

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.12>

Бурлака О.С.

д.ю.н., доцент,

професор кафедри цивільного права і процесу  
Національна академія внутрішніх справ

## ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАВДАНЬ, ЩО СТАВЛЯТЬСЯ ДЕРЖАВОЮ ТА ЗАКОНОДАВЦЕМ ПЕРЕД РЕФОРМУВАННЯМ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СІМ'Ї, ДИТИНСТВА, МАТЕРИНСТВА ТА БАТЬКІВСТВА В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Натепер соціальний захист сім'ї, дитинства, материнства та батьківства проходить лише свій етап становлення. У його правовому регулюванні та фактичному втіленні правових норм у життя є численне коло проблем та недоліків. Такий стан соціального захисту вказаного вище суспільного та соціально-демографічного інституту, який є найбільш вразливим та одночасно одним із найважливіших у суспільстві, породжує необхідність у проведенні відповідних реформ щодо його удосконалення, покращення та збільшення ефективності тих заходів, що вживаються державою для соціального захисту сімей, дітей та їхніх батьків, які цього потребують. Визначальною особливістю цього питання є те, що натепер у працях більшості науковців не виділяється термін «соціальний захист сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні» як окремий цілісний правовий інститут у системі соціального захисту населення. Зокрема, правовою доктриною, в тому числі і провідними вченими, досліджуються напрями удосконалення не соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні, а напрями удосконалення надання соціальних послуг, напрями удосконалення системи державних пілг, державного фінансування різних заходів соціального захисту, а також реформування системи державного управління загалом шляхом децентралізації, в результаті чого удосконалюється механізм забезпечення населення соціальним захистом. У рамках

зазначених напрямів досліджень також частково окреслюється тема удосконалення соціального захисту сімей, дітей, матерів та батьків, проте натепер відсутнє єдине комплексне дослідження з цього питання. Тому такий стан правових напрацювань та розробок зумовлює актуальність нашого дослідження, а також зумовлює і необхідність розгляду поняття «удосконалення соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні» як окремого цілісного правового інституту. Перш ніж перейти до надання власних пропозицій щодо напрямів удосконалення соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні, необхідно дослідити стан правового регулювання цього питання, а також думки науковців з наведеної проблематики. Слід також визначитись із завданнями, що ставляться державою та законодавцем перед реформуванням соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в нашій державі.

**Стан дослідження.** Дослідженням питань соціального захисту присвятили свої розробки багато вітчизняних науковців, зокрема: С. Бичков, Н. Болотіна, М. Кравченко, Е. Лібанова, Н. Нижник, О. Палій, Т. Русанова, В. Скуратівський, Н. Стаховська, Б. Сташків, А. Стойка, В. Трошинський, А. Халецька, О. Хомра та ін. Серед учених та практиків, які досліджують питання інвалідності, реабілітації та соціального захисту інвалідів, варто виділити С. Богданова, О. Іванову, Р. Кравченко, К. Міщенко, О. Петрос, Т. Семигін, І. Сироту, А. Шевцова

та ін. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню завдань, що ставляться державою та законодавцем перед реформуванням соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні.

**Саме тому мета статті** – визначити завдання, що ставляться державою та законодавцем перед реформуванням соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На рівні нормативно-правового регулювання натеper наявні численні затверджені концепції реформування системи соціального захисту та системи державного управління, що, відповідно, містять заходи, які поширюються та впливають на вдосконалення системи соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні. Це, зокрема, такі нормативні акти, як: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 17.10.2007 року № 1242 [1], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» від 08.08.2012 року № 556-р [2], «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 року № 333-р [3] тощо.

