

Основные направления совершенствования социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства

Main areas of improvement of social protection of the family, children, maternity and paternity

Ольга Бурлака

Ключевые слова:

ребенок-сирота, ребенок, лишенный родительской опеки, социальная защита, малообеспеченная семья, детство, материнство, отцовство, децентрализация, социальные услуги, социальные льготы.

Key words:

orphan child, child deprived of parental care, social protection, low-income family, childhood, motherhood, fatherhood, decentralization, social services, social benefits.

Постановка проблемы. На сегодняшний день социальная защита семьи, детства, материнства и отцовства проходит только этап своего становления. В ее правовом регулировании и фактическом воплощении правовых норм в жизни существует многочисленный круг проблем и недостатков. Такое положение социальной защиты порождает необходимость в проведении соответствующих реформ по ее усовершенствованию, улучшению и повышению эффективности мер, принимаемых государством для социального обеспечения семей, детей и их родителей, которые в этом нуждаются.

Цель статьи – исследовать пути совершенствования социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в Украине, которые предлагаются в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами и существующей правовой доктриной, а на основе изученного материала разработать собственные предложения по совершенствованию правового регулирования исследуемой проблемы.

Изложение основного материала. Отличительной особенностью состояния исследования данного вопроса является то, что на сегодняшний день в трудах большинства ученых не выделяется понятия социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в Украине как отдельного целостного правового института в системе социальной защиты населения. В частности, в правовой доктрине исследуются направления совершенствования оказания социальных услуг, направления совершенствования системы государственных льгот, государственного финансирования различных мероприятий социальной защиты, а также реформирования системы государственного управления в общем путем децентрализации, в результате чего совершенствуется механизм обеспечения населения социальной защитой. В рамках очерченных направлений исследований частично определяется проблематика совершенствования социальной защиты семей, детей, матерей и отцов, однако сегодня отсутствует единое комплексное исследование по данному вопросу. Поэтому такое состояние правовых исследований обуславливает актуальность исследования социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в Украине как отдельного целостного правового института.

Следовательно, на уровне нормативно-правового регулирования сегодня существуют многочисленные концепции реформирования системы социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства. Это, в частности, следующие нормативные акты: Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Государственной целевой социальной программы реформирования системы учреждений для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки» от 17.10.2007 № 1242¹; Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об одобрении Стратегии реформирования системы предоставления социальных

¹ Об утверждении Государственной целевой социальной программы реформирования системы учреждений для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки : Постановление Кабинета Министров Украины от 17.10.2007 № 1242 // Официальный вестник Украины. – 2007. - № 80.

услуг» от 08.08.2012 № 556-р²; «Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» от 01.04.2014 № 333-р³; проект Распоряжения Кабинета Министров Украины «О Стратегии развития системы социальных услуг в Украине на период до 2022 года» от 31.05.2016⁴ и т. д.

Следует отметить, что направления и принципы реформирования и совершенствования системы социальной защиты получили нормативное закрепление только в сфере социальной защите детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки. В соответствии с Постановлением № 1242⁵, реформирование системы учреждений проводится до 2017 года в четыре этапа: первый - изучение и распространение соответствующего международного опыта, совершенствование деятельности учреждений, внедрение устройства детей в семьи граждан (один год); второй - создание нормативно-правовой базы, регулирование деятельности учреждений, поиск дополнительных источников для финансирования мероприятий, определенных Программой, в том числе с участием международных организаций (один - два года); третий - образование заведений нового типа, перевод в них детей, переподготовка педагогических и социальных работников (три - четыре года); четвертый - перепрофилирование учреждений и оптимальное их использование (семь - восемь лет)⁶. Согласно Постановлению № 1242, выполнение Программы даст возможность обеспечить соблюдение государственных гарантий и конституционных прав детей; увеличить количество детей, возвращенных в биологическую семью и усыновленных гражданами Украины; повысить в обществе престиж и авторитет семей усыновителей; ввести единый механизм финансового обеспечения детей; уменьшить количество детей, изъятых из семейной среды; усилить ответственность местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по социальной защите детей⁷.

