоплатної медичної допомоги із фінансовими можливостями держави; запровадження загальнообов'язкового державного медичного страхування; підвищення ефективності використання фінансових ресурсів; забезпечення господарської самостійності медичних закладів і перехід до прогресивних форм їх господарювання.

Прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» має бути спрямоване на: забезпечення рівного права громадян на

доступність медичної допомоги; гарантування сталого фінансування медичної допомоги; всесторонній захист прав і інтересів застрахованих осіб при отримання медичних послуг. Цей Закон має визначити правові, організаційні та фінансові засади і механізми функціонування загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування громадян в Україні.

Відмітимо, що у багатьох випадках нормативно-правові акти у соціальній царині приймаються без урахування нових соціально-економічних реалій. Унаслідок цього окремі соціальні програми часто не узгоджуються між собою, має місце їх дублювання, постійно існує дефіцит фінансових ресурсів для забезпечення пільг. Через відсутність достатніх місцевих бюджетних ресурсів витрати на надання неоплачених пільг і субсидій перекладаються на підприємства, що робить їх фінансово-економічну діяльність збитковою. Частина населення, особливо в сільській місцевості, взагалі не отримує задекларованих пільг. По суті, це є прихованим дефіцитом бюджету й фактором дестабілізації державної фінансової системи. Щорічні спроби зупинити надання пільг окремим категоріям населення створюють у суспільстві соціальну напругу. Система надання пільг, що ґрунтується на принципі відшкодування витрат підприємствам, які надають послуги (житлово-комунальні, транспортні, зв'язку тощо), залежить від тарифної політики надавачів послуг, а не від державного регулювання. Як наслідок, з'являється можливість для різноманітних зловживань під час використання бюджетних коштів.

За результатами опитування, проведеного Радою по вивченню продуктивних сил Національної академії наук, понад 40 % громадян, які мають право на пільги, вважають доцільним їх заміну на адресну грошову соціальну допомогу. Значна група респондентів взагалі висловлюється за їх скасування (44 % малозабезпечених сімей і 40 % заможних). Це свідчить про те, що реально пільгами користуються не найбільш нужденні верстви населення. Невдоволення існуванням такої системи пільг досить поширене навіть серед тих, хто за законодавством має на них право. Основною метою заміни системи пільг як форми соціального захисту населення на адресну грошову допомогу нужденним є проведення державної політики щодо реалізації принципів соціальної справедливості. Це, звісно, не ліквідує діючої системи підтримки малозабезпечених громадян, а, навпаки, шляхом її трансформування забезпечить реалізацію конституційного права на соціальний захист, створить економічні й соціальні передумови для підтримки незахищених верств населення.

Необхідність соціально орієнтованої мережі побутового й торговельного обслуговування не викликає сумніву. Це пов'язано зі значним розшаруванням

населення. Одним категоріям громадян (більш забезпеченим) можуть бути доступні шикарні, дорогі магазини і служби побуту, у той час як дешевші (хоча при нинішньому підвищенні цін це поняття дещо відносне) служби вже зараз приходять у запустіння, скорочується перелік надаваних послуг, якість їх виконання. Це становище підсилюється правовою незабезпеченістю досліджуваної сфери, соціальні заходи носять безсистемний, випадковий характер, а рішення про надання пільгового обслуговування приймаються в основному за індивідуальними заявами нужденних, розглянутими місцевими органами соціального захисту населення.

Подолання такої ситуації можливе шляхом пільгового забезпечення особливо нужденних категорій сімей – малозабезпечених, багатодітних, неповних, студентських та інших сімей з дітьми. Причому надання соціальних послуг провадиться через спеціалізовану мережу обслуговування тільки для незаможних громадян або використовується загальна мережа, але з особливим режимом для названих категорій населення. Найбільш оптимальним варіантом надання соціальних послуг сім'ям, що мають дітей, є поєднання двох розглянутих форм, до того ж жодна з них сьогодні не функціонує на належному рівні.

Важливу роль у виконанні сім'єю своєї виховної функції, в успішній соціалізації дітей відіграє доступність для сімей об'єктів соціальної інфраструктури, зокрема, музеїв, бібліотек, парків культури й відпочинку, виставок. Права окремих категорій сімей з дітьми на доступ у пільговому порядку до зазначених об'єктів виступає одним зі складників соціального захисту цих сімей. Хоча чинне законодавство й забороняє перепрофілювання об'єктів соціально-культурного призначення, такий процес усе-таки відбувається [201]. Забезпечуючи соціальний захист категорій населення, які є об'єктом дослідження, місцеві виконавчі органи самостійно визначають форму надання цього виду соціальних послуг. Це або один день на місяць безкоштовного відвідування об'єктів культури багатодітними сім'ями, або періодична організація в названих закладах культурно-просвітніх заходів на пільгових умовах, або безкоштовне відвідування малозабезпеченими категоріями сімей кінотеатрів (у певні дні на певні сеанси). Величезне значення для ефективної соціальної захищеності сімей, що мають дітей, у нинішніх умовах має адаптація системи соціального обслуговування до нових реалій, необхідність опрацювання нових форм і підходів. Крім заходів економічного характеру сім'я має потребу й у соціальних послугах, спрямованих на налагодження міжособистісних відносин при конфліктних сімейних ситуаціях, а також у сучасній і своєчасній інформації з усіх аспектів сімейного життя. Перспектива вирішення цих завдань полягає у створенні нових соціально-захисних закладів для дітей і сім'ї в

цілому, таких як територіальні центри соціальної допомоги сім'ї й дітям, центри психолого-педагогічної допомоги, соціально реабілітаційні центри для неповнолітніх, соціальні притулки, реабілітаційні центри для дітей з обмеженими можливостями, соціальні готелі.

Загалом же констатуємо, що система соціального захисту населення в Україні перебуває на стадії становлення й розвитку, а пошуки її оптимальної структури, основних функцій, провідних напрямів діяльності на різних рівнях тривають. Ця робота скерована на те, щоб за допомогою нормативно-правових актів, економічних, фінансових, соціально-психологічних, організаційно-технічних засобів і важелів здійснювати підтримку соціально вразливих верств населення та окремих громадян, особливо сімей з дітьми.

Висновки до глави 3

1. На підставі вивчення чинного законодавства, аналізу наукових поглядів, вважаємо, що соціальне обслуговування варто розглядати в широкому й у вузькому значенні. У широкому сенсі соціальне обслуговування є частиною соціальної політики, тобто діяльністю, спрямованою на різносторонній розвиток особистості, задоволення соціальних потреб широких верств населення шляхом надання різних соціальних послуг. У вузькому розумінні соціальне обслуговування виступає елементом соціального забезпечення – діяльністю соціальних служб, спрямованою на надання соціальних послуг людям, які опинилися в складних життєвих обставинах, на подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримку їх соціального статусу й повноцінної життєдіяльності.

2. Соціальне обслуговування сімей з дітьми є організаційно-правовою формою соціального забезпечення цієї категорії осіб, метою якої є їх соціальна підтримка, що здійснюється соціальними службами шляхом надання соціальних послуг та матеріальної допомоги у випадку знаходження у важкій життєвій ситуації.

3. Поняття «соціальна послуга» характеризується такими ознаками: а) надається населенню в рамках здійснюваної державної соціальної політики; б) характеризується адресною суб'єктною спрямованістю; в) перелік цих послуг нормативно закріплено; г) витрати, пов'язані з їх наданням, фінансуються переважно за рахунок коштів бюджетів різного рівня.

4. Соціальні послуги, які надаються сім'ям з дітьми, поділяються на:

а) послуги, що задовольняють специфічні потреби сімей з дітьми (протезування, соціально-трудова реабілітація, забезпечення транспортом, послуги по утриманню в установах соціального захисту);

б) послуги, що задовольняють загальні потреби інших категорій громадян, надані зазначеним вище категоріям населення в особливому правовому режимі (безкоштовне харчування, забезпечення одягом тощо).

5. Ідею розробки і прийняття Соціального кодексу України вважаємо поки недоцільною, оскільки соціальне забезпечення об'єднує 3 різні організаційно-правові форми: соціальне страхування; соціальне обслуговування; соціальну допомогу. Кожна із них вирізняється власними принципами, метою й умовами забезпечення, колом суб'єктів і джерелами фінансування. У цій ситуації доречнішою виглядає систематизація законодавства залежно від організаційно-правової форми соціального забезпечення. Це не тільки сприятиме підвищенню рівня гарантованості і забезпеченості прав громадян у відповідних сферах, а й дасть можливість усунути множинність і суперечність нормативних актів, що значною мірою полегшить правозастосування.

Це повинні бути Основи законодавства України про соціальне обслуговування громадян, у яких необхідно: відбити засади державної політики у відповідній сфері; окреслити суб'єктів соціально-обслуговуючих правовідносин; визначити їх правовий статус; закріпити порядок фінансування соціального обслуговування; відобразити головні види соціальних послуг і контингент забезпечуваних ними; передбачити порядок надання послуг, закріпивши їх рівень, нижче якого таке забезпечення неможливе; установити способи правового захисту порушених прав. Особливості ж соціального обслуговування окремих категорій осіб, які їм потребують, в тому числі сімей з дітьми, повинні визначатись у спеціальних законодавчих актах. Схожий підхід довів свою ефективність на прикладі загальнообов'язкового державного соціального страхування.

6. Необхідною є розробка і прийняття Закону України «Про соціальне обслуговування сімей з дітьми», який повинен виходити із визнання охорони сім'ї та дитинства в Україні стратегічним загальнонаціональним пріоритетом і закріпити основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Цей акт дозволить привести регламентацію цієї сфери суспільних відносин у відповідність з існуючими потребами суспільного розвитку.

Пропонуємо таку структуру і змістове наповнення Закону України «Про соціальне обслуговування сімей з дітьми»:

Розділ I. Загальні положення

Стаття 1. Тлумачення основних термінів

Стаття 2. Мета і основні завдання соціального обслуговування сімей з дітьми

Стаття 3. Принципи соціального обслуговування сімей з дітьми

Стаття 4. Законодавство з питань соціального обслуговування сімей з дітьми

Розділ II. Державна політика у сфері соціального обслуговування сімей з дітьми

Стаття 5. Повноваження Верховної Ради України у сфері соціального обслуговування сімей з дітьми

Стаття 6. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері соціального обслуговування сімей з дітьми

Стаття 7. Повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері соціального обслуговування сімей з дітьми

Стаття 8. Повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері соціального обслуговування сімей з дітьми

Розділ III. Суб'єкти соціального обслуговування сімей з дітьми

Стаття 9. Отримувачі соціального обслуговування сім'ям з дітьми

Стаття 10. Основні права та обов'язки отримувачів соціального обслуговування сім'ям з дітьми

Стаття 11. Надавачі соціального обслуговування сім'ям з дітьми

Стаття 12. Основні права та обов'язки надавачів соціального обслуговування сім'ям з дітьми

Стаття 13. Оскарження рішень і дій надавачів соціального обслуговування сім'ям з дітьми

Стаття 14. Волонтерська діяльність у сфері соціального обслуговування сімей з дітьми

Розділ IV. Види соціальних послуг сім'ям з дітьми

Стаття 15. Державні стандарти соціальних послуг сім'ям з дітьми

Стаття 16. Медичні послуги.

Стаття 17. Побутові послуги

Стаття 18. Педагогічні послуги.

Стаття 19. Психологічні послуги

Стаття 20. Юридичні послуги

Стаття 21. Послуги з працевлаштування

Стаття 22. Інформаційні послуги

Стаття 23. Інші види соціальних послуг

Розділ V. Умови і порядок надання соціального обслуговування сім'ям з дітьми

Стаття 24. Гарантії отримання соціального обслуговування сім'ями з дітьми

Стаття 25. Визначення індивідуальних потреб сімей з дітьми

Стаття 26. Умови надання соціального обслуговування

Стаття 27. Порядок надання соціального обслуговування

Розділ VI. Особливості соціального обслуговування окремих категорій сімей з дітьми

Стаття 28. Соціальне обслуговування багатодітних сімей з дітьми

Стаття 29. Соціальне обслуговування неповних сімей з дітьми

Стаття 30. Соціальне обслуговування сімей, які виховують дитину-інваліда

Стаття 31. Соціальне обслуговування бездомних сімей з дітьми

Стаття 32. Соціальне обслуговування сімей з дітьми, які постраждали внаслідок стихійного лиха

Стаття 33. Соціальне обслуговування сімей з дітьми, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи

Розділ VII. Заключні положення

Стаття 34. Міжнародне співробітництво України у сфері соціального обслуговування сімей з дітьми

Стаття 35. Державний і громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про соціальне обслуговування сімей з дітьми

Стаття 36. Відповідальність за порушення законодавства про соціальне обслуговування сімей з дітьми

7. Невідкладного вирішення вимагає забезпечення реального функціонування системи медичного страхування, яка дозволила б усім нужденним одержувати безкоштовну медичну допомогу на належному рівні незалежно від матеріальних можливостей. Цей підхід має включати: забезпечення збалансованості обсягів державних гарантій надання населенню безоплатної медичної допомоги із фінансовими можливостями держави; запровадження загальнообов'язкового державного медичного страхування; підвищення ефективності використання фінансових ресурсів; забезпечення господарської самостійності медичних закладів і перехід до прогресивних форм їх господарювання. Прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» має бути спрямоване на: забезпечення рівного права громадян на доступність медичної допомоги; гарантування сталого фінансування медичної допомоги; всесторонній захист прав і інтересів застрахованих осіб при отримання медичних послуг. Цей Закон має визначити правові, організаційні та фінансові засади і механізми функціонування загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування громадян в Україні.

8. Необхідно законодавчо встановити дотації на оздоровлення дітей-інвалідів, які за медичними показниками позбавлені можливості одержувати (хоча б несистематично) санаторно-курортні путівки. Така дотація допоможе батькам самостійно організувати відпочинок дітей у літню пору.