Як бачимо, напрями та принципи реформування та вдосконалення системи соціального захисту отримали нормативне закріплення лише щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Відповідно до постанови № 1242 [1] реформування системи закладів проводиться до 2017 року чотирма етапами: перший – вивчення і поширення відповідного міжнародного досвіду, вдосконалення діяльності закладів, запровадження влаштування дітей в сім'ї громадян (один рік); другий – створення нор-

мативно-правової бази, регулювання діяльності закладів, пошук додаткових джерел для фінансування заходів, визначених програмою, в тому числі за участю міжнародних організацій (один-два роки); третій – утворення закладів нового типу, переведення до них дітей, перепідготовка педагогічних та соціальних працівників (три-чотири роки); четвертий – перепрофілювання закладів та оптимальне їх використання (сім-вісім років) [1].

Відповідно до постанови № 1242 зазначено, що виконання програми дасть можливість: забезпечити дотримання державних гарантій та конституційних прав дітей; збільшити кількість дітей, повернутих у біологічну родину та усиновлених громадянами України; піднести в суспільстві престиж та авторитет сімей усиновителів; запровадити єдиний механізм фінансового забезпечення дітей; зменшити кількість дітей, вилучених із сімейного середовища; посилити відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за соціальний захист дітей; зменшити кількість дітей, направлених до закладів; збільшити кількість дітей, влаштованих у сім'ї громадян за місцем походження дитини; реформувати систему закладів зі створенням умов для проживання та виховання дітей, наближених до сімейних; створити умови для забезпечення реалізації права дитини на збереження або поновлення контактів з біологічною родиною, родинним оточенням у тому разі, коли це не шкодить її інтересам; підвищити фаховий рівень соціальних працівників [1].

Постановою № 1242 передбачені конкретні заходи, що спрямовані на реалізацію зазначених завдань програми. Зокрема, для досягнення єдиного механізму фінансового забезпечення дітей запропоновано здійснення таких заходів: 1) розроблення та затвердження державних соціальних стандартів забезпечення дітей; 2) удосконалення механізму соціального захисту дітей; 3) підготовку пропозицій щодо внесення змін до законодавства стосовно пенсійного забезпечення прийомних батьків та батьків-вихователів [1].

З метою реалізації завдання щодо превентивної роботи та підтримки сімей з дітьми, які опинилися у скрутних життєвих обставинах, закріплені заходи щодо розробки відповідних методик проведення такої превентивної роботи.

З метою реалізації завдання широкого запровадження влаштування дітей у сім'ї громадян зазначено такі заходи, як:

1) проведення експерименту з відпрацювання моделі створення та функціонування прийомних сімей для дітей з особливими потребами;

2) підготовка пропозицій щодо удосконалення нормативно-правової бази щодо встановлення опіки та піклування над дітьми;

3) розроблення регіональної програми влаштування дітей в сім'ї громадян;

4) проведення експерименту зі створення і функціонування моделі тимчасового влаштування дитини в сім'ї громадян у разі встановлення факту відсутності батьківського піклування;

5) забезпечення створення і функціонування прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу як альтернативних форм влаштування дітей;

6) удосконалення технологій проведення інформаційних кампаній з популяризації влаштування дітей у сім'ї громадян;

7) розроблення технології для влаштування дітей з особливими потребами в сім'ї громадян;

8) підготовка пропозицій щодо внесення змін до Сімейного кодексу України стосовно зберігання таємниці усиновлення тощо [1].

Аналізуючи наведені вище норми Постанови № 1242 [1], можна відзначити відсутність конкретних зазначених у ній заходів щодо удосконалення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Цією постановою лише закріплюються принципи реформування зазначеної сфери соціального захисту та поставлені відповідні цілі, проте у її нормах не прослідковується жодного конкретно

визначеного заходу щодо реалізації поставлених цілей. Ті заходи, що зазначені у постанові, носять загальний програмний характер. Така особливість проаналізованої постанови свідчить про її декларативний характер і неефективність її норм у досягненні конкретних правових і соціальних цілей.

