

# ПРАВО

---

## ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

*Дубчак Н. С.  
Національний педагогічний університет  
імені М. П. Драгоманова*

### ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ КАТЕГОРІЙ “КЛІЄНТІВ” ЮРИДИЧНИХ КЛІНІК

*У статті дається загальна характеристика основних категорій громадян, що звертаються за правовою допомогою до юридичних клінік.*

*Ключові слова:* юридична клініка, правова допомога, малозабезпеченість.

У Статутах переважної більшості юридичних клінік чітко визначено, що юридична клініка надає безоплатну правову допомогу малозабезпеченим громадянам. При цьому у переважній більшості не уточнюється чіткий перелік громадян, яких будуть відносити до категорії малозабезпечених. На наше переконання, тут слід керуватися визначенням межі малозабезпеченості, яке дається в законодавстві України, що буде логічним і правильним.

Слід сказати, що питанню аналізу основних категорій громадян, які складають основний масив “клієнтів” юридичних клінік, не приділялася належна увага з боку науковців. Фрагментарно ці питання ставали предметом інтересу окремих дослідників юридичної клінічної освіти, але, крім загальних односторонніх оглядів, не отримували подальшого розвитку. Саме це викликало необхідність здійснити глибокий аналіз основної “клієнтури” юридичної клініки.

Дійсно, основними “клієнтами” юридичних клінік є малозабезпечені громадяни. Це реалії не тільки України, але й інших країн світу. Проведене нами дослідження підтверджує, що юридичні клініки надають таким громадянам необхідну правову допомогу і допомагають у захисті їхніх порушених, невизнаних, оспорюваних прав, свобод та інтересів.

У чинному законодавстві не дається визначення поняття “малозабезпеченість”, але є похідні від цього поняття словосполучення, зокрема, “малозабезпечена сім’я”, “межа малозабезпеченості” тощо.

У відповідності до статті 1 Закону України від 21 листопада 1992 року

№ 2811-ХІІ “Про державну соціальну допомогу сім’ям з дітьми” *малозабезпечена сім’я* – сім’я, яка з поважних або незалежних від неї причин має середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім’ї. Таким чином, для набуття сім’єю статусу малозабезпеченої, необхідно, щоб:

а) сім’я мала середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім’ї;

б) причини такого доходу були поважними чи незалежними від сім’ї.

Виходячи з того, що у визначенні поняття “малозабезпечена сім’я” вживаються поняття “прожитковий мінімум для сім’ї” та “середньомісячний сукупний дохід сім’ї”, вважаємо за необхідне розкрити і їхній зміст також.

Прожитковий мінімум для сім’ї – це визначена для кожної сім’ї залежно від її складу сума прожиткових мінімумів, розрахованих та затверджених відповідно до Закону України “Про прожитковий мінімум” для осіб, які відносяться до основних соціальних і демографічних груп населення.

Так, наприклад, згідно зі статтею 21 Закону України від 23 грудня 2010 року № 2857-VI “Про Державний бюджет України на 2011 рік” у 2011 році прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня становив 894 гривні, з 1 квітня – 911 гривень, з 1 жовтня – 934 гривні, з 1 грудня – 953 гривні та для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення:

– дітей віком до 6 років: з 1 січня – 816 гривень, з 1 квітня – 832 гривні, з 1 жовтня – 853 гривні, з 1 грудня – 870 гривень;

– дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня – 977 гривень, з 1 квітня – 997 гривень, з 1 жовтня – 1022 гривні, з 1 грудня – 1042 гривні;

– працездатних осіб: з 1 січня – 941 гривня, з 1 квітня – 960 гривень, з 1 жовтня – 985 гривень, з 1 грудня – 1004 гривні;

– осіб, які втратили працездатність: з 1 січня – 750 гривень, з 1 квітня – 764 гривні, з 1 жовтня – 784 гривні, з 1 грудня – 800 гривень.

Середньомісячним сукупним доходом сім’ї є обчислений у середньому за місяць дохід усіх членів сім’ї з усіх джерел надходжень протягом шести місяців, що передують місяцю звернення за призначенням державної соціальної допомоги.