Санаторно-курортне лікування й відпочинок сімей з дітьми слід активніше організувати в місцевих санаторіях, будинках відпочинку, профілакторіях, у тому числі в тих, що належать підприємствам. Для дітей має бути забезпечено якісно вищий рівень послуг з гарантуванням необхідного лікування, відпочинку, харчування.

9. Забезпечення одягом на безкоштовній або пільговій основі належить поширити на всі малозабезпечені й багатодітні сім'ї шляхом закріплення права на нього в законодавстві.

ГЛАВА 4 СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СІМЕЙ З ДІТЬМИ: ІСТОРИЧНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

4.1. Становлення й розвиток соціального забезпечення сімей з дітьми.

На території сучасної України первісні люди з'явилися у період раннього палеоліту. Жили вони невеликими відокремленими групами, які формувалися на основі спільної боротьби з природою, захисту від зовнішньої небезпеки, добування засобів для існування. Ці групи людей були досить нестійкими і залежно від умов місцевості, від можливості добувати їжу могли легко розпадатися й знову утворюватися, змінюючи свій склад. Кожна така відособлена група людей становила первісну родову общину. Звичайно, що в такій общині не могли постійно піклуватися про хворих та старих. Увагу приділяли лише дітям та вагітним жінкам.

В епоху пізнього палеоліту (близько 40—15 тис. років тому) сформувалася людина сучасного фізичного типу. Ця епоха характеризується значним розвитком полювання та вдосконаленням знарядь праці. Первісне стадо змінилося родовим ладом, основою якого був рід, що являв собою тісно згуртовану групу людей — родову общину, яка налічувала кілька десятків чоловік. Члени такої общини були тісно пов'язані між собою узами кровної спорідненості, яка велася по материнській лінії. У цю епоху виникли релігійні уявлення і вірування. Почали складатися сталі традиції щодо матеріальної підтримки непрацездатних. Інстинкт збереження роду рефлекторно змушував піклуватися про вагітних жінок, матерів, що доглядали немовлят і дітей та підтримувати їх матеріально. Підставами для такої підтримки були дітонародження, догляд за немовлятами, відсутність певного рівня працездатності дітей. Старість, хвороби, вдівство до уваги не бралися. Тут спрацьовували перш за все біологічні, а не соціальні закони.

Від близько 15 тис. років тому і до VII тисячоліття до н. е. тривав період мезоліту. Споріднені родові общини почали об'єднуватися в племена, які зайняли суцільні території і мали однаковий характер господарства, спільний побут, мову, вірування, звичаї тощо. Завершується процес формування первіснообщинного ладу, який базується на общинній власності на засоби виробництва, зрівняльному розподілі продуктів серед усіх членів родових общин. Стало більше можливостей для утримання непрацездатних на фізіологічному рівні. Коло суб'єктів права на матеріальне забезпечення практично не змінилося. Утримання хворих, калік, старих у цей час все ще було надто обтяжливим для общин. Запаси продуктів були незначними, що часто викликало голод, з яким община не могла боротися.

В епоху неоліту первісні люди, які жили на території сучасної України, перейшли до відтворювальних форм господарської діяльності — скотарства і землеробства й почали поступово осідати на землях. У вік міді та бронзи, а також пізніше, у вік заліза, значно зросла продуктивність праці. Це сприяло загальному розквіту землеробства, скотарства, різноманітних видів ремесла, що, в свою чергу, привело до вироблення більшої кількості продуктів, ніж необхідно було для утримання людини. Праця стала економічно вигідною. Захоплених у полон почали перетворювати в рабів. Сформувався умови для майнового розшарування членів общини, розкладу первіснообщинного ладу і виникнення держав. Община могла собі дозволити утримання старих. Зросла народжуваність дітей. Зменшилась кількість убивств неповноцінних немовлят. Поступово змінювалась ставлення до вдів.

За творами старогрецьких учених та письменників, припущеннями фахівців, звичаями, що довгий час існували на окремих територіях, можна зробити висновок про форми і види матеріальної підтримки вразливих членів общини.

Основними формами допомоги і взаємодопомоги у давніх слов'янських общинах були:

1. Культурні форми допомоги і підтримки. В історичній літературі зазначається, що міфологічне мислення слов'ян було пов'язане з певною моделлю дій щодо захисту та охорони колективу або індивіда. Вони вважали, що початково дії, вчинки здійснюються богом, героєм, предком. Саме вони в ритуальній формі допомагають спільності вибудувати філософію допомоги, а наслідування їх, діяння за їхнім зразком формує норми безкорисливих вчинків групи щодо піклування про благо інших. Ідеологами цієї філософії підтримки, хранителями звичаїв, що зароджувалися, були волхви (поганські жерці, віщуни, чаклуни). За поганськими законами з метою відновлення благополуччя громади, людей, що приховували врожай чи негативно впливали на нього, вбивали або виганяли, розоривши їх перед цим. І ця традиція зберігалася в окремих селищах аж до XIX ст. Розподіл матеріальних цінностей у кризовій ситуації супроводжувався культовими діями волхвів.

Поширеними у слов'ян були родові обряди шанування предків. І в день поховань, і в дні поминань влаштовували трапези, на яких обов'язково мали бути присутні магічні посередники з потойбічним світом: жебраки, прочани, колядники. Формами допомоги, пов'язаної з культом смерті, визнавалися громадська милостиня, подання натуральними харчовими продуктами.

До культових дійств належало дотримання громадських традицій. Показовим тут є княжі банкети. У них брали участь не лише дружинники, а й кожен, хто завітав до

князя. Учасниками князівських трапез були каліки, жебраки, прочани.

2. Общинно-родові форми допомоги й захисту в межах роду, сім'ї, поселення. На ранніх етапах розвитку суспільних відносин старих і хворих убивали шляхом залишення їх у полі чи в лісі, у покинутій хаті, утоплення у воді, добивання довбнею. Пізніше від цього ритуалу поступово відійшли, хоча вбивство дітей тривало до XVIII ст. Згодом виник інститут старців. Форми підтримки старих були різні. Якщо на допомогу не приходила родина, то піклування про них брала на себе громада. Одним із варіантів підтримки старих було спеціальне відведення їм земель для заготівлі сіна. Якщо старці зовсім не могли працювати, то їх доглядала громада шляхом призначення на постій на кілька днів по черзі до членів громади, де вони отримували нічліг і харчування. Ця форма зберігалася до кінця XIX ст. Окремі старці добровільно залишали громаду і селилися неподалік громади на цвинтарі, де будували собі келії й жили за рахунок милостині. Ця форма існувала до XVI ст.

Дуже поширеним був звичай, коли полонених дорослих чоловіків умертвляли, а жінки та діти адаптувалися племенем переможців і входили до окремих родин.

Поряд з інститутом старців сформувався і склався інститут утримання сиріт. Наприклад, у південних слов'ян виник інститут приймацтва. Зазвичай, сироту приймали в родину літні люди, які не мали власних дітей. Приймаки вели господарство, шанували нових батьків і зобов'язувалися ховати їх після смерті. Ще однією формою піклування про сиріт була допомога громади. Вона характером збігалася з допомогою німечним старим, коли дитина переходила від хати до хати на харчування. Сироті могли призначити громадських батьків, які брали його на утримання. Проте, якщо сирота мав господарство, громада протидіяла усиновленню, і тоді таких сиріт називали вихованцями або годованцями.

Удів на ранніх етапах історії слов'янства не існувало, оскільки жінок після смерті чоловіка вбивали і ховали разом з ним і культовими предметами. Інститут вдів виник у східних слов'ян незадовго до прийняття християнства. Удовиці як особливі суб'єкти виділені в перших руських законодавчих актах, до них вимагають особливої уваги, у духовних наставленнях заповідають допомагати їм і оберігати їх. Удови обмивали та одягали померлих і за це отримували речі небіжчика. Сільська громада надавала їм землю, за ними здійснювали громадський догляд, як і за старими. На півдні України навіть у XIX ст. побутував звичай надавати допомогу нужденній жінці харчовими продуктами, зазвичай восени, після збирання врожаю.

3. Господарські форми допомоги і взаємодопомоги. В основі їх лежать будь-які форми взаємовиручки. Деякі з них були зумовлені екстремальними ситуаціями,

наприклад, пожежами, повенями, масовим падежем худоби. Особливою формою підтримки були наряди громадою у випадку хвороби всіх членів сім'ї, коли їм необхідна була допомога в догляді за дітьми, худобою і птицею, опаленні хати. До початку IX ст. у східних слов'ян завершився розклад первіснообщинного ладу, руйнування родоплемінних зв'язків. На зміну родоплемінним відносинам прийшли територіальні, політичні та військові, виникли племінні союзи, на базі яких створюється держава — Київська Русь на чолі з князем і його дружиною. Суб'єктами, які потребували допомоги, стали хворі, жебраки, вдови, сироти. З'явилися нові суб'єкти надання допомоги — князь, церква, парафія, монастирі. Формою допомоги стала милостиня.

До найдавніших джерел права належать церковні статuti князів Володимира Великого та його сина Ярослава Мудрого. Великий князь київський Володимир I статутом 996 р. офіційно зобов'язав духівництво займатися громадським благодійництвом, визначивши десятину (1/10) від княжих доходів на утримання монастирів, церков, богаділень і лікарень. Його син Ярослав Мудрий заснував сирітське училище, де за його кошт навчалось близько 300 юнаків. За часів його князювання був складений перший письмовий руський збір законів — "Руська Правда", що нараховував 37 розділів і, крім статей кримінального характеру, мав статті соціального характеру. Так, наприклад, 8 статей стосувались проблем захисту дітей.

Протягом багатьох століть центрами соціальної допомоги в Україні-Русі були церкви і монастирі. Монастирі виконували чотири функції: 1) лікування; 2) забезпечення незаможних у вигляді надання одноразової допомоги натуральними продуктами — милостині; 3) навчання; 4) контроль. Церковна система допомоги і захисту пов'язана з парафіями. Розвиток парафіяльної системи пов'язують з монголо-татарською навалою.

Спочатку будували храм, а навколо нього зводили хати. Так створювалась парафія. Вона, згідно з ученням церкви, виступала як громадський інститут підтримки хворих, немічних, інвалідів, сиріт, жебраків.

Перед нашествям монголо-татар у Київській Русі було 120 монастирів, з них 99 знаходились у містах. Монастирська система поступово витіснила княже благодійництво, стаючи самостійним суб'єктом допомоги. Під час страшного нашествия церква та монастирі повністю взяли на себе благодійні функції, користуючись тим, що татарські хани поважливо ставились до духівництва і звільняли церкви й монастирі від данини.

У XIV — першій половині XVII ст. розвиваються три основні форми соціальної

підтримки знедолених: 1) монастирська система підтримки; 2) державна система допомоги; 3) перші світські прояви благодійності.

У XIV ст. відбувається об'єднання земель навколо монастирів. Монастирі заклали основи пансіонної системи підтримки для чоловіків та жінок, коли новий чернець, зробивши певний майновий внесок, отримував у монастирі довічне утримання. У монастирі йшли вдови і доживали там віку. Вони були відкриті для жінок усіх суспільних станів. Селян, що приєднувались до монастирів, приймали останніми на схилі літ під опіку.

У формуванні державної системи допомоги важливу роль стали відігравати Прикази. Так, завданням Приказу великого палацу була видача грошей монастирям і церквам з царської скарбниці. Прикази й чиновники приходять на зміну князівському особистісному захисту бідних. Скарбниця брала на себе опікування тими вдовами й дітьми, чії чоловіки чи батьки загинули на державній службі. Формою опіки було роздавання земель на прожиток. Наприклад, цар Михайло Федорович 1634 р. видає указ, за яким дітям і вдовам загиблих під Смоленськом видавали земельні ділянки.

В українських селах увесь тягар щодо надання соціальної допомоги лягав на громади. Громада несла відповідальність за всіх своїх членів, особливо за убогих, жебраків, волоцюг. Невідомною була громадська допомога погорільцям. Аж до XX ст. кожне велике село мало сирітську раду і сирітського суддю, які через опікуна дбали про долю своїх підопічних.

Питанням соціальної опіки присвячені й укази Петра I, наприклад, "Об устройстве при церквях гошпиталей для незаконнорожденных детей" від 4 листопада 1714 р., "О защите вдов, сирот и бедных людей" від 4 лютого 1719 р., "О вычете из жалованья у всяких чинов людей, кроме солдат, с рубля по копейке на содержание гошпиталей" від 12 грудня 1721 р., "Об определении в монастыри отставных солдат и сирот и об учреждении Семинарии и гошпиталей" від 31 січня 1724 р., а також маніфест "Регламент, или Устав Духовной Коллегии о борьбе с нищенством и определении действительно нуждающихся в общественном призрении" від 25 січня 1721 р. Цей перелік не є вичерпним.

Петровські перетворення суттєво змінили систему захисту і допомоги злиденним. Людину стали розглядати з позицій її трудової вартості. Відбувається активізація політики боротьби з професійним жебрацтвом, зростає роль держави у соціальному захисті, розширюються заходи, спрямовані на вилучення монастирських земель. Органом контролю за знедоленими став Монастирський приказ, який висилав жебраків до місць приписки, примусово віддавав на роботи. Передбачалися санкції

проти тих, хто подавав милостиню: перший штраф — 5 руб., другий — 10. Милостиня як така не заборонялася: гроші можна було віддати в богадільню, притулок. Старостам сіл і соцьким дозволялося збирати жебракам на хліб і одяг. До жебраків вживали такі санкції: впійманих уперше били батогами, вдруге і втретє — таврували та надсилали чоловіків на каторжні роботи, жінок — до прядильних будинків, дітей — на суконний двір і мануфактури.

У регламенті (статуті) головного магістрату (1721 р.) підкреслено, що поліція опікується жебраками, бідними, хворими, убогими, каліками, іншими неімущими, захищає вдів, самотніх, прочан, виходячи із заповідей Божих, виховує юних у цнотливій чистоті й праведних науках. Основними інститутами опіки названо гамівні, прядильні, сирітські будинки, шпиталі тощо.

