

## ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Валецька О.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри історії та теорії держави і права

Чорноморського національного університету імені Петра Могили

УДК 349.3:316.36-053.2](091)(477)

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.3.12>ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ  
ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ СІМЕЙ З ДІТЬМИ

Право на соціальний захист закріплено у Конституції України. Сім'я несе основну відповідальність за забезпечення харчування та захист дітей з віку немовлят до підліткового періоду, до повноліття. В сім'ї починається залучення дітей до культури, цінностей та норм суспільства. Одним з основних завдань держави є розширення соціально-правових гарантій дітей, забезпечення фізичного, інтелектуального, культурного розвитку молодого покоління, створення соціально-економічних і правових інститутів з метою захисту прав та законних інтересів дитини в Україні. У зв'язку з цим державою надається цілий спектр різноманітних видів соціального захисту, серед яких найпоширенішою є соціальна допомога сім'ям з дітьми.

Аналізу становлення законодавства України щодо соціального захисту сімей з дітьми були присвячені наукові праці таких вчених, як Н.Б. Болотіна, О.С. Бурлака, Б.І. Сташків, Л.В. Кулачок, О.М. Пономаренко, П.М. Корнева та інші. Проте ця проблема не втратила своєї актуальності, що й зумовлює необхідність проведення даного дослідження.

Метою дослідження є визначення особливостей розвитку національного законодавства щодо соціального захисту сімей з дітьми, особливо у сфері надання соціальної допомоги. Для досягнення мети поставлені завдання – встановити етапи розвитку законодавства щодо соціального захисту; визначити особливості кожного етапу і, на підставі такого аналізу визначити перспективи впровадження в нашої державі нових стандартів захисту інтересів сімей з дітьми.

Сучасний період розвитку законодавства у сфері державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми розпочався з 1991 року, однак на тих підставах, які були закладено ще у радянській період. Характеризуючи цей період, ми слідом за Н.Б. Болотіною можемо зазначити, що радянська модель соціального забезпечення була побудована на принципах патерналістської опіки, у якій держава несе роль головного та єдиного організатора та фінансового донора [1, с. 19].

Б.І. Сташків визначає, що після отримання незалежності під час оновлення соціального законодавства за основу було взяте радянське законодавство та законодавство Російської Федерації, пізніше – країн СНД та європейських держав, хоча ситуація

була ускладнена важким економічним становищем [2, с. 635].

Підходи до класифікації етапів розвитку законодавства про державний захист материнства, батьківства та дитинства є різними. Одні автори пропонують виділити такі: становлення (грудень 1990 р. – липень 1996 р.); розвиток багатосекторної моделі соціального захисту (липень 1996 р. – грудень 2019 р.); ліквідація такої моделі (грудень 2010 р. – дотепер) [3, с. 23].

О.Г. Чутчева запропонувала у дисертаційному дослідженні на підставі історико-правового дослідження нормативно-правового регулювання соціального захисту у напрямі ставлення суспільства до проблем подолання нужденності такі історичні типи: особистого милосердя та благодійності як вираз особистого релігійного почуття; державної репресії – виникнення ідеї щодо соціального захисту як галузі державного управління; соціального захисту – ідея про необхідність участі всього суспільства щодо розв'язання проблем подолання нужденності [4, с. 10]. О.В. Клименко так само наголошує, що соціальний захист незаможних верств населення був протягом сторіч традиційно важливим елементом громадського суспільства в багатьох європейських країнах [5, с. 148].

Ми вважаємо, що найповнішою є класифікація, запропонована у дисертаційному дослідженні О.С. Бурлакою. Вона запропонувала виділити такі періоди: I – початок зародження системи правового регулювання соціального захисту сім'ї, материнства, дитинства та батьківства (1990-1996 рр.); II – становлення українського законодавства у цій сфері (1996-1998 рр.); III – період активного розвитку законодавства (1998-2004 рр. – прийняття Сімейного Кодексу та Цивільного Кодексу); IV – період нормативно-правового забезпечення розвитку інституту соціальної допомоги (2004-2010 рр.); V – розвиток законодавства, що регулює надання якісної медичної допомоги при вагітності, пологах, догляду за дитиною (2010-2013 рр.); VI – це поступовий спад розвитку правового регулювання соціального захисту сімей з дітьми, що зумовлено низкою чинників, серед яких центральне місце посідає складна соціально-економічна ситуація, політична криза та загошення ситуації на Сході держави [3, с. 38].