Анализируя приведенные выше нормы Постановления № 1242⁸, можно отметить отсутствие конкретных указанных в нем мероприятий по совершенствованию социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки. Указанным Постановлением только закрепляются принципы реформирования соответствующей сферы социальной защиты и поставлены соответствующие цели, однако в его нормах не прослеживается конкретно определенных мероприятий по реализации поставленных целей. Такая особенность проанализированного Постановления свидетельствует о его декларативном характере и неэффективности его норм в достижении конкретных правовых и целей.

В Распоряжении Кабинета Министров Украины «Об одобрении Стратегии реформирования системы предоставления социальных услуг» от 08.08.2012 № 556-р⁹ закреплены следующие меры по реформированию системы социальных услуг в целом: обеспечить предоставление социальных услуг по принципу раннего выявления лиц и семей с детьми; усовершенствовать порядок взаимодействия органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций, деятельность которых связана с преодолением сложных жизненных обстоятельствах, в том числе в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты лиц; разработать и внедрить механизм закупки услуг, в том числе бытовых, поставщиками социальных услуг; разработать и утвердить государственные стандарты социальных услуг, которые устанавливают требования к условиям предоставления социальных услуг и их качеству, определяют виды и

² Об одобрении Стратегии реформирования системы предоставления социальных услуг : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 08.08.2012 № 556-р // Правительственный курьер. – 2012. - № 148.

³ Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине : Постановление Кабинета Министров Украины от 01.04.2014 № 333-р // Правительственный курьер. – 2014. - № 67.

⁴ О Стратегии развития системы социальных услуг в Украине на период до 2022 года : проект Распоряжения Кабинета Министров Украины от 31.05.2016 [Электронный ресурс]. - Режим доступа : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?jsessionid=92FF9398CE10969E28FC49280411134C.app1?art_id=189697&cat_id=102036.

⁵ Об утверждении Государственной целевой социальной программы реформирования системы учреждений для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки : Постановление Кабинета Министров Украины от 17.10.2007 № 1242 // Официальный вестник Украины. – 2007. - № 80.

⁶ Об утверждении Государственной целевой социальной программы реформирования системы учреждений для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки : Постановление Кабинета Министров Украины от 17.10.2007 № 1242 // Официальный вестник Украины. – 2007. - № 80.

⁷ Об утверждении Государственной целевой социальной программы реформирования системы учреждений для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки : Постановление Кабинета Министров Украины от 17.10.2007 № 1242 // Официальный вестник Украины. – 2007. - № 80.

⁸ Об утверждении Государственной целевой социальной программы реформирования системы учреждений для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки : Постановление Кабинета Министров Украины от 17.10.2007 № 1242 // Официальный вестник Украины. – 2007. - № 80.

⁹ Об одобрении Стратегии реформирования системы предоставления социальных услуг : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 08.08.2012 № 556-р // Правительственный курьер. – 2012. - № 148.

объемы таких услуг для социальных групп; ввести дифференцированную плату за социальные услуги в зависимости от дохода получателей таких услуг; ввести механизм социального заказа для усиления конкуренции среди субъектов, предоставляющих социальные услуги, и стимулирования повышения качества таких услуг; разработать и внедрить механизм финансирования социальных услуг по принципу «деньги ходят за получателем услуг»; ввести мониторинг и контроль качества и эффективности услуг для оценки степени соответствия услуг потребностям их получателей, уровня их удовлетворения, качества, своевременности и эффективности оказанной услуги; усовершенствовать порядок подготовки, переподготовки и повышения квалификации социальных работников и других специалистов, оказывающих социальные услуги¹⁰.