В інструкціях магістратам (1724 р.) йшлося про необхідність навчання малолітніх дітей не лише заможних, а й бідних батьків. Школи мали бути організовані при церквах, а магістрати мали забезпечити не лише навчання, а й опіку дітей. На магістрати було покладено призначення опікунів, а також контроль за їхньою діяльністю та нагляд за процесом виховання. На магістрати також покладалася опіка над бідними і старими людьми.

Указом Катерини II від 7 листопада 1775 р. "Учреждение для управления губерний" у кожній губернії було створено Приказ громадської опіки під головуванням губернатора. До його відання належали такі установи: 1) народні школи; 2) сирітські будинки для дітей; 3) лікарні; 4) богадільні; 5) будинки для невиліковно хворих; 6) будинки для душевнохворих; 7) робітничі будинки. Ці прикази у 1810 р. перейшли під юрисдикцію Міністерства поліції, а пізніше — Міністерства внутрішніх справ.

У другій половині XIX ст. склалася певна структура інститутів допомоги: лікувальні установи (лікарні, будинки для душевнохворих); навчально-виховні заклади (виховні будинки, сирітські будинки, училища для дітей канцелярських службовців); інститути пансіонерів (перебування учнів на повному утриманні); благодійні товариства.

Нормативні акти лише в загальних рисах регламентували діяльність соціальних служб, залишаючи широке поле для прояву ініціативи на місцях.

Поряд із державними і церковними соціальними закладами продовжують розвиватися інститути приватної доброчинності, відомчі інститути підтримки та захисту, благодійні товариства. Благодійницька діяльність, в основному, здійснювалась у трьох напрямках: 1) організація та фінансування закладів допомоги і підтримки; 2) надання одноразової або постійної матеріальної допомоги; 3) здійснення соціального

патронажу.

Після скасування кріпацтва відбувається реорганізація системи державного управління. Керівництво соціальними службами у більшості губерній почали здійснювати земські та міські установи. Соціальна опіка і підтримка набуває постійного і систематичного характеру. Однак, за роз'ясненням Урядового Сенату, опіка бідних вважалася не обов'язком, а правом земських та міських установ.

Благодійність є ровесником людства, але публічна благодійність вперше з'явилась в державах Давнього Сходу. Ця благодійність переважно мала релігійний характер і була пов'язана з допомогою голодуючим, роздаванням милостині. У період раннього середньовіччя на нормативному рівні починають закріплюватися основні принципи, які стають провідними в організації «державної благодійності». По-перше, принцип розподілу осіб на працездатних і непрацездатних: остаточно він закріплюється у 80-й новелі Кодексу Юстиніану. По-друге, принцип надання допомоги за місцем проживання нужденного: відображено у п'ятому каноні другого Турського собору 567 року. Серед провідних форм надання благодійної допомоги тих часів можна виокремити: благодійність приватних осіб, публічну, церковну, корпоративну (цехову), благодійність приватних товариств, громадську і міську благодійність. Поступово звичайна допомога трансформувалася у взаємодопомогу, яка мала обмежене коло застрахованих. Були чітко визначені розміри страхових виплат, попередньо створювався фонд [202, с. 22.]. Таким чином, перші спогади про допомогу дослідники пов'язують з діяльністю середньовікових гільдій та цехів, взаємодопомога вже мала страхову природу, коло осіб, які отримували виплати, було обмеженим. Старість пов'язувалася з втратою працездатності й розірванням стосунків з колишніми своїми роботодавцями [203, с. 43–46]. Європейські держави з часом все активніше починають приймати участь у врегулюванні благодійності.

У становленні соціального забезпечення необхідно виокремити період інтенсивного розвитку законодавства в цій сфері під керівництвом російського імператора Петра I. Прагнучи викоринити псевдожебракство, Петро I заборонив під загрозою штрафу до 5 крб. подавати милостиню безпосередньо тим, хто її просить, а радив благодійникам робити це в шпиталях та інших подібних місцях. Саме за часів Петра I було закладено основи державної системи соціального забезпечення [204, с. 79]. Досвід у сфері соціального забезпечення, створений за петровських часів, був розвинутий Катериною II, яка підняла систему соціальної опіки на новий рівень, видавши 1 вересня 1763 року Маніфест про заснування виховних будинків для сиріт, а у 1775 році встановила державну систему опіки «для всіх цивільних верств» [205, с. 71–

72]. Важливим етапом в історії страхування в контексті державного забезпечення стала друга половина XIX ст. Поширення набувають робочі товариства самопомоги і взаємодопомоги. Соціальне і економічне значення страхових організацій, їх діяльність, спонукали бажання у держави використовувати у своїх цілях вигоду страхування. Особливо вона була зацікавлена в накопиченні капіталу на довготривалій період. Проте впровадження державного страхування працюючим довелося чекати ще не одне десятиріччя [206, с. 29]. Дослідження правових актів того часу свідчить, що у зазначений період коло суб'єктів правовідносин, які ставали учасниками соціального забезпечення, було дуже вузьким, тобто, така форма соціального забезпечення мала ознаки заохочення за вірність монарху. Пенсія надавалася не з поваги тільки до років служби і хворобливих випадків, що спричинені нею, а з поваги до особливої старанності у виконанні посад [207]. У XIX сторіччі створюються перші державні органи, які здійснюють функції соціального забезпечення.

Можна підсумувати, що соціальне забезпечення XIX – XX століття будувалося за такими ознаками: допомога здійснювалася за рахунок держави; допомога охоплювала обмежену кількість суб'єктів; соціальне страхування було як добровільним, так і обов'язковим. Цей період став часом формування і становлення соціального забезпечення. Наведене свідчить, що в період до 1917 року основними соціально-правовими формами матеріального забезпечення престарілих і непрацездатних осіб були: допомога на утримання, що надавалася державним чиновникам і військовим при виході у відставку або у зв'язку з каліцтвом, отриманим на війні; благодійність; опіка і піклування; цивільно-правове забезпечення в рамках сімейних відносин; державна допомога для найбідніших верств населення; колективна взаємодопомога всередині селянської громади та деякі інші. Наступним етапом розвитку правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення став період, що розпочався після Жовтневої революції 1917 року. Законодавство перших років радянської влади в цій галузі будувалося на основі наступних принципів: універсальність охоплення забезпечуваних; забезпечення за рахунок держави без залучення особистих засобів працівників; забезпечення у зв'язку з втратою засобів до існування в усіх випадках непрацездатності; єдність організаційних форм і фондів [208, с. 7–8]. Кошти для потреб соціального забезпечення склалися, в основному, зі страхових внесків підприємств без будь-яких утримань із заробітної плати робітників та службовців, які відпускалися в порядку прямого кошторисного фінансування з державного бюджету. Таким чином, соціальне страхування було замінено соціальним забезпеченням за рахунок засобів державного бюджету [209, с. 29–30]. В особливій

формі вирішувались завдання щодо соціальної допомоги селянам, що потребували соціального захисту. Держава забезпечувала лише тих селян, які не могли через колгоспи бути забезпечені шляхом селянської взаємодопомоги або бути працевлаштовані в артілях чи коопераціях інвалідів. Таким чином, соціальне забезпечення на той час не мало всеохоплюючого характеру. Нові підходи в правовому регулюванні соціального забезпечення визначила прийнята 30 січня 1937 року Конституція УРСР [210], яка проголосила право всіх громадян на матеріальне забезпечення в старості, а також – в разі хвороби і втрати працездатності. Фундаментальним підґрунтям розвитку законодавства про соціальне забезпечення стало прийняття 14 липня 1956 року Закону СРСР «Про державні пенсії» [211], яким передбачалася єдина всеохоплююча система пенсійного забезпечення робітників і службовців. Знаковою рисою цього Закону було чітке відокремлення систем пенсійного забезпечення та соціального страхування. Так, система соціального страхування фінансувалася з фонду, що формувався за рахунок обов'язкових страхових внесків підприємств, установ та організацій (хоча сам фонд був частиною держбюджету), а фінансування виплати пенсій здійснювалося з державного бюджету. Фактично цей Закон заперечував страхову природу пенсійної системи, яка розглядалася виключно як розподільчий сегмент соціального забезпечення. Однак, незважаючи на розширене коло осіб, які отримали право на матеріальне забезпечення у старості, селяни не набули права на пенсійне забезпечення. З прийняттям Конституції СРСР 1977 року [212], а згодом і Конституції УРСР 1978 року [213], була сформована єдина державна система соціального забезпечення. Слід погодитися з Н.Б. Болотіною, яка справедливо зауважує на те, що радянська модель соціального забезпечення була побудована на принципах патерналістської опіки, у якій держава відігравала роль єдиного організатора і фінансового донора [214, с. 25]. Після здобуття незалежності, перед Україною постало питання розроблення національного законодавства з пенсійного забезпечення та нової стратегії соціального захисту, які б відповідали ринковим умовам, забезпечували кращу соціальну захищеність пенсіонерів. Для закріплення на належному правовому рівні нових підходів до здійснення соціального захисту громадян, визначення пріоритетів у реформуванні цієї системи Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3758-ХІІ було схвалено Концепцію соціального забезпечення населення України [215]. Концепцією зафіксовано базові принципи реорганізації та розвитку соціального страхування як складової системи соціального захисту. В окремих розділах Концепції містяться положення щодо напрямів та цілей реформування або запровадження і сфери реалізації таких видів соціального страхування, як страхування

на випадок безробіття, медичне страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, пенсійне страхування. Закладена у Концепції ідеологія реформування системи соціального страхування передбачала не лише визначення нових джерел формування і напрямів використання коштів соціального страхування, але й визначення принципово нових засад управління соціальним страхуванням. На особливу увагу заслуговує таке положення Концепції, як автономність управління діяльністю фондів соціального страхування на принципах соціального партнерства і самоврядності під контролем держави. Принципи, закріплені у Концепції, дістали свого подальшого розвитку і реалізації в Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, розроблення яких відбувалося з урахуванням положень Конституції України, що вже була ухвалена і набрала чинності на той час. Зазначені Основи установили принципи і загальні правові, фінансові та організаційні умови здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян, закріпивши принципово нові для України організаційно-правові засади управління соціальним страхуванням.

На підставі вищевикладеного можна зазначити, що на шляху свого розвитку соціальне забезпечення змінювалося наступним чином. Перший ступень розвитку соціального забезпечення характеризувався організацією соціального забезпечення нужденних верст населення за рахунок благодійності та взаємодопомоги. Пізніше з'являються елементи добровільного, а згодом і обов'язкового соціального страхування. У колишньому СРСР, та надалі в Україні, закріпилася ідея державного солідарного пенсійного забезпечення з елементами страхування. Страхування розвивалося відповідно до економічних, соціальних і правових засад. Вивчення історичного досвіду становлення законодавства дозволило виділити три основних етапи його розвитку: 1) зародження правового регулювання соціального забезпечення (період до 1917 року); 2) становлення законодавства щодо соціального забезпечення в радянський період; 3) розвиток національного законодавства в період незалежності України. Система соціального забезпечення за період свого розвитку зазнала кардинальних перетворень. Але, попри тривалий період становлення соціальної сфери в Україні, соціальне забезпечення потребує удосконалення. У зв'язку із бурхливим розвитком промислового виробництва, соціально-економічними змінами, погіршенням екологічної ситуації, виникненням нових хвороб, є потреба у врегулюванні проблем настання соціальних ризиків з урахуванням факторів розвитку сучасного світу. Таким чином, будь-яка цивілізована держава, яка діє на підставі демократичних засад, повинна створювати умови для забезпечення особам належного рівня життя, у разі настання соціальних

ризиків.

Минулий і нинішній досвід доводить нам нагальну потребу проведення реформування права соціального забезпечення.

4.2. Міжнародний досвід соціального забезпечення сімей з дітьми

Високий рівень соціального захисту – це саме та особливість, яка відрізняє європейську соціальну модель від інших світових моделей. В ЄС організація і фінансування цієї сфери перебувають у компетенції країн-членів, кожна з яких має колективну систему захисту громадян, що “працює” на зниження соціальних ризиків, подолання бідності, підтримку хворих і людей похилого віку, створення найвищих стандартів людського існування. Соціальний захист є інтегральною частиною системи зайнятості, адже основні соціальні ризики, на зменшення яких орієнтується соціальний захист, – це старість, вихід на пенсію, смерть годувальника, інвалідність, хвороба, вагітність, догляд за дітьми, безробіття. У середньому країни-члени ЄС витрачають на ці цілі 27,5% ВВП, дві третини ресурсів, виділених на пенсії і охорону здоров'я (дані Євростату за 2014р.) [216]. Задля успіху у здійсненні політики соціальних доміант в ЄС виокремлено дві головні складові: збільшення кількості робочих місць в інтересах модернізації соціального захисту і забезпечення трудової мобільності протягом усього життєвого циклу. Якщо наводити більш детальний опис, то перший вектор можна ототожнити з подальшим удосконаленням політики доходів шляхом регулювання оподаткування, ринку праці та розширення бази фінансування соціальної політики. Другий включає адаптацію системи соціального захисту до посилення мобільності на ринку праці, а саме: створення умов для успішної індивідуальної трудової кар'єри, сприяє подовженню трудового життя тощо. Незважаючи на соціально-економічні виклики останніх років, серед яких можна сміливо виокремлювати спалахи економічної кризи та глобалізаційні реакції на її регулювання, система соціального захисту й надалі чітко функціонує. Виникає закономірне питання: яким чином сучасні економічні перипетії не лише не знищили найхиткішу, здавалося б, складову державного забезпечення, а, навпаки, посилили та укріпили основні напрямки соціально-захисних пріоритетів? Відповідь проста та очевидна: розуміння й уявлення про функціонування системи соціального захисту в Європі змінювалися та еволюціонували паралельно із розвитком людського суспільства в цілому. Вважаємо, що проблема організації соціального забезпечення є історичною, тому й не можна зрозуміти, досконало вивчити та досягнути сучасних державно-правових моделей соціального захисту населення, не ознайомившись з етапами становлення і розвитку соціального забезпечення як одного з

найбільш важливих секторів громадянського суспільства у світі в цілому, а в першу чергу в Європі й Україні.