На першому етапі розвитку законодавства соціальна політика не була відокремлена від сімейної політики, на цьому наголошують більшість науковців, зокрема, О.М. Кулик, О.С. Бурлака – сфера сімейної політики охоплювала соціальний захист жінок та дітей (охорону материнства та дитинства), про що свідчили назви парламентських комісій – комісія Верховної Ради у справах жінок, охорони сім'ї, материнства і дитинства [6]. 21 листопада 1992 року був прийнятий базовий Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», яким було встановлено гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів, віку дітей. Закон був спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення та визначені основні види державної допомоги [7]. У цей період був спеціальний орган – Постійна комісія у справах жінок, охорони сім'ї, материнства та дитинства, яка, за словами дослідників, вперше привернула увагу до проблеми статусу жінки в державі [8, с. 11]. У цей же період була затверджена Постановою КМУ «Довгострокова програма поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства та дитинства» від 28 липня 1992 року. У цей же період приймається Закон України «Про органи та служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей».

Другий етап починається з прийняття Конституції України та утворення Міністерства України у справах сім'ї та молоді. Конституція закріпила у ст. 51, що дитинство, материнство та батьківство охороняються державою, у ст. 52 рівність всіх дітей, а також рівність чоловіка та жінки [9]. Основною метою Національної програми планування сім'ї стало надання допомоги сім'ям та окремим особам у розв'язанні питань, пов'язаних з дітонародженням, збереженням здоров'я дітей та батьків, добробутом, планування народження дітей з оптимальним інтервалом тощо [10]. У цей період до розв'язання проблем соціального захисту сімей з дітьми активно залучаються вищі органи державної влади, як приклад, можна навести Указ Президента України, яким затверджено «Національну програму «Діти України». Метою такої програми було створення конкретних заходів для ефективного забезпечення прав кожної дитини на збереження здоров'я, всебічного розвитку, соціального захисту, у тому числі й шляхом вдосконалення законодавства у сфері захисту материнства та дитинства [11].

Третій період, на думку більшості науковців, є одним із найбільш продуктивних, тому що характеризується активною соціальною політикою, спрямованою на соціальну підтримку сім'ї з дітьми, впровадження різноманітних програм розвитку молодих, малозабезпечених, неповних сімей [3, с. 27]. Прикладом може слугувати Постанова КМУ від 04 грудня 1998 р. № 1929 «Про заходи щодо посилення охорони материнства та дитинства», яка визначила завдання удосконалення нормативно-правової бази щодо захисту жінок від всіх форм насилля у сім'ї; розробка проекту програми «Українська сім'я», спрямованої

на поліпшення демографічної ситуації в державі [12]. У рамках співпраці нашої держави з іншими державами у напрямі соціальної підтримки дітей була прийнята Постанова КМУ від 02 березня 1998 р. № 263 «Про порядок організації направлення дітей на оздоровлення за кордоном», яка визначила порядок організації оздоровлення дітей в інших країнах у складі організованих груп та проведення контролю за цим [13]. У цей же період затверджено Верховною Радою України «Концепцію державної сімейної політики» (1999 р.), метою створення якої стало затвердження стратегії та пріоритетних напрямів державної політики щодо сімей з урахуванням нових економічних реалій, розвитку ринкових відносин, соціального партнерства тощо [14]. Ми погоджуємося з дослідниками, які зазначають, що акцент у Концепції робиться на створенні відповідних економічних, соціальних умов для підтримки сімей, особливо молодих, умов для формування свідомого ставлення до створення сімей та народження і виховання дітей [3, с. 30].

