

теорії та практики. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 1 (85). С. 132-138.

**Велієва А.А.**

здобувач вищої освіти юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Науковий керівник:** доцент кафедри цивільно-правових дисциплін, канд. екон. наук Калініченко З. Д.

## **СУЧАСНИЙ СТАН ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ СІМЕЙ З ДІТЬМИ**

Відповідно до ст. 51 Конституції України сім'я, дитинство, материнство та батьківство охороняються державою. Закріплені у Основному законі напрямки діяльності держави є загальнонаціональними пріоритетами. У зв'язку з цим, відповідно до окресленого стратегічного курсу, важливим складником державної політики у сфері соціально-правового захисту населення є законодавче забезпечення прав сімей з дітьми, оскільки саме йому належить пріоритетне значення у регулюванні суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації суб'єктами права на соціальний захист.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем. Проблема законодавчого забезпечення реалізації права особи на соціальний захист неодноразово була об'єктом досліджень таких науковців, як С. М. Прилипко, І. С. Ярошенко, І. М. Сирота, Н. Б. Болотіна, О. Ф. Чернишова, М. Л. Захаров, Е. Г. Тучкова та ін., проте комплексного аналізу законодавства у сфері соціального захисту сімей з дітьми в історичному аспекті не проведено.

У зв'язку з цим, метою дослідження є аналіз становлення законодавства про соціальний захист сімей з дітьми та його сучасного стану, що дозволить виявити закономірності, спрогнозувати подальший розвиток, а також виробити рекомендації для його вдосконалення.

Викладення основного матеріалу. Забезпечення реалізації соціальних прав сімей з дітьми тісно пов'язане зі ставленням до дитини як до соціального суб'єкта. Ще до IV ст. н. е. дитина вважалася нижчим, лише економічно вигідним, створінням, повністю залежним від дорослих. І тільки близько 390 р. вбивство дитини стали вважати злочином, прирівнюючи його до вбивства дорослої людини. Саме у цей період формуються основи соціального захисту матері та дитини, а згодом і всієї сім'ї.

Однак, про зародження законодавства у сфері соціального захисту сімей з дітьми можна говорити лише починаючи з IX ст., коли у слов'ян формується християнська концепція допомоги у формі милостині, суб'єктами якої стали хворі, жебраки, вдови та сироти. У цей період на території сучасної України з'являються перші нормативні акти, що регулювали надання підтримки

вразливим верствам населення. Так, статут князя Володимира 996 р. закріпив обов'язок духовенства здійснювати громадське благодійництво, визначив десятину (1/10) від княжих доходів, яка передавалась на утримання монастирів, церков, богаділень і лікарень.

Таким чином, перший етап (поч. IX ст. - XIV ст.) становлення правового регулювання соціального захисту сімей з дітьми характеризувався епізодичністю, відсутністю нормативно закріпленої системи органів у сфері надання соціального захисту, обмеженістю суб'єктів, які мали право на отримання такого роду підтримки.

З поступовим розвитком суспільства у XIV - першій половині XVII ст., поряд з монастирською системою підтримки знедолених, з'являється державна система допомоги та перші прояви світської благодійності [1].

У зв'язку з цим, можна говорити про початок другого етапу (XIV ст. - поч. XX ст.) розвитку правового регулювання соціального захисту сімей з дітьми. У цей час землі сучасної України були територіально роздроблені та перебували під владою Литви, Польщі та Росії. у зв'язку з цим правове регулювання соціального захисту сімей з дітьми мало свої особливості в залежності від території.

Так, нормативна база соціальної підтримки дітей та їх сімей на території Литовської та Польської держави характеризувалась привілейованістю дітей знатних верств населення, «звичайні» сім'ї з дітьми залишались поза увагою громади. Ще однією особливістю Литовських статутів є відсутність у них обов'язку держави здійснювати соціальний захист сімей з дітьми, ця сфера суспільних відносин була віднесена до компетенції православних громадських об'єднань.

Що стосується земель України, які перебували у складі Росії, то важливу роль у реалізації державної системи допомоги у той період відігравали накази, завданням яких була видача коштів монастирям і церквам для здійснення підтримки знедолених. Ще однією формою опіки того часу, у рамках державної системи допомоги, було надання земель на прожиток. Так, указом царя Михайла Федоровича 1634 р. виділялися земельні ділянки для передачі їх дітям і вдовам загиблих у битві.

Про початок третього етапу формування нормативно-правового регулювання соціального захисту сімей з дітьми можна говорити з XVIII ст., коли на території імперії, до складу якої входили більшість земель сучасної України, почався процес формування державно-адміністративної, суспільної і приватної опіки, який тривав до початку XX ст.