Стратегия¹¹, по сравнению с предыдущим проанализированным нормативно-правовым актом Кабинета Министров Украины, содержит исключительно основные программные положения, но в ней отсутствуют какие-либо конкретные меры, которые обеспечат достижение поставленных в ней задач. Более того, в самой Стратегии¹² предусмотрена необходимость разработки конкретных программ по ее реализации. Согласно Распоряжению Кабинета Министров Украины «Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» от 01.04.2014 № 333-р¹³, также закреплены мероприятия, которые повлияют на модель социальной защиты семей, отцовства, материнства и детства в Украине. В частности, отмечается, что структурные подразделения территориальных органов центральных органов исполнительной власти на базовом уровне будут предоставлять услуги в том числе и по социальной защите населения (выплата пенсий, субсидий, компенсаций, обеспечение предоставления льгот)¹⁴. Указанное приведет к изменению финансирования социальных льгот и услуг в аспекте децентрализации предоставления социальной защиты уязвимым категориям лиц.

Таким образом, проанализировав приведенные выше нормативно-правовые акты, можно выделить основные принципы и задачи, которые стоят перед государством и законодателем в сфере реформирования социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в Украине, а именно: (1) обеспечение децентрализации системы предоставления всех форм социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства; (2) поиск новых моделей построения системы социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства; (3) привлечение к осуществлению мер социальной защиты новых субъектов - негосударственных учреждений и организаций, институтов гражданского общества; (4) поиск новых дополнительных источников финансирования; (5) создание эффективной конкурентной среды по предоставлению различных видов социальной защиты семьям, детям и их родителям, в частности социальных услуг; (6) осуществление именно превентивных мер по предотвращению попадания украинских семей в сложные жизненные обстоятельства; повышение авторитета и статуса семьи в украинском обществе; (7) внесение изменений в действующее нормативно-правовое регулирование социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в аспекте совершенствования понятий, процедур предоставления социальных пособий, льгот и услуг; (8) повышение государственных социальных стандартов в предоставлении социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства и тому подобное; (9) введение международного и ведущего зарубежного опыта в сфере социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства.

Чтобы более подробно выяснить сущность новой модели построения системы социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства, следует обратиться к мнению ученых. Необходимо отметить, что новая модель социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства заключается, прежде всего, в децентрализации существующей системы, что позволит применять новые подходы в данной сфере. С таким мнением также соглашается М.В. Кравченко, которая отмечает, что децентрализация социальных услуг усилит ответственность негосударственного сектора и органов местной власти за качество, финансовое обеспечение, выбор поставщика социальных услуг, ведь они находятся ближе к потребностям людей, поэтому лучше могут определить те категории населения, которые в конкретном регионе требуют

¹⁰ Об одобрении Стратегии реформирования системы предоставления социальных услуг : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 08.08.2012 № 556-р // Правительственный курьер. – 2012. - № 148.

¹¹ Об одобрении Стратегии реформирования системы предоставления социальных услуг : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 08.08.2012 № 556-р // Правительственный курьер. – 2012. - № 148.

¹² Об одобрении Стратегии реформирования системы предоставления социальных услуг : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 08.08.2012 № 556-р // Правительственный курьер. – 2012. - № 148.

¹³ Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине : Постановление Кабинета Министров Украины от 01.04.2014 № 333-р // Правительственный курьер. – 2014. - № 67.

¹⁴ Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине : Постановление Кабинета Министров Украины от 01.04.2014 № 333-р // Правительственный курьер. – 2014. - № 67.

приоритетного внимания и помощи¹⁵. Разделяет вышеприведенную позицию и Ю.М. Бондаренко, который отмечает, что одним из направлений совершенствования государственных механизмов социальной защиты населения должно стать повышение роли неправительственных организаций в развитии комплексной системы социальной помощи¹⁶.

Относительно совершенствования предоставления социальных льгот семьям, детям, матерям и родителям, попавшим в затруднительное положение, М.В. Кравченко предлагает предпринимать следующие мероприятия: провести стоимостную оценку существующих льгот как вида социальной помощи, определить роль льготы в современных условиях, осуществить переход некоторых видов льгот по механизму бюджетного финансирования на механизм социального страхования; определить на стратегическом уровне не только последовательную процедуру, но и соответствующие социальные компенсаторы, сроки и т. д.; установить единственным законодательным актом единый порядок предоставления льгот и определения круга лиц, имеющих на них право, и т. д.¹⁷.