Проаналізувавши науковий доробок значної кількості дослідників, які тим чи іншим чином зверталися до різних аспектів проблематики історичного становлення візії соціального захисту, можна зробити висновок, що це питання належить саме до тих тем, які з часом не втрачають своєї актуальності та дослідницької привабливості. Перші прояви соціального феномену, що з часом еволюціонував у систему соціального забезпечення, відбуваються ще в морально-психологічних складових будь-якого суспільного об'єднання. Це можна підтвердити наявністю низки моральнісних засад соціуму, а саме: категорій справедливості, співчуття, чуйності, людяності – тих незначних, проте яскравих відмінностей, що відрізняють людину від інших представників біосвіту.

Отже, розглянемо становлення інституту соціального захисту. Ще за первісних державних утворень звичаєве право виступало своєрідним гарантом допомоги людям похилого віку та немічним. Рабовласницьке суспільство, характерною ознакою якого є існування двох антагоністичних класів – вільних і рабів, апріорі виключало забезпечення соціальної допомоги при старості або каліцтві рабам, які вважалися засобом виробництва, а не людьми. Щодо категорії “вільні”, то вона поділялася на прошарки залежно від майнового стану. Багаті представники не відчували необхідності у соцзахисті, а бідна частина вільних громадян через низку причин автоматично переводилася до страти рабів. Проте навіть у ті часи можна чітко простежити певну соціально-захисну діяльність, йдеться, зокрема, про появу у Стародавній Греції та у Стародавньому Римі форм забезпечення, як: надання пенсій та земельних наділів військовим за службу державі або полісу; роздавання продуктів, безплатні хліб та видовища, утримання громадських лазень тощо.

Велике значення в історичному становленні інституцій соціального захисту відіграла релігія. Новий етап у еволюції соціального забезпечення розпочався в 1863 р. з утворенням у Швейцарії на основі філантропічної організації “Суспільна користь” товариства Червоного Хреста як спеціальної інституції з надання допомоги пораненим у боях. Дана організація відіграла значну роль у допомозі інвалідам, військовополоненим, сиротам, створювала шпиталі, пункти харчування, проводила санітарну освіту населення. Незважаючи на те, що така соціальна опіка здебільшого носила громадський характер, не мала можливості повністю задовольнити зростаючі потреби в соціальному захисті, саме вона стала тим моральним підґрунтям, на основі якого сформувалася громадська думка та уявлення соціуму про обов'язок суспільства

та про основні візії організації державного соціального забезпечення [217].

Виникають усе нові і нові форми соціального забезпечення, які з часом посядуть значне місце в сучасній системі соцзахисту. З індустріальним розвитком держав при гільдіях та ремісницьких цехах була започаткована взаємодопомога при каліцтві, нещасних випадках на виробництві. З'явилася така форма привілею, як пенсійне забезпечення, яка на той час надавалася виключно сановникам, представникам панівних класів, що були жалувані монархом. Так, за словником Брөгзауза і Ефрона, пенсія – це довічне утримання, що надається відставним чиновникам за довготривалу і бездоганну службу [218, с. 1474]. Саме пенсійна форма соціальних виплат за часів розвитку соціального захисту піддалася найбільшим змінам і корективам. Виникнення пенсійного соціального забезпечення саме як функцій державного інституту в усіх країнах світу стало прямим наслідком зародження та подальшого поглиблення капіталістичних відносин. Однією з найстаріших пенсійних систем в Європі вважається французька. Запроваджений міністром Франції Кольбером у 1681 р. режим пенсійного забезпечення для моряків став “першою ластівкою” новоутвореного прояву соціального захисту. Відповідні зміни були впроваджені для державних службовців (1790), для військових (1831 р.), згодом до цієї когорти соціально захищених працівників приєдналися службовці місцевих органів влади, банків, залізниці. Цікавим для дослідження є розвиток італійського пенсійного забезпечення. Пенсійна система Італії пішла іншим шляхом, а саме впроваджувалася через чітку структуру виплат у кредитно-банківській сфері. Протягом XIX ст. майже всі італійські банки та кредитні спілки здійснювали відповідно до нарахувань у спеціальні пенсійні фонди виплати своїм службовцям певної суми після виходу у відставку. Першозасновником даної форми пенсійного забезпечення виступив банк “Монте дей Паскі д’Сієна”. Ще однією невід’ємною складовою розвитку соціального забезпечення, що передувала та прискорювала його становлення, виступало соціальне страхування. Законодавчо обов’язкове державне соціальне страхування було закріплено в Німеччині. Першим нормативним актом, який демонстрував ставлення держави до системи соціального захисту в країні, став бісмарківський закон про обов’язкове державне страхування на випадок хвороби, прийнятий у 1883 р. Наступного року соціальну законодавчу базу підсилено законом про страхування від нещасних випадків на виробництві. За Німеччиною відповідні закони прийняті й в інших країнах Європи. Так, в Англії протягом 1911 – 1913 рр. було введено страхування у зв’язку з безробіттям, хворобою та інвалідністю; у Франції у 1911 р. прийнято закон про страхування, а у 1929 р. – закон про страхування через хворобу; у Швеції: у 1913 – 1915 рр. було ухвалено закон про

обов'язкове державне соціальне страхування через настання старості та інвалідності. Саме ці три держави через особливості, закладені в основи соціального законодавства державного страхування, зрештою і стануть основними осередками подальшого формування і розвитку трьох основних моделей соціальної політики – ліберальної (Англія), консервативної, або корпоративної (Франція) і соціал-демократичної (Швеція) [219].

Цікавими були й нововведення в соціальному законодавстві України. Ціла низка соціально спрямованих законів була прийнята в 1912 р., тобто за часів імперії, які й започаткували нову форму соціального захисту – державне страхування. Йдеться про такі закони, як “Про забезпечення робітників на випадок хвороби”, “Про затвердження закладів у справах страхування робітників”, “Про страхування робітників від нещасних випадків на виробництві” тощо. На нашу думку, це була найбільш виважена та економічно вдала система соціального захисту, що до того ж знайшла законодавче закріплення на теренах тодішньої історичної Європи. Проте вчасність прийняття цих актів на той час була не в змозі зупинити зміни, однією з основних причин яких, вважаємо, соціальне незадоволення та незабезпечення.

Під впливом багатьох чинників у світі законодавче закріплення основних візій соціального захисту сягнуло нових висот – замість застарілих соціально спрямованих нормативних актів почали розроблятися цілі нормативні Кодекси та нові закони, де питання соціального забезпечення розкривається більш детально та скрупульозно. Мова йде про такі документи, як Кодекс соціального забезпечення 1956 р. (Франція), Кодекс соціального страхування 2000 р. (Франція), Соціальний кодекс 1989 р., зміни, внесені законом від 16 грудня 1997 р. (Німеччина), Кодекс обов'язкового соціального страхування 1999 р. (Болгарія), Федеральний закон про страхування по старості та у разі втрати годувальника 20 грудня 1946 р. (Швейцарія), закон “Про систему соціального страхування” 13 жовтня 1998 р. (Польща), закон “Про пенсійне страхування” 1995 р. (Чехія), Акт про соціальний захист 1975 р. (Угорщина) тощо. Таким чином, можна зробити висновок, що соціальний захист населення пройшов досить складний шлях від поодинокі благодійності до масового соціального страхування, від звичаєвого права до чітко встановлених у законодавстві візій та аспектів, тобто зазнав значних змін. Отже, підсумовуючи сказане, можемо констатувати, що зумовлена й окреслена соціальними вимогами суспільства, історично стала у своєму розвитку, скріплена законодавчо оформленими обов'язками держави система соціального забезпечення не лише виступає непохитною основою соціальної політики Європи, а й слугує запорукою економічного та політичного процвітання

європейських держав.

Що стосується соціального забезпечення сімей з дітьми, то цікавим в аспекті допомоги сім'ям із дітьми вбачається досвід розвинених європейських країн. Наприклад, система сімейних допомог у Франції включає наступні основні види.

1. Допомоги при народженні, усиновленні і догляді за дітьми, або Допомога з прийому малюків (Prestation d'accueil du jeune enfant, PAJE), введені з 1 січня 2004 р., включає такі види допомог:

1.1. Одноразова премія за народження або усиновлення дитини (Prime a la naissance), що діє з 1 січня 2004 р.

1.2. Базова допомога (Allocation de base). Якщо сім'я має дитину віком до трьох років, народжену після 1 січня 2004 р., або усиновила дитину молодше 20 років після цієї дати і ці діти перебувають на її утриманні, вона має право на базову допомогу. Обов'язковою умовою її отримання є три медичних огляди дитини: 1) протягом перших восьми днів після народження, 2) у віці 9-10 місяців, 3) у віці 24-25 місяців.

1.3. Додаткова допомога у вільному виборі засобів догляду за дитиною (Complement de libre choix du mode de garde). Якщо сім'я має дитину молодшу шести років, народжену або усиовлену після 1 січня 2004 р., вона може мати право на допомогу з вибору способів догляду за дитиною. При цьому можливі два випадки: а) сім'я користується послугами акредитованої державою няні; б) сім'я користується послугами няні на півдня.

1.4. Додаткова допомога у вільному виборі діяльності (Complement de libre choix d'activite). На неї мають право сім'ї, де один із батьків не працює або має часткову зайнятість, щоб здійснювати догляд за дитиною.

2. Дитяча допомога (Les enfants). Ця група включає до себе наступні види:

2.1. Сімейні допомоги (Allocations familiales) виплачуються в тому випадку, якщо в сім'ї на утриманні перебувають принаймні дві дитини віком до 20 років. Сім'я має право на таку допомогу незалежно від сімейного стану та рівня доходу.

2.2. Додаткова допомога (Complement familial) надається, якщо в сім'ї на утриманні перебувають принаймні три дитини (всі вони старші трьох років) і при цьому дохід сім'ї не перевищує певної межі.

2.3. Щоденна допомога на присутність батьків передбачається, якщо один із дітей, які перебувають на утриманні сім'ї, серйозно хворий, став жертвою нещасного випадку або інвалід, а лікар вважає за необхідне присутність батька поруч з дитиною, що, природно, змушує його припинити свою професійну діяльність.

3. Шкільна допомога (Allocation rentree scolaire) виплачується кожній сім'ї, де є

дитина-школяр або дитина-студент.

4. Допомога одиноким або розведеним батькам – ця група включає наступні типи:

4.1. Допомоги одиноким батькам (Allocation de parent isole).

4.2. Допомога з сімейної підтримки (Allocation de soutien familial), яка надається, якщо дитина втратила матір чи батька або якщо один чи обоє батьків не беруть участь в утриманні дитини протягом принаймні двох місяців послідовно.

5. Допомога на навчання дитини-інваліда (Allocation d'éducation de l'enfant handicapé).

Отже, відносно високі показники народжуваності у Франції можна, принаймні частково, віднести на рахунок французької сімейної політики. Майже 60% дітей молодше шести років виховуються у сім'ях з двома працюючими батьками. Проте із збільшенням кількості дітей зайнятість жінок зменшується, так, професійно зайняті: 80% жінок, які мають одну дитину, 60% – з двома і 37% – із трьома дітьми. До того ж, як відзначають деякі фахівці, оплачувана відпустка (в основному матерям) і «батьківська допомога на навчання» (allocation parentale d'éducation), що становить від 300 до 700 євро, віддаляють мати від ринку праці. За даними опитування, проведеного Caritas France, 78% матерів-одиначок не мають доступу до зайнятості через проблеми з доглядом за дитиною, труднощі поєднання професійного та сімейного життя, брак освіти тощо.

Заслугує на увагу й інший приклад. Ізраїльське законодавство, побудоване на заохоченні до зростання народжуваності у країні, ніяких особливих умов для окремих релігійних чи національних груп не передбачає. Ізраїльтянкам народжувати економічно вигідно. В Ізраїлі є наступні види допомог сім'ям з дітьми.

1. Допомога по збереженню вагітності (הריון לשימור סיוע). Громадянкам Ізраїлю Відомство національного страхування (ВНС) виплачує допомогу по збереженню вагітності. У даному випадку гроші отримує жінка, яка змушена припинити роботу під час вагітності через небезпеку, що загрожує їй або ще не народженій її дитині.

2. Допомога при народженні дитини (בלידה עזרה). При народженні дитини ізраїльтянка отримує одноразову допомогу в розмірі трьох тисяч шекелів (більше 600 доларів).

2.1. Сума дитячої допомоги, що виплачуються на сім'ю, різко зростає з народженням четвертої і п'ятої дитини. Так, якщо за одну дитину ВНС виплачує ізраїльській сім'ї 144 шекелі на місяць, за двох – 288 шекелів, за трьох – 483 шекелі, то

за четверту і п'яту – по 937 та 1459 шекелів відповідно. Слід підкреслити, що сім'я, в якій народилося п'ятеро дітей, може прожити лише на дитячі допомоги, навіть якщо батьки не будуть працювати. Звичайно, піднятися вище рівня бідності така сім'я не зможе, але і голодувати не буде, бо непрацюючі батьки, що не мають інших доходів і солідних заощаджень, отримують від ВНС ще й допомоги щодо забезпечення прожиткового мінімуму.

2.2. Щомісячна допомога розлученому батьку/матері з одним із дітей (קודשית עזרה / הורים התגרשה / אהד לילד אמהות) – 2520 шекелей, плюс кожен рік на дитину від 6 до 11 років – 1009 шекелів, від 11 до 14 років – 561 шекель. Розлучені батьки, а також вдови або вдівці, які одні виховують дітей, мають право на матеріальну допомогу незалежно від отримання дитячої допомоги. Слід звернути увагу, як різко зростають виплати по дитячих допомогах при народженні дев'ятої, одинадцятої і дванадцятої дитини, у грошовому еквіваленті вони дорівнюють 3547, 4591 і 5113 шекелів відповідно.