Щодо Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» від 08.08.2012 року № 556-р [2] слід зазначити, що ним закріплено такі заходи щодо реформування системи соціальних послуг загалом: забезпечити надання соціальних послуг за принципом раннього виявлення осіб та сімей з дітьми; удосконалити порядки взаємодії органів державної влади, підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з подоланням складних життєвих обставин осіб, зокрема, у сфері освіти, охорони здоров'я і соціального захисту осіб; розробити та запровадити механізм закупівлі послуг, зокрема, побутових, надавачами соціальних послуг; розробити і затвердити державні стандарти соціальних послуг, що встановлюють вимоги до умов надання соціальних послуг та їх якості, визначають види та обсяги таких послуг для соціальних груп; запровадити диференційовану плату за соціальні послуги залежно від доходу отримувачів таких послуг; запровадити механізм соціального замовлення для посилення конкуренції серед суб'єктів, що надають соціальні послуги, та стимулювання підвищення якості таких послуг; розробити та запровадити механізм фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг»; запровадити моніторинг і контроль якості та ефективності послуг для оцінювання ступеня відповідності послуг потребам їх отримувачів, рівня його задоволення, якості, своєчасності та ефективності наданої послуги; удосконалити порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги [2].

Наведені заходи, на думку законодавця, дадуть змогу створити ефективну систему надання соціальних послуг, підвищити їх якість та рівень задоволення потреб отримувача таких послуг; оптимізувати діючу мережу установ та закладів комунальної власності, що надають соціальні послуги; запровадити надання інноваційних соціальних послуг, що сприятиме доступності та задоволенню у повному обсязі потреб осіб у соціальних послугах; підвищити ефективність використання бюджетних коштів. Реалізація стратегії сприятиме створенню умов для правового, економічного та організаційного забезпечення реформування системи надання соціальних послуг, а отже, дасть змогу забезпечити широкий доступ осіб до якісних та ефективних соціальних послуг [2].

За аналогією з попереднім проаналізованим нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України наведена Стратегія [2] містить виключно основні програмні положення. Проте у ній відсутні будь-які конкретні заходи, що забезпечать досягнення поставлених у ній завдань. Більше того, у самій стратегії [2] передбачена необхідність у розробці конкретних програм щодо її реалізації.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 року № 333-р [3] також закріплено і заходи, що вплинуть на модель соціального захисту сімей, батьківства, материнства та дитинства в Україні. Зокрема, зазначається, що структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги в тому числі і із соціального захисту населення (виплату пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг) [3]. Зазначене зумовить перенесення фінансування зазначених пільг та послуг на відповідний рівень місцевого самоврядування, децентралізацію у наданні соціального захисту вразливим категоріям осіб.

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши наведені вище нормативно-правові акти, можна виділити основні принципи та завдання, що ставляться натеper державою та законодавцем перед реформуванням соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні, такі як:

- забезпечення децентралізації системи надання всіх видів соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства;

- пошук нових моделей побудови системи соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства;

- залучення до здійснення заходів соціального захисту нових суб'єктів – недержавних установ та організацій, інститутів громадянського суспільства;

- пошук нових додаткових джерел фінансування;

- створення ефективного конкурентного середовища щодо надання різних видів соціального захисту сім'ям, дітям та їхнім батькам, зокрема, соціальних послуг;

- акцентуалізація уваги на необхідності здійснення саме превентивних заходів щодо запобігання потраплянню українських сімей у складні життєві обставини; підняття авторитету та статусу сім'ї в українському суспільстві;

- внесення змін до чинного нормативно-правового регулювання щодо удосконалення термінів, процедур надання соціальних допомог, пільг та послуг;

- підвищення державних соціальних стандартів у наданні соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства тощо;

- запровадження міжнародного та провідного зарубіжного досвіду у сфері соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства.

Крім того, вважаємо, що, реформуючи соціальний захист сім'ї, дитинства, материнства та батьківства, необхідно децентралізувати систему надання окремих видів соціального захисту зазначеним категоріям осіб, покращити стандарти їх надання, розробити

систему контролю за якістю надання видів фінансово-економічний механізм та адрес-соціального захисту, забезпечити дієвий ність у їх забезпеченні тощо.