У відповідності до статті 1 Закону України від 04 жовтня 1994 року № 190/94-ВР “Про межу малозабезпеченості” межа малозабезпеченості – це величина середньодушового сукупного доходу, який забезпечує непрацездатному громадянину споживання товарів і послуг на мінімальному рівні, встановленому законодавством.

Малозабезпеченими на сьогодні є, як правило, такі основні категорії громадян, і саме вони найчастіше і звертаються за безоплатною правовою допомогою до юридичних клінік: пенсіонери; безробітні; люди, які працюють, але отримують мінімальну чи близьку до мінімальної заробітну плату; студенти; діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування; інваліди; одинокі матері, батьки; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; інші особи, в яких немає достатньо коштів на оплату гонорару адвокату тощо. Проаналізуємо основні визначені вище категорії осіб детальніше.

**Пенсіонери.** Нині в Україні налічується 14 мільйонів працюючих осіб при

кількості пенсіонерів 13,4 мільйонів осіб. Таким чином, кількість працюючих практично співпадає з кількістю пенсіонерів.

Чинне законодавство визначає *пенсіонера* як особу, яка відповідно до Закону України від 09 липня 2003 року № 1058-IV “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” отримує пенсію, довічну пенсію, або члени її сім’ї, які отримують пенсію в разі смерті цієї особи у визначених законом випадках (абзац 20 статті 1 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”) [1].

Пенсією є 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 у визначених законом випадках.

Найбільшу частку серед усіх пенсіонерів складають пенсіонери за віком, якими в Україні визнаються наразі чоловіки, які досягли 60 років, та жінки, що досягли 55 років (хоча планується збільшити пенсійний вік жінок до 60 років теж).

З Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затвердженої Комітетом з економічних реформ при Президентові України можна дізнатися, що пенсія 55% пенсіонерів не перевищує 800 гривень, а їх частка в загальній сумі видатків на виплату пенсій складає усього 38%. Разом з тим 12% пенсіонерів з порівняно високими пенсіями (понад 1500 грн.) одержують 28% від загального обсягу місячних видатків на виплату пенсій [2]. Таким чином, більшість пенсіонерів в Україні сьогодні знаходиться на межі виживання.

Наступною категорією “клієнтів” юридичних клінік є *безробітні*. Безробіття сьогодні – невід’ємний елемент ринку праці, соціально-економічне явище, при якому частина робочої сили не зайнята у виробництві товарів та послуг. У реальному економічному житті безробіття виступає як перевищення пропозиції робочої сили над попитом. З одного боку, воно є важливим стимулом для активності працюючого населення, але з іншого – це велике суспільне лихо, з яким важко боротися і яке неможливо подолати.

Високий рівень безробіття призводить до економічних втрат, соціальної напруги і погіршення рівня життя людей, адже безробіття несе в собі економічні, демографічні та соціальні втрати для суспільства.

Як відзначає дослідниця безробіття в Україні А. В. Хмелюк, вивчення методологічних засад визначення чисельності безробітних виявило, що існують різні підходи до визначення загального обсягу чисельності безробітних, в першу чергу це пов’язано із різними критеріями одержання статусу безробітного та джерелами збору інформації. В Україні одночасно використовують офіційні дані Центрів зайнятості та вибіркові обстеження робочої сили з питань економічної активності. В результаті отримують дві неспівставні для порівняння сукупності безробітних: за офіційними даними (статус безробітного у відповідності із Законом України “Про зайнятість населення”; за даними ВОРС (статус безробітного у відповідності до критеріїв МОП). Тому питання удосконалення методики статистичної оцінки безробіття є досить актуальною проблемою [3].

Так Державний комітет статистики офіційно рапортує про скорочення непрацевлаштованих українців. За цими даними, кількість тих, хто перебуває на обліку у Державній службі зайнятості, у квітні 2011 року скоротилася на 40 тисяч, або на 5,7% у порівнянні з березнем. На початок квітня 2011 року ця цифра становила 597 тисяч [4].

У відповідності до статті 2 Закону України від 01 березня 1991 року № 803-ХІІ “Про зайнятість населення” безробітними визнаються працездатні громадяни працездатного віку, які через відсутність роботи не мають заробітку або інших передбачених законодавством доходів і зареєстровані у державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, готові та здатні приступити до підходящої роботи [5]. Безробітними визнаються також інваліди, які не досягли пенсійного віку, не працюють та зареєстровані як такі, що шукають роботу.