2.3. Щомісячна допомога сім'ям, які мають дітей віком до 18 років (קודשית סיוע / 18 לגיל מתלת ילדים עם למשפחה). Всім громадянам Ізраїлю, які мають дітей до 18 років, незалежно від доходів сім'ї, виплачується ця допомога, вона, на відміну, наприклад, від допомоги по старості, не враховується при підрахунку доходів і, отже, не піддається оподаткуванню.

3. Одноразові виплати.

3.1. В Ізраїлі багатодітними вважаються сім'ї, що виховують не менше чотирьох дітей. Таким сім'ям ВНС щорічно (зазвичай у серпні та вересні) надається одноразова допомога на навчання кожного школяра. Їм також пропонуються і різні податкові знижки.

3.2. Одноразова допомога на навчання (לחינוך פעמית קד סיוע) – платіж, який Відомство національного страхування виплачує один раз на рік у серпні. Допомога призначена сім'ям, які отримують допомогу на дітей, і відповідає перерахованим нижче критеріям. Даний вид допомоги виплачується на кожну дитину віком від 6 до 14 років. На даний вид допомоги мають право сім'ї, в яких один із батьків розведений, вдівець/вдова або одинак; він отримує допомогу по забезпеченню прожиткового мінімуму окремо від чоловіка /дружини, а за певних умов право на цю допомогу також має той із батьків, який проживає окремо від чоловіка/дружини; жінка, залишена чоловіком і яка не отримала розлучення ("Агуна"); жінка, що проживає в притулку для жінок, які піддаються насильству в сім'ї. На отримання одноразової допомоги на навчання мають право також сім'ї, які мають чотирьох і більше дітей, за умови, що один із батьків отримує від Відомства національного страхування одну з таких

допомог: по забезпеченню прожиткового мінімуму; аліменти; за загальною інвалідністю; по старості або в разі втрати годувальника. На отримання одноразової допомоги на навчання мають право також діти-сироти або діти, які залишилися без опіки та отримують допомогу по забезпеченню прожиткового мінімуму; круглі сироти; діти-репатріанти, а також новий репатріант, що знаходиться в країні більше одного року, але менше двох років, причому його батьки не репатріювалися до Ізраїлю і не проживають в країні.

Допомога на дітей в Канаді була введена з січня 1993 року. Вона виплачується сім'ям з низьким і середнім доходом, в яких є діти, які не досягли 18-ти років. Величина допомоги залежить від сукупного річного доходу сім'ї, наступним чином:

Розглянемо ще одну країну. У Канаді мінімальний неоподаткований дохід сім'ї становить 20 435 канадських доларів на рік і дає право на отримання допомоги від держави на утримання дітей (National Child Benefit (NCB)).

Сім'ї з річним доходом нижче \$ 20 435 мають право отримувати від держави допомогу в розмірі:

- 1) \$ 266,67 на місяць (\$ 3 200 на рік) на першу дитину;
- 2) \$ 247,92 на місяць (\$ 2 975 на рік) на другу дитину;
- 3) \$ 248,33 на місяць (\$ 2 980 на рік) на третю і кожен наступну до сьомої дитини в сім'ї.

Сім'ї з річним доходом від \$ 20 435 до \$ 36 378 і кількістю дітей більше трьох отримують допомогу на 3-ю і кожен наступну дитину (до 7-ої).

У сім'ях із кількістю дітей понад чотири межа мінімального річного доходу підвищується до \$ 36 378.

Сім'ї з одним і двома дітьми і річним доходом між \$ 36 378 і \$ 99 128 також мають право на отримання індексованої допомоги на дітей.

Багатодітні сім'ї мають право отримувати індексовану допомогу на дітей, навіть якщо дохід складає \$ 99 128.

Найбільш поширеною серед названих є welfare – спільна допомога для малозабезпечених сімей. Вона виплачується сім'ям, які мають місячний дохід нижче прожиткового мінімуму. Її видають тим, хто хоче знайти роботу, але тимчасово не може. У кожній провінції розмір її різний. Наприклад, в Онтаріо на сім'ю з 4 осіб welfare складає близько 1 400 канадських доларів. Ліки оплачуються додатково.

До групи так званих сімейних допомог (family benefits) належать допомоги на дітей до 18 років і для одиноких матерів. Розмір першої може становити до 135 доларів на місяць (максимум – 489 канадських доларів), другої значно вищий. Одиноким

матерям може бути надано житло, оплачуване на 80% державою.

Уряд Канади пропонує програми виплати допомоги та надання пільг із метою забезпечення фінансової допомоги сім'ям для оплати витрат, пов'язаних із вихованням дітей. Ці програми призначаються для громадян і постійних жителів Канади та інших осіб, які відповідають цим вимогам.

Нижче перераховані три види допомог і пільг:

- канадська податкова пільга на дитину;
- загальна допомога по догляду за дитиною;
- знижка з податку на товари і послуги/узгодженого податку з продажу.

Канадська податкова пільга на дитину (ССТВ) являє собою неоподатковувану щомісячну виплату сім'ям, які відповідають цим вимогам, із метою фінансового сприяння в оплаті витрат, пов'язаних із вихованням дітей у віці до 18 років.

Призначення загальної допомоги по догляду за дитиною (UCCB) – це сприяння сім'ям із малолітніми дітьми у догляді за ними шляхом надання прямої фінансової допомоги. Сім'ї мають право на цю допомогу незалежно від розміру сімейного доходу та обраної форми догляду за дитиною. Батьки отримують щомісяця на кожну дитину віком до 6 років 100 доларів, або до 1 200 доларів на рік. Ця допомога підлягає оподаткуванню.

Знижка з податку на товари і послуги з продажу (GST/HST) представляє собою неоподатковувану щоквартальну виплату особам із низьким або скромним доходом, яка дозволяє частково або повністю компенсувати суми, виплачені ними у вигляді податку на товари і послуги (GST) або узгодженого податку з продажу (HST).

Основним засобом матеріальної підтримки сімей з дітьми у зарубіжних країнах є щомісячні платежі, проте це не єдиний фінансовий інструмент сімейної політики. Іншим поширеним засобом матеріальної підтримки батьків при народженні дитини є *грант* – значна одноразова виплата у зв'язку з народженням дитини.

Він може виплачуватись одномоментно або протягом певного відносно незначного періоду (кілька місяців). У деяких країнах подібна допомога відсутня (Нідерланди) або починає виплачуватися не з першої народженої дитини (до 2007 р. – 450 євро у Іспанії починаючи з третьої дитини). Значна сума виплачується у Норвегії – 4092 євро. В Італії, наприклад, існує вибір між державною, не прив'язаною до доходу, допомогою у розмірі 1777 євро чи муніципальною допомогою у розмірі 277 євро протягом 5 місяців. В окремих випадках обсяг гранту збільшується при народженні двох чи більше дітей. Диференціація за черговістю гранту має місце в окремих країнах, але це швидше окремі випадки, ніж правило (Латвія, Бельгія – тут він зменшується для

другої та наступних дітей з 1064 до 800 євро). Також, як виняткові випадки, існує можливість вибору між грошовою допомогою та підтримкою необхідними товарами або послугами.

Грантові виплати також здійснюються при усиновленні дітей, але це теж не дуже поширене явище (1064 євро – Бельгія). У Фінляндії розміри гранту при усиновленні відчутно варіюються залежно від країни походження дитини, а у Швеції значний грант у 4432 євро виплачується виключно при усиновленні іноземної дитини.

Взагалі рівень гнучкості системи виплат теж істотно відрізняється з огляду на традицій і специфіки кожної конкретної країни, починаючи від декількох видів універсальних виплат і до кількох десятків диференційованих виплат, призначення яких залежить від різноманітних життєвих ситуацій.

У більшості країн існують *виплати по догляду за дитиною*, які здійснюються у випадку відриву батьків від трудової діяльності у зв'язку з доглядом за дитиною. Розмір таких виплат може як залежати від попереднього доходу, так і мати фіксовані або ж прив'язані до інших соціальних нормативів межі. Наприклад, у Данії розмір становить 60% допомоги по безробіттю; у Бельгії ж у випадку перебування у відпустці без будь-якої зайнятості виплати здійснюються за ставкою 685 євро, якщо має місце частковий відрив і тому з батьків, хто бере відпустку, до 50 років – 342 євро, якщо більше 50 років – 580 євро. У Чехії допомога по догляду за дитиною надається в обсязі 40% від середньої заробітної плати у неприбутковому секторі (станом на 2007 р. – 283 євро), в Угорщині – на рівні 70% попередньо отримуваного доходу, якщо один із батьків перебуває у відпустці по догляду за дитиною. У Норвегії покривається 80 або 100% доходу, залежно від тривалості відпустки, а також, до досягнення дитиною 3 років, виплачується 107 євро на місяць, які може отримувати й дідусь або бабуся у випадку, якщо вони займаються доглядом за дитиною. У Румунії, при низьких обсягах щомісячних виплат, у випадку перебування у відпустці по догляду за дитиною (тривалістю 2 роки) виплачується значна як для цієї країни сума – 263 євро на місяць. У Люксембурзі батьки отримують 485 євро на місяць у випадку, якщо дохід сім'ї менший за встановлену суму. А значна сума, у 1778 євро, щомісяця виплачується у випадку перебування у батьківській відпустці по догляду та вихованню дитини (до шести місяців). У Польщі виплати по догляду за дитиною становлять 104 євро на місяць. У таких країнах, як Греція, Італія, Португалія, Іспанія та Ірландія подібні виплати відсутні.

Самостійність європейських регіонів і рівень самоврядування громад дозволяють вводити та регулювати місцеві види допомог сім'ям із дітьми. У Данії

комуни мають право надавати допомогу, що покриватиме витрати на утримання у дитячих садках-яслах. Розміри, способи надання й вікові ліміти допомоги регулюються місцевою владою, але вона не повинна перевищувати 85% витрат на утримання дітей в подібних закладах. У Швейцарії, за відсутності федерального гранту, деякими місцевими адміністраціями надається одноразова допомога при народженні дитини у розмірах від 373 до 931 євро.

Як бачимо, у деяких країнах одноразовий грант при народженні є досить великим і суттєво більшим за обсяг щомісячних виплат (Норвегія, Естонія), в інших – він не відіграє такої вагомості ролі, хоча теж значний (Угорщина, Франція). У частині країн (Франція, Угорщина, Бельгія, Люксембург) зростання щомісячних виплат із кожною наступною черговою призводить до того, що для багатодітних сімей їх обсяг практично прирівнюється до одноразової допомоги. У таких країнах при народженні другої та наступної дитини акцент зміщується з одноразової допомоги на тривале фінансове сприяння, в інших же – грант залишається відчутною одноразовою виплатою. Чіткий акцент на фінансову підтримку багатодітності помітний виключно у Франції. Якщо врахувати, що грант є виплатою одноразовою, а щомісячні виплати здійснюються протягом 16-20 років, то стає зрозумілим, що навіть у країнах, де помітне номінальне переважання обсягу гранту над щомісячними виплатами, основне сприяння сім'ям із дітьми здійснюється через тривалі щомісячні виплати.

Висновки до розділу 4

На підставі проведеного аналізу еволюції права соціального забезпечення в цілому й міжнародного досвіду в цій сфері, а також наукової літератури й нормативно-правової бази із цих питань автор зробила наступні конкретні висновки.

1. Періодизація соціального забезпечення дозволяє назвати 5 історико-правових етапів, що залежали від інтенсивності й характеру розвитку нашого суспільства, пов'язаними, у свою чергу, із його соціально-політичними змінами, а саме: 1) розвиток трьох основних форм соціальної підтримки (XIV – перша половина XVII ст.); 2) становлення структури інститутів допомог (друга половина XIX ст. – XX ст.); 3) зародження правового регулювання соціального забезпечення (період до 1917 року); 4) становлення законодавства щодо соціального забезпечення в радянський період; 5) розвиток національного законодавства в період незалежності України. Система соціального забезпечення за період свого розвитку зазнала кардинальних перетворень. Однак попри тривалий період становлення соціальної сфери в Україні соціальне

забезпечення потребує удосконалення. У зв'язку із бурхливим розвитком промислового виробництва, соціально-економічними змінами, погіршенням екологічної ситуації, виникненням нових хвороб є потреба у врегулюванні питань, пов'язаних із настанням соціальних ризиків з урахуванням факторів розвитку сучасного світу. Таким чином, будь-яка цивілізована держава, що діє на підставі демократичних засад, повинна створювати умови для забезпечення особам належного рівня життя, особливо у разі настання соціальних ризиків.

2. Вивчення міжнародних правових актів дозволило з'ясувати ступінь їх впливу на національне законодавство і джерела права соціального забезпечення. Міжнародні документи та досвід зарубіжних країн є головним показником додержання права соціального забезпечення. Незважаючи на те, що порядок надання допомог й пільг у більшості країн інший, ефективність і дієвість міжнародного досвіду можуть бути підвищені за рахунок відбиття таких норм у законодавстві нашої країни з урахуванням особливостей національного законодавства, рівня зрілості суспільства в цілому.

3. Повноцінна інтеграція України в ЄС передбачає приведення багатьох сфер життєдіяльності країни у відповідність до європейських стандартів. Це повною мірою стосується такої важливої сфери життя нації в цілому, як соціальне забезпечення сімей з дітьми. При цьому мова йде не про формальну, а реальну адаптацію вже існуючої практики функціонування системи соціального забезпечення до нових європейських стандартів. Безперечно, адаптація законодавства України в цій сфері має здійснюватися системно та послідовно, саме тому, на наш погляд, необхідно розробити концепцію, в якій визначити подальші кроки наближення рівня соціального забезпечення сімей з дітьми України до вимог ЄС. Це, безперечно, допоможе уникнути непослідовності, плутанини та хаотичності цього процесу.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного аналізу доробку доктрини права соціального забезпечення, порівняльного аналізу національного і зарубіжного законодавства, вивчення правозастосовної практики у монографії здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення завдання, що полягає у формуванні цілісної концепції правового розуміння явища соціального забезпечення сімей з дітьми, виявленні й розв'язанні теоретико-прикладних проблем реалізації відповідного права. Це дозволило зробити й обґрунтувати низку теоретичних висновків, а також внести рекомендації з подальшого вдосконалення правового регулювання соціального забезпечення сімей з дітьми. Основні з них такі:

1. Сім'єю слід вважати коло осіб, які спільно проживають та здійснюють турботу один про одного, пов'язані взаємними правами й обов'язками, що впливають з передбаченої законодавством форми прийняття дітей на виховання.