### **Анотація**

**Мета статті** – визначити завдання, що ставляться державою та законодавцем перед реформуванням соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні. Наголошено, що натеper соціальный захист сім'ї, дитинства, материнства та батьківства проходить лише свій етап становлення. У його правовому регулюванні та фактичному втіленні правових норм у життя є численне коло проблем та недоліків. Визначальною особливістю цього питання є те, що натеper у працях більшості науковців не виділяється термін «соціальний захист сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні» як окремий цілісний правовий інститут у системі соціального захисту населення. Тому такий стан правових напрацювань та розробок зумовлює актуальність нашого дослідження, а також зумовлює і необхідність розгляду поняття «удосконалення соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні» як окремого цілісного правового інституту. У статті на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства визначено завдання, що ставляться державою та законодавцем перед реформуванням соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні. Наголошено, що нині необхідно децентралізувати систему надання окремих видів соціального захисту зазначеним категоріям осіб, покращити стандарти їх надання, розробити систему контролю за якістю надання окремих видів соціального захисту, забезпечити дієвий фінансово-економічний механізм та адресність у їх забезпеченні тощо. Визначена відсутність конкретних заходів щодо удосконалення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. З'ясовано, що нормативно закріплюються лише принципи реформування зазначеної сфери соціального захисту та поставлені відповідні цілі, проте у її нормах не прослідковується жодного конкретно визначеного заходу щодо реалізації поставлених цілей. Ті заходи, що зазначені у постанові, носять загальний програмний характер. Така особливість проаналізованої постанови свідчить про її декларативний характер і неефективність її норм у досягненні конкретних правових і соціальних цілей.

**Ключові слова:** завдання, законодавець, реформування, соціальний захист, сім'я, дитинство, материнство, батьківство.

### **Burlaka O.S. On the determination of missions assigned to the state and legislators to reform social protection for family, childhood, maternity and paternity in Ukraine**

#### **Summary**

The purpose of the article is to define the tasks set by the state and the legislator before reforming the social protection of the family, childhood, motherhood and fatherhood in Ukraine. It is emphasized that today the social protection of the family, childhood, motherhood and fatherhood is only in its infancy. There are a number of problems and shortcomings in its legal regulation and the actual implementation of legal norms. The defining feature of this issue is that today the works of most scholars do not highlight the term social protection of the family, childhood, motherhood and fatherhood in Ukraine as a separate holistic legal institution in the system of social protection. Therefore, this state of legal developments determines the relevance of our study, as well as the need to consider the concept of improving the social protection of the family, childhood, motherhood and fatherhood in Ukraine as a separate holistic legal institution. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation, defines the tasks that the state and the legislator set before reforming social protection of family, childhood, motherhood and paternity

in Ukraine. It is emphasized that it is now necessary to decentralize the system of providing certain types of social protection to the designated categories of persons, to improve the standards of their provision, to develop a system of quality control of the provision of social protection, to provide an effective financial and economic mechanism and targeting in their provision, etc. The lack of specific measures to improve the social protection of orphans and children deprived of parental care has been identified. It was found that only the principles of reforming this area of social protection and the relevant goals are enshrined in the regulations, however, its norms do not follow any specific measures to achieve these goals. The measures specified in the resolution are of a general program nature. This feature of the analyzed resolution indicates its declarative nature and the ineffectiveness of its rules in achieving specific legal and social goals.

**Key words:** tasks, legislator, reform, social protection, family, childhood, motherhood, paternity.

**Список використаних джерел:**

1. Про затвердження Державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р., № 1242. Офіційний вісник України. 2007. № 80.
2. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р., № 556-р. Урядовий кур'єр. 2012. № 148.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р., № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. № 67.