Цей період характеризується прийняттям низки законів та підзаконних актів у сфері соціального захисту сімей з дітьми: Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» від 05 липня 2001 р., Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01 лютого 2000 р., Положення про прийомну сім'ю, затверджено Постановою КМУ від 26 квітня 2002 р., Заходи щодо заохочення народжуваності, затверджено Указом Президента України від 03 січня 2001 р., Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затверджено Постановою КМУ від 27 грудня 2001 р. № 1751 тощо. Однак особливого значення набув Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. У нормах Закону передбачено права та свободи дитини, розглянуто правовий статус дитини у сім'ї та суспільстві, механізм захисту дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах, передбачена відповідальність за порушення законодавства про охорону дитинства, основні правові положення у сфері міжнародної співпраці у цьому напрямі [15]. Тобто цей період характеризується плідною законодавчою та нормотворчою діяльністю державних органів для соціальної підтримки сімей з дітьми [3, с. 34].

Наступний, четвертий період – 2004-2010 роки, серед основних надбань якого стали прийняття Цивільного та Сімейного кодексу, які закріпили право на материнство, батьківство, важливі особистісні немайнові права, права та обов'язки щодо утримання дітей та батьків; участь органів опіки та піклування у захисті прав та інтересів членів сім'ї; правовий статус прийомних сімей, патронату, основи опіки та піклування. Загалом цей період характеризується демографічною кризою, зростанням безробіття, збільшенням чисельності безпритульних дітей, закриттям дошкільних закладів, відсутністю у молодих сімей фінансових можливостей для утримання дітей тощо. Все це зумовило прийняття Верховною Радою України Постанови від 02 вересня 2005 р. про затвердження Рекомендацій парламентських слухань

«Забезпечення прав дітей в Україні. Охорона материнства та дитинства». Нормативним актом було передбачено цілий комплекс заходів, які повинні були посилити соціальну захищеність дітей в нашій державі, у тому числі: забезпечення усиновителям права на отримання на кожну усиновлену дитину грошової допомоги незалежно від віку, запровадження системи адресної грошової допомоги студентським сім'ям, пільгове оподаткування багатодітних, неповних, малозабезпечених сімей, сімей, де виховувалися діти-інваліди, прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу [16]. Як справедливо наголошують дослідники, ці рекомендації мали важливе значення для визначення напрямів соціальної політики, однак значна частина положень не була реалізована, а залишилася декларативними [3, с. 35]. О.М. Кулик зазначав, що починаючи з 2005 року багато уваги в державі приділялося питанням пронаталістської політики, рівень одноразової допомоги при народженні дитини досяг надзвичайно високого рівня, що спонукало молоді сім'ї народжувати дітей [6]. У цей період були прийняті такі Закони: «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про основи соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей».

П'ятий період починається з 2010 року по 2013 рік та характеризується реформуванням медичної допомоги, у тому числі при народженні для уникнення ускладнень пологів, народження дітей з вадами, інших ризиків. У 2011 році наказом МОЗ затверджено Концепцію та заходи щодо подальшого розвитку перинатальної допомоги. Серед проблем сучасного періоду науковці справедливо зазначають на такі: дублювання норм законів нормами підзаконних нормативних актів, надмірна кількість нормативно-правових актів, що регулює державну допомогу сім'ям з дітьми, неузгодженість норм Законів про державний бюджет на поточний рік з нормами спеціальних законів, і, нарешті, значна кількість змін протягом незначного періоду до нормативних актів [17, с. 36].

**Висновок.** Отже, процес розвитку власного законодавства пройшов складний шлях, для якого характерним є постійне реформування системи компетентних органів держави, декларативність частини положень державних соціальних програм, зміна законодавства у цій сфері. Однак, попри явні недоліки, на сучасному етапі сформувалася достатньо потужна нормативна база, з допомогою якої здійснюється правове регулювання державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, але проблема полягає саме у реалізації норм, у дієвому контролі з боку держави за дотриманням нормативних положень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Болотіна Н.Б. Право соціального забезпечення України : системно-структурний аналіз. *Право України*. 2001. № 8. С. 591–594.
2. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : Навчальний посібник. Чернігів : Десна, 2016. 692 с.