Проведення комплексної державної сімейної політики полягає у формуванні цілісної системи заходів, виробленні конкретних механізмів, які протидіяли б тій сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених чинників, що спричиняють проблеми розвитку сім'ї в Україні. Метою такої політики має бути належний розвиток сім'ї та забезпечення виконання нею основних її функцій.

2. Доцільним є затвердження програм (загальнодержавної і регіональних) по наданню допомоги малозабезпеченим сім'ям. Їх основними завданнями повинні бути визнані: запровадження психолого-педагогічної та організаційно-методичної системи з метою створення оптимальних соціально-економічних умов для повноцінного виховання дітей у сім'ї; всебічне зміцнення правових, моральних та матеріальних засад сімейного життя; підвищення рівня економічної активності та самостійності сімей, оптимізація їх соціального захисту, передусім тих, які мають дітей; поліпшення якості соціальних послуг сім'ям, що перебувають у складних життєвих обставинах тощо.

3. Соціальне обслуговування сімей з дітьми є організаційно-правовою формою соціального забезпечення цієї категорії осіб, метою якої є їх соціальна підтримка, що здійснюється соціальними службами шляхом надання соціальних послуг та матеріальної допомоги у випадку перебування у важкій життєвій ситуації.

4. Соціальні послуги, які надаються сім'ям із дітьми, поділяються на: а) послуги, що задовольняють специфічні потреби сімей з дітьми (протезування, соціально-трудова

реабілітація, забезпечення транспортом, послуги по утриманню в установах соціального захисту); б) послуги, що задовольняють загальні потреби інших категорій громадян, надані зазначеним вище категоріям населення в особливому правовому режимі (безкоштовне харчування, забезпечення одягом тощо).

5. Необхідно розробити і прийняти Закон України «Про соціальне обслуговування сімей з дітьми», який повинен виходити із визнання охорони сім'ї та дитинства в Україні стратегічним загальнонаціональним пріоритетом і закріпити основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг сім'ям із дітьми, які перебувають у складних життєвих ситуаціях та потребують сторонньої допомоги. Названий акт дозволить привести у відповідність з існуючими потребами суспільного розвитку регламентацію цієї сфери суспільних відносин. Сформульовані пропозиції щодо структури і змістовного наповнення Закону України «Про соціальне обслуговування сімей з дітьми».

6. Необхідно законодавчо встановити дотації на оздоровлення дітей-інвалідів, які за медичними показниками позбавлені можливості одержувати (хоча б несистематично) санаторно-курортні путівки. Така дотація допоможе батькам самостійно організувати відпочинок дітей у літню пору.

7. Зважаючи на те, що в сім'ї, де виховується дитина, нею іноді опікуються не батьки, а піклувальники (вихователі), їх слід віднести до кола суб'єктів пенсійного забезпечення. Відсутність подібної норми в пенсійному законодавстві є суттєвим недоліком. До того ж до кола суб'єктів, які забезпечуються пенсією в разі втрати годувальника, необхідно включити і вихованців. Сім'ї фактичних вихователів і вихованців мають забезпечуватися на тих же підставах, що й інші категорії сімей. Юридичним фактом, необхідним для одержання даної виплати, є спільне проживання дитини й особи, яка здійснює турботу про неї.

8. До основних юридичних фактів, що служать підставами виникнення правовідносини по забезпеченню сімейними допомогами, належать: а) народження й виховання дитини в сім'ї; б) досягнення дитиною визначеного віку.

9. Сім'я з одним із батьків – це сім'я, що складається з однієї матері або батька, які поєднані зобов'язаннями щодо утримання рідних, усиновлених дітей, а також дітей над якими встановлено опіку чи піклування. Обґрунтованим є збільшення розміру базової соціальної допомоги на 50% для всіх сімей, де фактично тільки один із батьків виховує неповнолітню дитину.

10. До категорії сімей, яким необхідний особливий соціальний захист, треба віднести студентські сім'ї. Необхідність особливої соціальної турботи про ці сім'ї

зумовлена, по-перше, заохоченням із боку держави саме молодих сімей, найбільш перспективних із позицій реалізації репродуктивних установок. По-друге, у сучасних економічних умовах матеріальне становище студентства є винятковим порівняно з іншими категоріями населення. Прагнення одержати освіту супроводжується серйозними матеріальними труднощами, що не компенсуються виплачуваною мізерною стипендією. Крім того, важливо враховувати ще одну немаловажну обставину: труднощі, яких зазнає така сім'я при вихованні первістка, відбиваються і на її наступній репродуктивній поведінці. З огляду на всі ці обставини ми переконані в тому, що додаткову допомогу (хоча б і в розмірі 50% від основної) необхідно виплачувати і сім'ям, де подружжя є студентами, тобто які навчаються з відривом від виробництва у вищих, середніх спеціальних, професійно-технічних навчальних закладах.

11. Держава має створити систему обов'язкових медичних оглядів вагітних. Останні треба визнати юридичним фактом, необхідним для виникнення права на допомогу по вагітності та пологах. Ця норма повинна бути внесена до законодавства України.

12. Із метою усунення безсистемності в питанні визначення розміру допомоги при народженні дитини слід законодавчо закріпити норму, за якою цей розмір має залежати від: (а) вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму новонародженого, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів і послуг, (б) загального рівня середньої заробітної плати в країні, а також (в) прогнозованого рівня інфляції.

13. Періодизація соціального забезпечення дозволяє назвати 5 історико-правових етапів, що залежали від інтенсивності й характеру розвитку нашого суспільства, пов'язаними, у свою чергу, із його соціально-політичними змінами, а саме: 1) розвиток трьох основних форм соціальної підтримки (XIV – перша половина XVII ст.); 2) становлення структури інститутів допомог (друга половина XIX ст. – XX ст.); 3) зародження правового регулювання соціального забезпечення (період до 1917 року); 4) становлення законодавства щодо соціального забезпечення в радянський період; 5) розвиток національного законодавства в період незалежності України. Система соціального забезпечення за період свого розвитку зазнала кардинальних перетворень. Однак попри тривалий період становлення соціальної сфери в Україні соціальне забезпечення потребує удосконалення. У зв'язку із бурхливим розвитком промислового виробництва, соціально-економічними змінами, погіршенням екологічної ситуації, виникненням нових хвороб є потреба у врегулюванні питань, пов'язаних із настання

соціальних ризиків з урахуванням факторів розвитку сучасного світу. Таким чином, будь-яка цивілізована держава, що діє на підставі демократичних засад, повинна створювати умови для забезпечення особам належного рівня життя, особливо у разі настання соціальних ризиків.

14. Вивчення міжнародних правових актів дозволило з'ясувати ступінь їх впливу на національне законодавство і джерела права соціального забезпечення. Міжнародні документи та досвід зарубіжних країн є головним показником додержання права соціального забезпечення. Незважаючи на те, що порядок надання допомог й пільг у більшості країн інший, ефективність і дієвість міжнародного досвіду можуть бути підвищені за рахунок відбиття таких норм у законодавстві нашої країни з урахуванням особливостей національного законодавства, рівня зрілості суспільства в цілому.

15. Повноцінна інтеграція України в ЄС передбачає приведення багатьох сфер життєдіяльності країни у відповідність до європейських стандартів. Це повною мірою стосується такої важливої сфери життя нації в цілому, як соціальне забезпечення сімей з дітьми. При цьому мова йде не про формальну, а реальну адаптацію вже існуючої практики функціонування системи соціального забезпечення до нових європейських стандартів. Безперечно, адаптація законодавства України в цій сфері має здійснюватися системно та послідовно, саме тому, на наш погляд, необхідно розробити концепцію, в якій визначити подальші кроки наближення рівня соціального забезпечення сімей з дітьми України до вимог ЄС. Це, безперечно, допоможе уникнути непослідовності, плутанини та хаотичності цього процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Костриця В. Про заробітну плату за час фінансово-економічної кризи у світі: нова глобальна доп. Міжнар. бюро праці / В. Костриця // Праця і зарплата. – 2011. – 12 січ. (№2). – С. 3.
2. Державна цільова соціальна програма підтримки сім'ї до 2016 року: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р., №341 // Уряд. кур'єр. – 2013. – 29 трав. (№ 94). – С. 12.
3. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 р., №2947-III // Офіц. вісн. України. – 2002. – №7. – Ст. 273.
4. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учеб. / В. С. Андреев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 304 с.
5. Ватрас В. А. До питання про законодавче закріплення поняття сім'ї / В. А. Ватрас // Держава і право: зб. наук. пр. – Юрид. і політ. науки. – К., 2009. – Вип. 44. – С. 327-332.
6. Про затвердження Положення про прийомну сім'ю: постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 р., №565 // Офіц. вісн. України. – 2002. – №18. – Ст. 926.
7. О применении судами законодательства при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов на детей и других членов семьи: постановление Пленума Верхов. Суда СССР от 25.03.1982 г., № 2 // Бюллетень Верхов. Суда СССР. – 1982. – №3. – С. 12-17.
8. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 р., №2811-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – №5. – Ст. 21.
9. Статистичний щорічник України за 2009 рік / Держ. ком. статистики України. – К., 2010. – 567 с.
10. Даль В. І. Толковый словарь живого великорусского языка / В. І. Даль. – М. : Рус. яз., 1982. – Т. 3. – 555 с.
11. Кузьменко Т. М. Сучасна сім'я: основні характеристики та тенденції розвитку / Т. М. Кузьменко // Вісн. Акад. праці і соціальн. відн. Федерації профспілок України. – К., 2009. – № 2. – С. 16–21.
12. Сіленко А. О. Сім'я у об'єктиві соціальної політики / А. О. Сіленко // Правова держава. – Одеса, 2000. – № 2. – С. 26–29.
13. Береза В.Я. Функції сучасної сім'ї // [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://biblioteka.cdu.edu.ua/cgi-bin/catsearch.pl>

14. Агабабян Э. М. Экономические основы воспроизводства нематериальных благ при социализме / Э. М. Агабабян. – М. : Экономика, 1983. – 272 с.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.
16. Основной закон о социализации земли: Закон РСФСР от 27.01.1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 25. – Ст. 346.
17. Борисов В. А. Перспективы рождаемости / В. А. Борисов. – М.: Юрид. лит., 1976. – 24 с.
18. Капица П. Л. Научный и социальный подход к решению глобальных проблем / П. Л. Капица // Вопросы философии. – 1977. – № 1. – С. 18-24.
19. Варламов Н. В. Посттоталитаризм: проблемы теории / Н. В. Варламов // Политические проблемы теории государства. – М., 1993. – С. 34-42.
20. Політко Н. Сім'я як соціальний інститут і природне середовище для виховання дитини / Н. Політко // Юрид. наука. – 2012. – №12. – С. 29–34.
21. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28.06.1996 р., №254 к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
22. Загальна декларація прав людини: прийнята резолюцією Ген. Асамблеї ООН від 10.12.1948 р., № 217А (III) // Офіц. вісн. України. – 2008. – №93. – Ст. 3103.
23. Міжнародний Пакт про економічні, соціальні та культурні права. – К.: Укр. правн. фундація., 1995. – 16 с.
24. Конвенция №103 об охране материнства (пересмотренная в 1952 году): от 28.06.1952 г. // Международная защита прав и свобод человека : сб. док. – М., 1990. – С. 355–361.
25. Конвенція про права дитини: від 20 листоп. 1989 р. // Закони України. – К., 1998. – Т. 14: Міжн. договори України. – С. 10-26.
26. Ветухова І. А. Особливості правового регулювання праці жінок, які поєднують роботу з материнством, та його подальше вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / І. А. Ветухова. – Х., 2001. – 20 с.
27. Бориченко К.В. Становлення та розвиток законодавства про соціальний розвиток сімей з дітьми / К.В. Бориченко // Наук. вісн. Міжнар. гуманіт.о ун-ту. – Сер.: Юриспруденція. – 2013. – №5. – С. 79-83.
28. Ярило З. Зберегти кадровий потенціал / З. Ярило // Соціальн. захист. – 2011 – №2. – С. 5–7.

29. Слюсаренко Н. В. Роль та місце жінки в історії розвитку суспільства / Н. В. Слюсаренко // Педагогічний альманах: зб. наук. пр. – Київ; Херсон, 2006. – Вип. 1. – С. 172-183.
30. Діти в Україні // [Електронний ресурс]. – [Режим доступу]: http://www.unicef.org/ukraine/ukr/children_6076.html
31. Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р., №879 // Офіц. вісн. України. – 2006. – №26. – Ст. 1898.
32. Чеховська І.В. Державна матеріальна підтримка сімей в Україні: проблеми та напрями реформування / І.В. Чеховська // Ученые записки Таврического Нац. ун-та им. В.И. Вернадского. – Серия: Юрид. науки. – 2012. – Т. 25 (64). – №1 – С. 342-352.
33. Шумна Л.П. Щодо можливості обмеження права на соціальні послуги як складової соціального захисту населення України / Л. П. Шумна // Актуальні проблеми права: теорія і практика . – 2012. – №25. – С. 581-588.
34. Иванова Р. И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р. И. Иванова. – М. : Из-во Моск. ун-та, 1986. – 175 с.
35. Сердюк Ю.О. Соціальний захист членів сімей працівників органів внутрішніх справ України: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Ю.О. Сердюк. – Х., 2005.- 185 с.
36. Сташків Б. І. Поняття права соціального забезпечення / Б. І. Сташків // Право України. – 2000. – № 5. – С. 24-26.
37. Стаховська Н.М. Відносини в праві соціального забезпечення: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Н.М. Стаховська. – К., 2000. – 21 с.
38. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381 с.
39. Мачульська О. Е. Современные представления о предмете права социального обеспечения / О. Е. Мачульська // Вестн. Моск. ун-та. – Серия 11: Право. – 2003. – № 6. – С. 47–55.
40. Буянова М.О. Право соціального забезпечення Росії / М.О. Буянова // [Електронний ресур]. – Режим доступу: <http://pravo-knigi.ru>
41. Волгин Н. А. Социальная политика : учеб. / Н. А. Волгин. – М. : Экзамен, 2002. – 736 с.
42. Приходько С. Здійснення громадянами права на соціальний захист та гарантії його забезпечення / С. Приходько // Право України. – 2000. – № 2. – С. 18-22.