Вперше (у 1724 р.) було наголошено на необхідності навчання малолітніх дітей не лише заможних батьків, але й бідних. при цьому у школах, які створювались при монастирях, поряд з навчанням здійснювалась також опіка.

З останньої чверті XVIII ст. піклування про дітей і вагітних жінок перетворилось на добровільно-обов'язкове. 01.09.1963 р. видано Маніфест про заснування виховних будинків для сиріт. У 1975 р. законодавчо встановлена система опіки, яка включала народні школи, сирітські будинки, рододопоміжні

відділення та ін., що створювались як за рахунок держави, так і за ініціативою приватних осіб [2].

У 1781 р. на українські землі була поширена дія Закону «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», яким передбачалося створення у кожній губернії приказу громадської опіки - установи із соціальними функціями, на яку покладалось провадження питань суспільної опіки й медичного забезпечення [3].

Таким чином, законодавчими актами цього періоду була суттєво підвищена роль держави у соціальному захисті, розширено заходи, спрямовані на вилучення монастирських земель для передачі їх сім'ям з дітьми або у відання лікарень, народних шкіл. Однак, нормативні акти того часу лише в загальних рисах регламентували діяльність соціальних служб, залишаючи широке поле для прояву ініціативи на місцях.

З 01.01.1964 р. постановою Ради Міністрів СРСР від 25.10.1963 р. № 1108 «Про виплату допомоги на дітей військовослужбовців строкової служби» вперше було введено виплату допомоги на дітей військовослужбовців строкової служби, яка виплачувалася дружинам солдатів, матросів, сержантів і старшин строкової служби у розмірі 15 руб. на одну дитину та 22 руб. на двох і більше дітей на місяць, а дружинам, які постійно проживали у сільській місцевості й пов'язані з сільським господарством, - у розмірі 50 % від вищезазначених сум. Однак, варто зазначити, що розміри зазначеної допомоги постійно збільшувались, так, за період з 1960 р. до 1977 р., за розрахунками дослідників, витрати державного бюджету СРСР на виплати допомоги матерям на утримання і виховання дітей, збільшились у 12 разів [5].

У 1970-х рр. допомога по вагітності і пологах була встановлена у розмірі заробітної плати, незалежно від трудового стажу. З 1973 р. збільшено кількість оплачуваних днів по догляду за хворою дитиною; жінки та діти забезпечувались безкоштовною медичною допомогою; уряд сприяв покращенню житлово-побутових умов молодят; була вдосконалена система державних виплат на дітей; покращено харчування і обслуговування дітей у дошкільних закладах, школах-інтернатах, дитячих будинках.

З 01.11.1974 р. на законодавчому рівні були введені виплати на дітей із малозабезпечених сімей (їх отримували сім'ї, в яких середній сукупний дохід на одного члена сім'ї не перевищував 50 руб. на місяць). Допомога виплачувалась на дитину до досягнення нею 8-річного віку. Крім того, активно почала діяти державна система лікувально-профілактичної допомоги жінкам, відбувалося збільшення медичних установ у цілому по республіці.

Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 22.01.1981 р. № 235 «Про заходи щодо посилення державної допомоги сім'ям, які мають дітей» було передбачено надання працюючим матерям, за умови наявності у них стажу роботи не менше 1 року, а також жінкам, які навчаються з відривом від виробництва, частково оплачуваної відпустки по догляду за дитиною до досягнення нею одного року. Оплата за цю відпустку здійснювалась щомісячно у розмірі 35 руб.

Таким чином, починаючи з 1917 р. законодавцем було суттєво збільшене коло суб'єктів, які підлягали соціальному захисту, забезпечено надання їм мінімальних соціальних гарантій. Але досягнення були нівельовані недоліками у правовому регулюванні соціального захисту сімей з дітьми того часу.

Сучасний етап соціального захисту сімей з дітьми розпочався з моменту проголошення Україною незалежності (1991 р.) і триває до цього часу. За період тривалістю більше двох десятиліть законодавство у сфері соціального захисту сімей з дітьми значно оновилося. Верховною Радою України регулярно приймають нові нормативно-правові акти, вносяться зміни до вже діючих. З одного боку це свідчить про пристосування правової бази України до вимог сьогодення, з іншого - непослідовні дії законодавця, ігнорування розробок вчених-юристів призводять до появи надмірної зарегульованості відносин у сфері соціального захисту сімей з дітьми.