3. Бурлака О.С. Проблеми соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства : Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київський нац. ун-т імені Т. Шевченка. Київ, 2017. 419 с.

4. Чутчева О.Г. Правове регулювання соціального захисту громадян України : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2003. 19 с.

5. Клименко О.В. Соціальний захист : історія виникнення. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: Управління. Київ, 2014. Вип. № 1. С. 148–155.

6. Кулик О.М. Сфера державної сімейної політики в Україні : сутність і проблеми. *Державне будівництво*. 2013. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/20132/doc/5/03.pdf>. (дата звернення 08.07.2019).

7. Про державну допомогу сім'ям з дітьми. Закон від 20 січня 1992 року № 2811–ХІІ. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-1> (дата звернення: 09.07.2019).

8. Матвієнко О. Державна політика щодо жінок в Україні (кінець ХХ –початок ХХІ століть). *Вісник Київського національного університету імені Т.Г. Шевченка*. 2006. № 87-88. С. 25–29.

9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 року № 254/96. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.07.2019).

10. Національна програма планування сім'ї : Постанова КМУ від 13.09.1995 року № 736. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 11.07.2019).

11. Національна програма «Діти України» : Указ Президента України від 18.01.1996 року № 63/96. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення: 09.07.2019).

12. Про заходи щодо посилення охорони материнства та дитинства : Постанова КМУ від 04.12.1998 року № 1929. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1929-98-%D0> (дата звернення: 09.07.2019).

13. Про порядок організації направлення дітей на оздоровлення за кордоном : Постанова КМУ від 02.03.1998 року № 263 (втрата чинності 13.04.2005 р.). База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-98-%D0%BF> (дата звернення: 08.07.2019).

14. Про Концепцію державної сімейної політики : Постанова Верховної Ради України від 17.09.1999 року № 1063-XIV. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-14> (дата звернення: 06.07.2019).

15. Про охорону дитинства : Закон України від 24.04.2001 року № 2402-III. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14> (дата звернення: 06.07.2019).

16. Рекомендації парламентських слухань «Забезпечення прав дітей в Україні. Охорона материнства та дитинства» : Постанова Верховної Ради України від 22.09.2005 року № 2894-IV. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/28> (дата звернення: 07.07.2019).

17. Бориченко К.В. Соціальний захист сімей з дітьми за законодавством України : Монографія. Одеса : Вид-во Фенікс, 2015. 302 с.

## Валецька О.В. ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ СІМЕЙ З ДІТЬМИ

Становлення законодавства незалежної України про соціальний захист сімей з дітьми базувалося на нормативно-правових актах, які були прийняті ще у радянській період. Однак поступово вітчизняне законодавство відходить від радянської моделі та починає формувати власну з урахуванням здобутків світової спільноти на базі міжнародних стандартів у цій сфері. Процес розвитку власного законодавства пройшов складний шлях, для якого характерним є постійне реформування системи компетентних органів держави, декларативність частини положень державних соціальних програм, зміна законодавства у цій сфері. Однак, попри явні недоліки, на сучасному етапі сформувалася достатньо потужна нормативна база, з допомогою якої здійснюється правове регулювання державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми, але проблема полягає саме у реалізації норм, у дієвому контролі з боку держави за дотриманням нормативних положень. Ми вважаємо, що найповнішою є класифікація, запропонована О.С. Бурлакою, яку ми також поклали в основу нашого дослідження: 1) початок зародження системи правового регулювання соціального захисту сім'ї, материнства, дитинства та батьківства (1990-1996 рр.); 2) становлення українського законодавства у цій сфері (1996-1998 рр.); 3) період активного розвитку законодавства (1998-2004 рр. – прийняття Сімейного Кодексу та Цивільного Кодексу); 4) період нормативно-правового забезпечення розвитку інституту соціальних допомог (2004-2010 рр.); 5) розвиток законодавства, що регулює надання якісної медичної допомоги при вагітності, пологах, догляду за дитиною (2010-2013 рр.); 6) останній період з кінця 2013 дотепер характеризується зниження законодавчої активності щодо реформування соціальної політики, зростання інфляції, збільшення кількості осіб, які потребують соціальної допомоги (біженці, внутрішні переселенці, ветерани війни). Метою дослідження є визначення особливостей розвитку національного законодавства щодо соціального захисту сімей з дітьми, особливо у сфері надання соціальної допомоги.