43. Єрмоловська О. Ю. Соціальний захист як фактор стабілізації життєвого рівня населення в умовах трансформації економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.01.01 / О. Ю. Єрмоловська. – Х., 1996. – 23 с.
44. Хом'як І. К. Формування системи соціального захисту сільського населення в радіоактивних забруднених районах: автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.09.03 / І. К. Хом'як. – К., 1996. – 19 с.
45. Сирота І. М. Основні принципи права соціального забезпечення / І. М. Сирота // Сучасний вимір держави та права: зб. наук. пр. – Миколаїв, 2008. – С. 139-141.
46. Ярошенко І. Законодавство України про соціальний захист / І. Ярошенко // Юрид. Україна. – 2008. – №9. – С. 63-67.
47. Стаховська Н. М. Соціальне забезпечення чи захист? / Н. М. Стаховська // Предпр-тво, хоз-тво и право. – 2000. – №8. – С. 54-57.
48. Прилипко С. М. Проблеми теорії права соціального забезпечення / С. М. Прилипко. – Х. : Берека-Нова, 2006. – 264 с.
49. Социальное страхование и социальная защита: докл. Генер. директора МБТ. – Женева : Вестон, 1993. – 35 с.
50. Дурденевский В. Лекции по праву социальной культуры / В. Дурденевский. – М. ; Л. : Госиздат, 1929. – 327 с.
51. Зайкин А. Д. Значение решений 27 съезда КПСС для развития советского трудового права и права социального обеспечения / А. Д. Зайкин, Р. И. Иванова // Вестн. Моск. ун-та. – Серия 11: Право. – 1982. – № 5. – С. 28–34.
52. Попок А.А. Світовий досвід соціального захисту населення [Електронний ресурс] / А. А. Попок, В. В. Лаврухін // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. - С. 111-117.
53. Чужданова М. В. Міграційні процеси в Україні (статистичний аспект) / М. В. Чужданова // Фінансові послуги та розвиток суб`єктів господарювання в Україні: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. молодих вчених, магістрів і студ. старших курсів. – Х., 2008. – С. 360–365.
54. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р., №3671-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – №16. – Ст. 146.
55. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р., № 3773-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – №83. – Ст. 3014.

56. Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р., №2011-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – №15. – Ст. 190.

57. Матеріали наукової конференції «Конституція України – основа модернізації держави та суспільства» (21-22 черв. 2001 р., м. Харків) / Адмін. Президента України, Верхов. Рада України, Каб. Міністрів України, Нац. акад. наук України, Акад. прав. наук України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2001. – 592 с.

58. Перестройка в системе распределительных отношений / отв. ред. М. А. Можина. – М : Наука, 1992. – 132 с.

59. Про затвердження Порядку проведення індексації грошових доходів населення : постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 р., № 1078 // Офіц. вісн. України. – 2003. – №29. – Ст. 1471.

60. Давиденко В. Соціальне партнерство – як фактор соціально-економічної стабільності в умовах ринкових реформ: регіональний аспект / В. Давиденко // Соціальний захист. – 2004. – № 2. – С. 31–34.

61. Про колективні договори й угоди : Закон України від 01.07.1993 р., №3356-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – №36. – Ст. 361.

62. Шкода Т. Основні питання проекту Соціального кодексу України / Т. Шкода // Юрид. журнал. – 2011. – № 9. – С. 122, 123.

63. Семья как объект философских и социологических исследований / под ред. Б. Дикона. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1974. – 36 с.

64. Хил Р. Современные тенденции в теории семьи / Р. Хил // Социологические исследования. – М., 1970. – Вып. 4. – С. 43-45.

65. Демографическая политика в СССР / под ред. М. Марченко. – М.: Юрист, 1983. – 19 с.

66. Янкова З. А. Советская семья: проблемы и тенденции развития / З. А. Янкова. – М. : Юрид. лит, 1981. – 37 с.

67. Переведенцев В. И. Воспроизводство населения и семья / В. И. Переведенцев // Социологические исследования. – М., 1982. – Вып. 6, №2. – С. 32-35.

68. Математические методы прогнозирования численности и структуры семей / под ред. Ю. Г. Кобзарь. – Киев : Юринком, 1968. – Вып. 19. – 28 с.

69. Баумане Д. В. Семья : пер. с латыш. / Д. В. Баумане [и др.]; под ред. А. Я. Студенте. – Рига : Звайгзне, 1985. – 205 с.

70. Соловьев Н. Я. Брак и семья сегодня / Н. Я. Соловьев. – Вильнюс: Минтис, 1977. – 31 с.
71. Філософський енциклопедичний словник / голова редкол. В. І. Шинкарук. – К. : Абрис, 2002. – 742 с.
72. Філософський словник соціальних термінів / під заг. ред. В. П. Андрущенка. – К.; Х.: Р.И.Ф., 2005. – 672 с.
73. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року // Урядовий кур'єр. – 2002. – 28 груд. (№244). – С. 11.
74. Сімейне право України : підруч. / за заг. ред.: В. І. Борисова, І. В. Жилінкова. – К. : Юрінком Інтер. – 2008. – 199 с
75. Явор О. А. Функції шлюбного контракту в сімейному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О. А. Явор. – Х., 1996. – 14 с.
76. Мироненко В. П. Сімейне право України: підручник / В. П. Мироненко, С. А. Пилипенко ; за ред. В. П. Мироненко. – К.: Прав. єдність, 2008. – 477 с.
77. Цивільне право України: підручник у 2-х кн. / М-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка ; за ред.: О. В. Дзера, Н. С. Кузнєцова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – Кн. 1. – 720 с.
78. Ланцев М. С. Социальное обеспечение в СССР (экономический аспект) / М. С. Ланцев. – М. : Экономика, 1976. – 143 с.
79. Рясенцев В. А. Семейное право : учеб. / В. А. Рясенцев. – М. : Юрид. лит., 1967. – 224 с.
80. Советское право социального обеспечения : учеб. пособ. / под ред. А. Д. Зайкина. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1982. – 264 с.
81. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р., №1058-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 33. – Ст. 1770.
82. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000 р., №1768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 290.
83. Пономаренко О. М. Правове регулювання соціального забезпечення допомогами у зв'язку з народженням та вихованням дитини : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / О. М. Пономаренко. – Х., 2005. – 225 с.
84. Українські сім'ї: правові проблеми // Соціальний захист. – 2011. – №3. – С. 9, 10.
85. Про заходи щодо посилення охорони материнства та дитинства : постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.1998 р., №1929 // Офіц. вісн. України. – 1998. – №49. – Ст. 1800.

86. Основи законодавства про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р., №2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – №4. – Ст. 19.
87. Кодекс законів про працю України : затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р., №322-VIII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – Дод. до №50. – Ст. 375.
88. Проект Трудового кодексу України (реєстр. №2902, текст від 27.08.2013 р.) // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46746
89. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р., №435-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
90. Астрахан Е. И. Некоторые вопросы пенсионного правоотношения по советскому трудовому праву / Е. И. Астрахан // Ученые записки Всесоюзного ин-та юрид. наук. – М., 1962. – Вып. 14. – С. 151-183.
91. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.
92. Азарова Е. Г. Обеспечение многодетных семей государственными пособиями / Е. Г. Азарова // Вопросы социального обеспечения. – М., 1975. – Вып. 6. – С. 27-30.
93. Абрамов С. Н. Новое законодательство о браке и семье / С. Н. Абрамов, К. А. Граве; под. ред. И. Т. Голякова. – М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1947. – 50 с.
94. Сташків Б. Процедурні правовідносини у сфері соціального забезпечення: поняття, структура, види / Б. Сташків // Підпр-тво, госп-тво і право. – 2003. – № 12. – С. 95-102.
95. Чумакова Т. Е. Государственное обеспечение детей и вопросы советского семейного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Т. Е. Чумакова. – Минск, 1964. – 19 с.
96. Васькович Й. Проблеми та перспективи побудови правової держави в Україні / Й. Васькович // Право України. – 2000. – № 1. – С. 32-34.
97. Чернышева Е. Ф. Правовое регулирование отношений по социальному обеспечению семей, имеющих детей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Е. Ф. Чернышева. – Л., 1981. – 21 с.
98. Осин В. Н. Ежемесячные пособия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В. Н. Осин. – М., 1982. – 24 с.
99. Крамаренко Л. В. Наукові основи організаційно-правового механізму соціальної допомоги багатодітним сім'ям / Л. В. Крамаренко // Наук. вісн. Акад.

муниципального управл.: зб. наук. пр. – Серія: Управління. – 2009. – Вип. 4 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2009_4/ZMIST.htm.

100.Иванкина Т. В. Проблемы правового регулирования распределения общественных фондов потребления : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 / Т.В. Иванкина. – М., 1986. – 429 с.

101.Азарова Е. Г. Семья и право социального обеспечения / Е. Г. Азарова, В. Д. Новиков // Право и защита семьи государством / отв. ред.: В. П. Мозолин, В. А. Рясенцев. – М., 1987. – Гл. 6. – С. 132-153.

102.Д'яченко В. Система соціальної допомоги на шляху перетворень / В. Д'яченко // Соціальний захист. – 2011. – №10. – С. 11, 12.

103.Цедербаум Ю. Я. Пенсии семьям, потерявшим кормильца / Ю. Я. Цедербаум // Социальное обеспечение. – М., 1970. – Вып. 4. – С. 23-27.

104.Кулачок Л. В. Державна допомога сім'ям з дітьми як форма соціально-правового захисту: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / Л.В. Кулачок. – Х., 2003. – 183 с.

105.Питання виплати застрахованим особам допомоги при народженні дитини та по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку: постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 р., №32 // Офіц. вісн. України. – 2007. – №4. – Ст. 150.

106.Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням: Закон України від 18.01.2001 р., №2240-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – №14. – Ст. 71.

107.Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України від 23.09.1999 р., №1105-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – №46, 47. – Ст. 403.

108.Кулачок Л. В. Гарантії при наданні державної допомоги сім'ям з дітьми / Л. В. Кулачок // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – Х., 2003. – Вип. 21, ч. 1. – С. 146-152.

109.Стрепко В. Л. Правові засади регулювання соціальних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 / В. Л. Стрепко. – Львів, 2006. – 172 с.

110.Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учеб. пособ. / Е.Е. Мачульская, Ж.А. Горбачова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Книжн. мир, 2001. – 293 с.

111. Сингаївський Я. Вдосконалюється система соціальних виплат / Я. Сингаївський // Обрій. – 2006. – 14-20 груд. (№50). – С. 7.

112. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р., №1751 // Офіц. вісн. України. – 2001. – №52. – Ст. 2365.

113. Азарова Е. Г. Совершенствование системы государственных ежемесячных пособий на детей / Е. Г. Азарова, З. Д. Виноградова // Вопросы социального обеспечения. – М., 1986. – С. 38-43.

114. Якубов В. Особливості сучасної української сім'ї в системі соціальних відносин / В. Якубов // Зб. наук. праць Української акад. держ. упр. при Президентові України. – 2003. – Вип. 2. – С. 481-493.

115. Стрепко В. Форми та строки виплати допомог за правом соціального забезпечення / В. Стрепко // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. ІХ регіон. наук.-практ. конф. (13-14 лют. 2003 р.). – Львів, 2003. – С. 359, 360.

116. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні: Закон України від 27.03.2014 р., №1166-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – №28. – Ст. 783.

117. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р., №2017-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – №48. – Ст. 409.

118. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26.12.2011 р., №20-рп/2011 // Офіц. вісн. України. – 2012. – №3. – Ст. 100.

119. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 р., №5-рп/2005 // Офіц. вісн. України. – 2005. – №39. – Ст. 2490.

120. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17.10.2002 р., №17-рп/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – №44. – Ст. 2045.

121. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16.01.2014

р., №719-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – №9. – Ст. 93.

122. Социальная защита за рубежом. – М. : Наука, 2006. – 67 с.

123. Грищенко В. І. Репродукування сімейного щастя: [Нобелівська премія 2010 р. у галузі медицини] / В. І. Грищенко // Вісн. Нац. акад. наук України. – 2010. – №12. – С. 66-68.

124. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: Закон України від 16.11.2000 р. №2109-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – №1. – Ст. 2.

125. Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Мать-Героиня» и учреждении Ордена «Материнская слава» и медали «Медаль Материнства»: Указ Президиума Верхов. Совета СССР от 08.07.1944 г. // Ведом. Верховного Совета СССР. – 1944. – №37. – С. 26-37.

126. О мероприятиях по оказанию материальной помощи детям беднейших семейств: постановление СНК РСФСР от 14.04.1928 г. // СУ РСФСР. – 1928. – №44. – Ст. 330.

127. Дашковська О. Р. Загальна характеристика становища жінки в сім'ї: історія і сучасність / О. Р. Дашковська // Проблеми законності: республік. міжвід. наук. зб. – Х., 2003. – Вип. 63. – С. 51-57.

128. Соколенко Т. М. Жінка в українському суспільстві: проблеми та перспективи / Т. М. Соколенко // Учен. записки Харьков. гуманітарного ін-та «Народная украинская академия». – 1997. – Т. 3. – С. 174-178.

129. Демський О. Право на аліменти: (юрид. консультація) / О. Демський // Юрид. вісн. України. – 2012. – 1-7 груд. (№ 48). – С. 14.

130. 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 // Офіц. вісн. України. – 2006. – №8. – Ст. 446.

131. Ковтунова Л. Порушення принципу моногамії як підстава недійсності шлюбу / Л. Ковтунова // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 6. – С. 125-128.