Так, Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 р. передбачена виплата 6 видів допомоги: а) у зв'язку з вагітністю та пологами; б) одноразова допомога при народженні дитини; в) по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; г) на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; д) допомога при усиновленні дитини; е) допомога на дітей самотнім матерям.

Ще однією характерною рисою законодавства України у сфері соціального захисту сімей з дітьми є відсутність єдиного підходу при вирішенні однотипних завдань. Сказане стосується, зокрема, порядку виплати державної допомоги у зв'язку з вагітністю і пологами застрахованим особам, тобто найманим працівникам, та непрацюючим жінкам.

Часто нормативно-правові акти приймаються без узгодження їх з рівнем суспільного розвитку та реальними потребами суспільства, без проведення дослідження запитів суспільства та можливостей економіки реагувати на них. У зв'язку з цим законодавцем часто приймаються нормативно-правові акти, які не можуть адекватно вирішити складні суспільні проблеми.

Ще однією характерною рисою законодавства України у сфері соціального захисту сімей з дітьми є низький рівень законодавчої техніки. Сама мова закону робить його зрозумілим і доступним для широких верств населення, сприяє ефективній реалізації права. Але чинне законодавство України у сфері соціального захисту сімей з дітьми дає змогу говорити про зовсім протилежний підхід. Конструкції статей вимагають звернення до інших статей, пунктів законів або інших нормативно-правових актів, що збільшує ймовірність помилок при розрахунках.

Характерною рисою законодавства України у сфері соціального захисту сімей з дітьми є також нерозривний його зв'язок із законами про державний бюджет на відповідний рік, яким встановлюється розміри прожиткового мінімуму для дітей відповідного віку, працездатних осіб та осіб, які втратили працездатність, розміри забезпечення прожиткового мінімуму, відповідно до яких розраховуються розміри допомог сім'ям з дітьми.

Важливим етапом у правовому регулюванні соціального захисту сімей з дітьми стало прийняття 19.06.2003 р. Закону України «Про соціальні послуги»,

який очолив правовий масив у сфері правового регулювання надання соціально-побутових, психологічних, соціально-педагогічних, соціально-медичних та інших послуг.

Однак численна правова база у сфері надання соціальних послуг також потребує вдосконалення, що зумовлено кількома причинами, які умовно можна поділити на три блоки: 1) прогалини у бюджетному законодавстві, які порушують рівність доступу суб'єктів, що надають соціальні послуги сім'ям з дітьми до джерел фінансування; 2) відсутність механізмів впровадження норм Закону України «Про соціальні послуги», які мають регламентуватись відповідними підзаконними нормативно-правовими актами; 3) недоліки у визначенні понятійного апарату і термінології у чинних нормативно-правових актах, які регламентують сферу надання соціальних послуг [4].

Таким чином, становлення законодавства у сфері соціального захисту сімей з дітьми пройшло тривалий період, який можна умовно поділити на п'ять етапів.

Сьогодні законодавство у сфері соціального захисту характеризується прийняттям значної кількості законодавчих актів у сфері соціального захисту сімей з дітьми, що перетворює цю сферу правового регулювання на громіздку та складну систему. У зв'язку з цим, також не можна говорити про створення єдиного порядку надання соціальної допомоги сім'ям, у яких виховуються діти. У зв'язку з цим стоїть першочергове завдання - виробити концептуальний підхід для подальшого реформування законодавства у сфері соціального захисту сімей з дітьми, для зменшення негативних наслідків непослідовної зміни державної політики у цій сфері.

### ***Бібліографічні посилання:***

1. Теорія права соціального забезпечення: Навч. посіб. / Б.Л. Сташків. — К.: Знання, 2015. — 405 с.

2. Тюльпа Т. М. Історія становлення та розвитку соціальної допомоги: навчально-методичний посібник. - Глухів: РВВ ГДПУ, 2008. - 92 с.

3. Ступак Ф. Я. Благодійність та суспільна опіка в Україні (к. XVIII- п. XX ст.) / Ф. Я. Ступак. — К.: Інститут історії НАН України, 2009. — 269 с.

4. Сильченко С.А. Деякі проблеми сучасного стану соціального законодавства / С. А. Сильченко // Право і безпека: Науковий журнал. — 2015. — № 4 (41). — С. 241-246.

5. Дубич К. В. Нормативно-правове забезпечення системи надання соціальних послуг населенню України / К. В. Дубич // Часопис цивільного і кримінального судочинства. — 2012. — № 1. — С. 12-19

**Клініцький І. І.**

здобувач вищої освіти юридичного факультету ДДУВС