М.В. Кравченко в другой работе также вносит предложения по совершенствованию системы предоставления социальных услуг семьям, детям, матерям и родителям, а именно: разработка рекомендаций по повышению качества и эффективности предоставления социальных услуг путем внесения изменений в бюджетное законодательство, Законы Украины: «О местном самоуправлении в Украине», «О государственных социальных стандартах и государственных социальных гарантиях», «О социальных услугах» - и другие; совершенствование нормативно-правовой базы для заключения контрактов, стимулирование и регулирование деятельности коммерческих организаций, работающих в данной сфере¹⁸.

По нашему мнению, совершенствование социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства следует рассматривать как отдельное комплексное направление социальной, экономической, демографической и правовой политики, заключающейся в применении экономических рычагов, средств правотворчества и правоприменения, средств формирования в общественном сознании ценности семьи как основополагающей ячейки общества, а также в обеспечении надлежащего уровня социального обеспечения семей, детей и их родителей, попавших в затруднительное положение, что, в конечном итоге, имеет целью создание целостной и комплексной системы правовых, политических, финансовых, психологических и социальных гарантий обеспечения достойного существования и развития институтов семьи, детства, материнства и отцовства в Украине.

С учетом изложенного материала считаем, что необходимо принимать следующие правовые меры по совершенствованию социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в Украине: (а) совершенствование действующего нормативно-правового регулирования; (б) принятие новых законов; (в) имплементация общих принципов и положений международно-правовых актов в действующую систему права Украины.

Относительно совершенствования действующего нормативно-правового регулирования социальной защиты предлагаем в Закон Украины «О государственной социальной помощи инвалидам с детства и детям-инвалидам»¹⁹ ввести нормативное определение понятий «инвалид с детства» и «ребенок инвалид»; в Закон Украины «Об обеспечении организационно-правовых условий социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки»²⁰ ввести понятие «ребенок-полусирота» как ребенок, который относится к детям, в определенной части лишенным родительской опеки и нуждающимся в социальной помощи; установить пропорциональный его затруднительному положению размер государственной социальной помощи и другие меры в сфере социальной защиты таких детей; максимально сократить употребление оценочных терминов в нормативно-правовых актах относительно правового регулирования

¹⁵ Кравченко М.В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні / М.В. Кравченко // Демократичне врядування. - 2014. - Вип. 14. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_8.

¹⁶ Бондаренко Ю.М. Удосконалення державних механізмів регулювання соціального захисту населення / Ю.М. Бондаренко // Державне будівництво. - 2007. - № 2. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_51.

¹⁷ Кравченко М.В. Основні підходи до реформування системи пільг в Україні / М.В. Кравченко // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2010. - Вип. 3 (6). - С. 155-164.

¹⁸ Кравченко М.В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні / М. В. Кравченко // Демократичне врядування. - 2014. - Вип. 14. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_8

¹⁹ О государственной социальной помощи инвалидам с детства и детям-инвалидам : Закон Украины от 16.11.2000 № 2109-III // Правительственный курьер. - 2000. - № 236.

²⁰ Об обеспечении организационно-правовых условий социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки : Закон Украины от 13.01.2005 № 2342-IV // Правительственный курьер. - 2005. - № 19.

социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства (например, в Законе Украины «О государственной социальной помощи малообеспеченным семьям»²¹ при определении понятия «малообеспеченная семья» дать определение оценочных понятий «уважительные причины» и «независимые от семьи причины» путем вынесения в примечания исчерпывающего перечня таких причин или объективных критериев отнесения жизненных обстоятельств к «уважительным и независимым от семьи причинам»).