132. О выплате пособий на детей военнослужащих срочной службы: постановление Совета Министров СССР от 25.10.1963 г., №1108 // Собр. постановлений правительства СССР. – 1963. – №20. – Ст. 198.

133. Войтенко В. Спрощення процедури виплат на дітей / В. Войтенко // Юрид.

вісн. України. – 2007. – 18-24 серп. (№ 33). – С. 13.

134.Семья в Украине // Вечірній Харків. – 2013. – 15 бер.

135.Про соціально-економічну підтримку становлення та розвитку студентської сім'ї : Указ Президента України від 04.08.2000 р., №958/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – №32. – Ст. 1343.

136.Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 р. №796-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – №13. – Ст. 178.

137.Про порядок та розміри компенсаційних виплат дітям, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи: постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1997 р., №155 // Офіц. вісн. України. – 1997. – №7. – Ст. 44.

138.Саликова Н. М. Роль права социального обеспечения в осуществлении демографической политики РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Н. М. Саликова. – М., 1992. – 19 с.

139.Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати (доходу, грошового забезпечення) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням: постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2001 р., №1266 // Офіц. вісн. України. – 2001. – №40. – Ст. 1802.

140.Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. №1751 та від 11 січня 2007 р. №13: постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р., №900 // Офіц. вісн. України. – 2007. – №52. – Ст. 2105.

141.Про затвердження Інструкції про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову неприцездатність громадян: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13.11.2001 р., №455 // Офіц. вісн. України. – 2001. – №49. – Ст. 2216.

142.Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р., №16/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – №23. – Ст. 121.

143.Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 р., №2262-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – №29. – Ст. 399.

144.Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам

начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та членам їхніх сімей: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.1992 р., №393 // [Електроний ресур]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393-92-%D0%BF>

145. Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 р., №226 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – №8. – Ст. 194.

146. Про додаткові заходи до соціального захисту окремих категорій населення м. Києва в 2007 році: розпорядження Київської міськ. держ. адміністрації від 20.04.2007 р., №456 // Столиця. – 2007. – 4 трав. (№39).

147. Про поліпшення умов життя самотніх малозабезпечених громадян м. Києва у 2011 році: розпорядження Київської міськ. держ. адміністрації від 14.02.2011 р., №156 // Хрещатик. – 2011. – 5 берез. (№78).

148. Питання соціального захисту дітей журналістів, які загинули або стали інвалідами у зв'язку з виконанням службових обов'язків: Указ Президента України від 30.04.2002 р., №428/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – №19. – Ст. 960.

149. Новиков В. Д. Правовое регулирование пенсионного обеспечения при потере кормильца на современном этапе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В. Д. Новиков. – М., 1989. – 20 с.

150. Ждан М. Д. Особливості реалізації права на пенсію науковими (науково-педагогічними) працівниками: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / М. Д. Ждан. – Х., 2007. – 182 с.

151. Потопахіна О. М. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. М. Потопахіна. – О., 2003. – 20 с.

152. Дробот Ж. А. Поняття сім'ї та його значення в пенсійному страхуванні у зв'язку з втратою годувальника / Ж. А. Дробот // Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави: зб. наук. пр. – Черкаси: Вид-во ЧНУ ім. Богдана Хмельницького, 2008. – С. 91-93.

153. Стичинський Б. С. Проблеми визначення суб'єктів пенсійних правовідносин / Б. С. Стичинський // Право України. – 1997. – №11. – С. 12-15.

154. Клемпарський М. М. Правове регулювання пенсійного забезпечення працівників органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / М. М. Клемпарський. – Х., 2004. – 224 с.

155. Про пенсійне забезпечення: Закон УРСР від 05.11.1991 р., №1788-ХІІ //

Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1992. – №3. – Ст. 10.

156.Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р., №4050-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – №26. – Ст. 273.

157.Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18.05.2004 р., №1727-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – №33-34. – Ст. 404.

158.Про затвердження Переліку медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 16 років : наказ Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соц. політики України, Міністерства фінансів України від 08.11.2001 р., №454/471/516 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 52. – Ст. 2403.

159.Про порядок призначення пенсій на пільгових умовах жінкам, які працюють в сільськогосподарському виробництві та виховали п'ятеро і більше дітей: постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.1992 р., №244 // [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/244-92-%D0%BF>

160.Про внесення змін до деяких законів України щодо призначення та індексації пенсії: Закон України від 14.05.2013 р., №231-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – №11. – Ст. 135.

161.Библия. – М.: РБО, 2011. – 1406 с.

162.Тюптя Л.Т. Соціальна робота: теорія і практика: навч. посіб. / Л.Т. Тюптя, І.Б. Іванова. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2008. – 574 с.

163.Захаров М.Л. Право социального обеспечения России: учеб. / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – М.: БЕК, 2001. – 576 с.

164.Буянова М.О. Социальное обслуживание граждан России в условиях рыночной экономики (теоретико-правовой аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / М.О. Буянова. – М., 2003. – 325 с.

165.Рунова Н.О. Правове регулювання соціального обслуговування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Н.О. Рунова. – Луганськ, 2011. – 182 с.

166.Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: Закон України від 21.06.2001 р., №2558-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – №42. – Ст. 213.

167.Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р., №966-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – №45. – Ст. 358.

168.Правове регулювання соціального обслуговування населення в сучасних умовах / за наук. ред.. О.М. Ярошенка. – Х.: Юрайт, 2012. – 312 с.

169.Беличева С.А. Методика и практика социальной работы / С.А. Беличева //

Российский журнал социальной работы. – 1995. – №1. – С. 54-57.

170.Осипов Д.М. Соціальне обслуговування громадян похилого віку в Україні: питання теорії і практики / Д. М. Осипов // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2010. – №17. – С. 345-351.

171.Бреев Б.Д. Развитие сферы услуг и экономический рост: Материалы к лекциям и семинарам / Б.Д. Бреев, В.Ф. Галецкий // Рос. эконом. журн. – 2000. – №10. – С. 56-60.

172.Михайлова Н. В. К вопросу об экономическом совершенствовании форм социального обеспечения / Н. В. Михайлова // Вопросы совершенствования социального обеспечения : сб. науч. тр. – М. : Юрид. лит., 1987. – С. 3-5.

173.Мацулевич Ю. С. Граждане как субъекты права социального обеспечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Ю. С. Мацулевич. – М., 1990. – 18 с.

174.Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. Медичне право України: Підручник /За заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008 . – 507 с.

175.Фогель Я. М. Правовое регулирование социального обслуживания нетрудоспособных / Я. М. Фогель // Труды Всесоюзного юрид. заочного ин-та. – М., 1977. – Т. 50 : Правовые проблемы регулирования труда в свете решений XXV съезда КПСС. – С. 12-15.

176.Тучкова Э. Г. Дальнейшее развитие социального обеспечения на современном этапе (правовые проблемы) / Э. Г. Тучкова // XVII съезд КПСС и развитие трудового права и права социального обеспечения : сб. науч. тр. – М. : Юрид. лит., 1987. – С. 90-107.

177.Про Програму «Українська родина»: постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2001 р., №243 // Офіц. вісн. України. – 2001. – №11. – Ст. 449.

178.Європейський кодекс соціального забезпечення: прийнятий Радою Європи 16.04.1964 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU64011.html

179.Савостьянова В.Б. Новація принципів пенсійного права в умовах сучасної пенсійної реформи в Росії: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / В.Б. Савостьянова. – Пермь, 1999. – 275 с.

180.Прилипко С.М. Предмет права соціального забезпечення: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.05 / С.М. Прилипко. – Х., 2007. – 382 с.

181.Шайхатдинов В. Ш. Теория социального обеспечения: юридический анализ / В. Ш. Шайхатдинов. – Саратов : Наука., 1982. – 156 с.

182. Сирота І. М. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / І. М. Сирота. – Вид. 8-ме. – Х. : Одісей, 2010. – 408 с.
183. Прудов Ю.О. Соціальні виплати та пільги в українському законодавстві / Ю. Прудов // Право України. – 2005. – №11. – С. 85-89.
184. Солов'єв Н. Я. Семья в советском обществе / Н. Я. Солов'єв. – М. : Наука, 1962. – 44 с.
185. Дорош Є. Система соціальної допомоги країни потребує змін / Є. Дорош // Пенсійний кур'єр. – 2011. – № 2. – С. 1, 2.
186. Про затвердження Порядку встановлення плати для батьків за перебування дітей у державних і комунальних дошкільних та інтернатних навчальних закладах: наказ Міністерства освіти і науки України від 21.11.2002 р., №667 // Офіц. вісн. України. – 2002. – №50. – Ст. 2269.
187. Про невідкладні питання діяльності дошкільних та інтернатних навчальних закладів: постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2002 р., №1243 // Офіц. вісн. України. – 2002. – №35. – Ст. 1650.
188. Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту багатодітних і неповних сімей: Указ Президента України від 30.12.2000 р., №1396/2000 // Офіц. вісн. України. – 2001. – №1. – Т. 1. – Ст. 17.
189. Про дошкільну освіту : Закон України від 11.07.2001 р., №2628-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – №49. – Ст. 259.
190. Шевцов А.Г. Методологічні принципи соціальної реабілітації осіб з обмеженими функціями здоров'я // Зб. наук. праць Кам'янець-Подільського держ. ун-ту : Серія соціально-педагогічна. – Вип. VI. – Кам'янець-Подільський, 2006. – С. 337-342.
191. Каменщук Т.Д. Психолого-педагогічний супровід дітей з особливими освітніми потребами у загальноосвітніх навчальних закладах. Методичні рекомендації / Т.Д. Каменщук, Н.М. Нечипорук. – Вінниця : ФОП Данилюк В.Г., 2012. – 50 с.
192. Ілляшенко Т.Д. Яка вона – інтеграція дітей з особливими освітніми потребами у ЗНЗ / Т.Д. Ілляшенко // Початкова школа. – 2011. – №5. – С. 47-50.
193. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон УРСР від 21.03.1991 р., №875-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – №21. – Ст. 252.
194. Про порядок безкоштовного забезпечення продуктами дитячого харчування дітей перших двох років життя із малозабезпечених сімей: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 30.03.1994 р., №42 // Закон і бізнес. – 1994. – №23. – С. 4.
195. Про норми харчування та часткову компенсацію вартості продуктів для осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: постанова Кабінету Міністрів

України від 21.05.1992 р., №258 // [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/258-92-%D0%BF>

196.Про підтримку сімей при народженні дитини: постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2004 р., №981 // Офіц. вісн. України. – 2004. – №31. – Ст. 2070.

197.Андреев В. С. Правовые проблемы социального обеспечения в СССР / В. С. Андреев // Сов. гос-во и право. – 1967. – №2. – С. 24-33.

198.Андреев В. С. Социальное обеспечение в СССР (правовые вопросы) / В. С. Андреев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 256 с.

199.Караваяев В. В. Вопросы права социального обеспечения / В. В. Караваяев // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. – М., 1975. – С. 212-218.

200.Батыгин К. С. Развитие основных форм социального обеспечения в свете Конституции СССР / К. С. Батыгин // Сов. гос-во и право. – 1979. – №3. – С. 45-47.

201.Державна програма приватизації на 2012-2014 роки: затв. Законом України від 13.01.2012 р., № 4335-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 10. – Ст. 359.

202.Надточій Б.О. Соціальне страхування у контексті історії [Текст] / Б.О. Надточій // Соціальний захист. – 2003. – № 2. – С. 20–24.

203.Вигдорчик Н.А. Теория и практика социального страхования [Текст]: теоретические основы социального страхования [2-е изд.] / Н.А. Вигдорчик – Петроград: Книга, 1923. – Вып. 1 – 151 с.

204.Мигович І.І. Історичні корені й традиції благодійництва [Текст] / І.І. Мигович // Соціальний захист. – 1996. – № 4. – С.77–87.

205.Васильєва О.В. З історії милосердя [Текст] / О.В. Васильєва // Соціальний захист. – 1994. – № 4. – С. 71–72.

206.Пенсійна система України [Текст]: навч. посіб. / за заг. ред. В.І. Грушка. – К.: Кондор, 2006. – 336 с.

207.Свод уставов о службе гражданской: уставы о пенсиях и единовременных пособиях [Текст] – СПб.: Гос. тип., 1896. – Кн. 2. – 575 с.

208.Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим [Текст] / Е.И. Астрахан. – М.: Юрид. лит., 1971. – 216 с.

209.Астрахан Е.И. Принципы пенсионного обеспечения рабочих и служащих в СССР [Текст] / Е. И. Астрахан. – М.: Госюриздат, 1961. – 127 с.

210.Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки [Текст]: затверджена 30 січня 1937 року Надзвичайним XIV Всеу-країнським з'їздом рад // СЗ УССР. – 1937. – № 30. – Ст. 121.

211. Про державні пенсії [Текст]: Закон Верховної Ради СРСР від 14 липня 1956 року // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1956. – № 15. – Ст. 313.

212. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік [Текст]: прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

213. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки [Текст]: прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання 20 жовтня 1978 року // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.

214. Болотіна Н.Б. Право соціального забезпечення України: системно-структурний аналіз [Текст] / Н. Б. Болотіна // Право України. – 2001. – № 5. – С. 24–29.

215. Про проект Концепції соціального забезпечення населення України [Текст]: постанова Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року №3758-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №6. – Ст.31.

216. Статистичні дані Евростату: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: ec.europa.eu/evrostat/data/database.

217. Міжнародний Рух Червоного Хреста: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: International Committee of the Red Cross [CH] <https://www.icrc.org>

218. Брокгауз-Ефрон // Большая советская энциклопедия: В 66 томах (65 т. и 1 доп.) / Гл. ред. О. Ю. Шмидт. — 1-е изд. — М.: Советская энциклопедия, 1926—1947.

219. Григорьева И. Модели социальной политики в современном обществе: одна, две или больше? /И. Григорьева [Електр. ресур]. – Режим доступу: http://www.dialogvn.ru/uk/1998/n1998_1.htm.