Водночас, багато категорій громадян просто “випадає” з числа тих, хто може отримати статус безробітного, з іншого боку, держава не визнає, що саме через відсутність роботи близько 7 мільйонів наших співвітчизників виїхали за кордон на заробітки. У офіційну статистику не включають ні 2 мільйонів селян, які живуть лише із присадибного господарства, ні тих, котрі працюють на “чверть ставки”, ні тих, що мають тимчасові підробітки. Натомість у багатьох країнах безробітними вважаються всі, хто хоче працювати й не може знайти роботу. У Польщі таких – 19,2%, у Чехії – 7,8%, в Італії – 8,2%, у Португалії – 8,7%.

**Студенти.** Досить часто за правовою допомогою до юридичних клінік звертаються студенти ВНЗ, при яких такі клініки створені, а також студенти ВНЗ, де юридичних клінік немає. Це зумовлено невисоким рівнем доходів більшості студентів, частина яких живе на одну стипендію, та доступністю звернення до юридичної клініки, її близькістю до місця навчання чи проживання.

Згідно з частиною 2 статті 53 Закону України від 17 січня 2002 року № 2984-ІІІ “Про вищу освіту” *студент (слухач)* – особа, яка в установленому порядку зарахована до вищого навчального закладу і навчається за денною (очною), вечірньою або заочною, дистанційною формами навчання з метою здобуття певних освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівнів [6]. Звернення студентів в основному стосуються їхнього навчання, стипендій, переведення, поновлення, академічних відпусток, трудових прав тощо.

**Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.** Згідно зі статтею 1 Закону України від 13 січня 2005 року № 2342-ІV “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” *дитиною-сиротою* є дитина, в якій померли чи загинули батьки; а *дітьми, позбавленими батьківського піклування* є діти, які залишилися без піклування батьків у зв’язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, розшуком їх органами внутрішніх справ, пов’язаним з ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалою хворобою батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов’язки, а також підкинуті діти, батьки яких невідомі,

діти, від яких відмовилися батьки, та безпритульні діти [7].

В Україні 8 млн. 80 тис. дітей, із них – 98 тисяч дітей-сиріт і тих, хто позбавлений батьківської опіки. Лише третина цих дітей підлягає усиновленню. При цьому ризик стати сиротою на сході країни в три-чотири рази більше, ніж на заході. Про це повідомила співголова правління Всеукраїнської громадської організації “Служба захисту дітей” Людмила Волинець, представляючи карту сирітства України. “Якщо в західних регіонах сиріт 0,5% від загальної кількості дітей, то у східних – 1,8–2%. Рекордсменом у цій сумній статистиці є Миколаївська область – 2,2% (4,5 тис. дітей). Високі рівні смертності працездатного населення та злочинності в цьому регіоні, а також інші соціальні чинники дорослого суспільства призводять до сирітства дітей”, – зазначила Л. Волинець [8].

І хоча в останні роки в Україні спостерігалася тенденція до зменшення випадків відмови батьків від дитини (з 2005-го по 2010 роки – на 41%), згідно з даними Державного комітету статистики України, кількість відмовників зменшувалася обернено пропорційно зростанню кількості новонароджених у країні і прямо пропорційно зростанню сум державної допомоги, імовірність повного викорінення соціального сирітства, на жаль, невелика.

Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування звертаються до юридичних клінік не надто часто, що зумовлено віком, а також можливістю звернутися за допомогою, в тому числі правовою, до служб у справах дітей, які опікуються проблемами таких категорій дітей. Однак особи, з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (особи віком від 18 до 23 років, у яких у віці до 18 років померли або загинули батьки, та особи, які були віднесені до дітей, позбавлених батьківського піклування), звертаються за правовою допомогою досить часто як студенти, оскільки маючи пільги у вступі до навчальних закладів, багато з них поповнюють студентські лави.

**Інваліди.** За даними ООН, у світі нараховується приблизно 450 мільйонів людей з порушеннями психічного і фізичного розвитку, що складає 1/10 частину жителів нашої планети [9].