Однако считаем, что меры по внесению определенных изменений в отдельные нормативно-правовые акты, регулирующие сферу социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в Украине, являются недостаточными, поэтому более целесообразным будет принятие единого нового кодифицированного акта в сфере социальной защите семьи, детства, материнства и отцовства. Указанный новый нормативно-правовой акт, который можно назвать Кодексом социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в Украине, позволит устранить загруженность правового регулирования изучаемого вопроса бесчисленным количеством законов и подзаконных нормативных актов, различия в толковании основных терминов, упростит порядок обращения за назначением пособий, услуг и льгот. Также с помощью указанного сводного нормативно-правового акта можно оптимизировать количество, виды и формы социальной защиты различных категорий социально уязвимых семей и их членов.

Выводы. Таким образом, касательно имплементации международных стандартов в действующую правовую систему Украины как разновидности правовых мероприятий по совершенствованию социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в Украине следует отметить лишь то, что Украина должна и дальше продолжать реализовывать взятые на себя международные обязательства и вводить нормы действующих международных договоров по социальной защите семьи, детства, материнства и отцовства. Также необходимо совершенствовать и процесс реализации правовых актов по социальной защите семьи, детства, материнства и отцовства, а именно: разработать и внедрить систему электронного управления, с помощью которой обеспечить возможность лиц, имеющих право на социальную помощь, льготы или услуги, получить всю необходимую информацию о таких видах социальной защиты, возможность обратиться в уполномоченные органы за такими льготами, пособиями или услугами, а также контролировать ход выполнения и предоставления социальной защиты с помощью электронного ресурса; повышать уровень и квалификацию кадров, предоставляющих социальную защиту семьям, детям и их родителям, проводить информационно-разъяснительную работу относительно существующей системы социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства в Украине и др.

Аннотация

В статье определены меры по реформированию системы социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства, а также изучены позиции ученых-теоретиков в исследуемой сфере. Предложено изучать данную проблему через призму подхода к социальной защите семьи, детства, материнства и отцовства в Украине в качестве отдельного целостного правового института. На основе изложенного материала предложены собственные пути развития мер социальной защиты семьи, детства, материнства и отцовства.

Summary

The article defines the measures to reform the system of social protection of the family, childhood, motherhood and fatherhood, and studied the position of scientists and theorists in the study area. It is proposed to study the problems in the light of the reduced approach to social protection of the family, childhood, motherhood and fatherhood in Ukraine as a single coherent legal institution. On the basis of the material offered to its own way of development of family welfare measures, childhood, motherhood and fatherhood.

²¹ О государственной социальной помощи малообеспеченным семьям : Закон Украины от 01.06.2000 № 1768-III // Правительство Украины. - 2000.

Использованная литература:

1. Об утверждении Государственной целевой социальной программы реформирования системы учреждений для детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки : Постановление Кабинета Министров Украины от 17.10.2007 № 1242 // Официальный вестник Украины. – 2007. – № 80.
2. Об одобрении Стратегии реформирования системы предоставления социальных услуг : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 08.08.2012 № 556-р // Правительственный курьер. – 2012. – № 148.
3. Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине : Постановление Кабинета Министров Украины от 01.04.2014 № 333-р // Правительственный курьер. – 2014. – № 67.
4. О Стратегии развития системы социальных услуг в Украине на период до 2022 года : проект Распоряжения Кабинета Министров Украины от 31.05.2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?jsessionid=92FF9398CE10969E28FC49280411134C.app1?art_id=189697&cat_id=102036.
5. Кравченко М.В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні / М.В. Кравченко // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 14. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_8.
6. Бондаренко Ю.М. Удосконалення державних механізмів регулювання соціального захисту населення / Ю.М. Бондаренко // Державне будівництво. – 2007. – № 2. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_51.
7. Кравченко М.В. Основні підходи до реформування системи пільг в Україні / М.В. Кравченко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 3 (6). – С. 155–164.
8. Кравченко М.В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні / М. В. Кравченко // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 14. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_8

Ольга Бурлака,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Национальной академии внутренних дел*