**Ключові слова:** соціальний захист, етапи становлення законодавства, сім'я з дітьми, соціальна допомога, соціальна політика держави.

## Valetska O.V. HISTORICAL AND LEGAL STUDY ON THE PROVISION OF UKRAINE'S LEGISLATION ON SOCIAL PROTECTION OF FAMILIES WITH CHILDREN

The formation of the legislation of independent Ukraine on the social protection of families with children was based on normative legal acts that were adopted during the Soviet times, and this is due to a number of historical and economic reasons. We inherited from the former Soviet Union not only the Soviet model of the development of the social assistance institution, but also part of the Soviet legislation, starting with the Code of Marriage and Family Law (expired in 2004) and the Labor Code (current).

However, gradually domestic legislation departs from the Soviet model and begins to form its own, taking into account the achievements of the international community on the basis of international standards in this area. State social assistance is one of the organizational and legal forms of social protection, and therefore its formation and development are inseparable from the legislation in the field of social protection. The process of developing its own legislation has passed a difficult path, which is characterized by the constant reformation of the system of competent state bodies, the declarative part of the provisions of the state social programs, and the change of legislation in this area. However, in spite of obvious shortcomings, at the present stage a sufficiently powerful regulatory framework has been formed through which the legal regulation of state social assistance to families with children is carried out, but the problem is precisely the implementation of the norms in the effective control by the state for compliance with the regulations. However, in spite of obvious defects, at the present stage a sufficiently powerful regulatory framework has been formed through which the legal regulation of state social assistance to families with children is carried out, but the problem is precisely the implementation of the norms in the effective control by the state for compliance with the regulations. We are on the opinion that the most complete classification is O.S. Burlaka, which we also laid the foundation for our study: 1) the beginning of the birth of the system of legal regulation of social protection of the family, motherhood, childhood and fatherhood (1990-1996); 2) the formation of Ukrainian legislation in this area (1996-1998); 3) the period of active development of legislation (1998-2004 – the adoption of the Family Code and the Civil Code) – this period, according to most scholars, is one of the most productive because it is characterized by an active social policy aimed at social support for the seven her with children, implementation of various programs for the development of young, low-income, single-parent families; 4) the period of legal and regulatory support for the development of the institution of social assistance (2004-2010); 5) development of legislation regulating the provision of quality medical care during pregnancy, childbirth, childcare (2010-2013); 6) the last period since the end of 2013 is still characterized by the following features: reduction of legislative activity in reforming social policy in general, families with children in particular, rising inflation, which significantly reduced the real level of social standards, curtailment of state social programs, reduction of expenses for social protection of families with children, an increase in the number of people in need of social assistance (refugees, internally displaced persons, veterans of the war). All this, of course, greatly impairs the possibilities for families with children to enjoy the rights guaranteed by the Constitution and international instruments in the field of social protection.

The goal of the study is to identify the peculiarities of the development of national legislation on the social protection of families with children, especially in the area of providing social assistance. To achieve the goal, the tasks are to set the stages of development of legislation on social protection; to identify the peculiarities of each stage and, on the basis of such an analysis, determine the prospects for the introduction in our country of new standards for the protection of the interests of families with children.

**Key words:** social protection, stages of legislation formation, family with children, social assistance, social policy of the state.