Згідно статті 2 Закону України від 21 березня 1991 року № 875-XII “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” *інвалідом* є особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, наслідком травм або з уродженими дефектами, що призводить до обмеження життєдіяльності, до необхідності в соціальній допомозі і захисті [10].

Сьогодні соціальна політика держави зорієнтована на реалізацію конституційних вимог щодо соціального захисту інвалідів, створення їм сприятливих умов для повноцінної діяльності, праці, лікування, побуту, культури, спорту та реалізації їхніх потенційних можливостей в усіх сферах суспільного життя, однак незважаючи на позитивні зрушення у цій сфері, багато питань ще залишилися невирішеними, одне з найболючіших з них – належне матеріальне забезпечення людей з обмеженими можливостями, а відтак і доступ до якісних послуг, в тому числі правових.

**Одинокі батьки.** Збільшення кількості неповних сімей є фактом, розповсюдженим у всьому світі. Такі сім’ї називають монобатьківськими.

Одинокі батьки – соціальна група із найбільш високим рівнем бідності не тільки

в Україні, але й в розвинених країнах світу. Дані з дослідження доходів і умов проживання в Європейських країнах показують, що в 2006 році 33% сімей одиноких батьків проживали в умовах бідності, в той час як серед усього населення їх було тільки 7%. В середньому в сім'ях одиноких батьків дохід більше ніж вдвічі менший, ніж в сім'ях без дітей. Найбільш відчуття різниця в таких країнах як Німеччина, Ірландія, Японія, Мексика, Нова Зеландія, Великобританія і Сполучені Штати [11].

До причин, що обумовлюють або посилюють ризик бідності в монобатьківських сім'ях, відносять: низький рівень самозабезпечення; обмежені можливості саморозвитку і професійного зростання; невисока конкурентоспроможність батьків, що самі виховують дітей, на ринку праці; невідповідний рівень підтримки з боку батька дитини; низький рівень державної фінансової підтримки [12, с. 150].

Склад монобатьківських сімей формується відповідно до причин їх виникнення – найчастіше це мати з дитиною (дітьми). За винятком окремих випадків, дитина залишається з матір'ю внаслідок позашлюбного народження, матері частіше отримують опіку над дитиною після розлучення, смертність осіб чоловічої статі вища за смертність жінок.

*Одинокую матір'ю* згідно чинного законодавства України вважається жінка (яка не перебуває у шлюбі), якщо у свідоцтві про народження дитини-інваліда відсутній запис про батька дитини або запис про батька проведено у встановленому порядку за вказівкою матері. Натомість *одиноким батьком* вважається чоловік (який не перебуває у шлюбі), який самостійно виховує усиновлену дитину-інваліда, або дитину-інваліда, у якої немає матері (мати відмовилась від дитини у пологовому будинку).

Як бачимо, усі розглянуті нами категорії осіб, у переважній більшості відносяться до малозабезпечених, а відтак не можуть у разі потреби звернутися за правовою допомогою до адвоката, іншого фахівця у галузі права, яких надає правові послуги за плату, тому складають основний контингент "клієнтури" юридичних клінік як інституцій, що забезпечують захист прав та інтересів відповідних осіб безоплатно і посідають вагоме місце в системі спеціалізованих суб'єктів надання безоплатної правової допомоги населенню.

#### **Використані джерела:**

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: закон України від. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. *Патлатий П.* Маразми пенсійного страхування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.marazm.org.ua/pens/23\\_59.html](http://www.marazm.org.ua/pens/23_59.html).
3. *Хмелюк А. В.* Статистичний аналіз безробіття в Україні: дис... канд. екон. наук: 08.03.01 / Київський національний економічний ун-т. – К., 2004.
4. Скільки в Україні безробітних? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.aratta-ukraine.com/news\\_ua.php?id=14103](http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=14103).
5. Про зайнятість населення [Електронний ресурс]: закон України від 01 березня 1991 року № 803-ХІІ. – Режим доступу: <http://www.legal.com.ua>.
6. Про вищу освіту [Електронний ресурс]: закон України від 17 січня 2002 року № 2984-ІІІ. – Режим доступу: <http://www.legal.com.ua>.
7. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [Електронний ресурс]: закон України від 13 січня 2005 року № 2342-ІV. – Режим доступу: <http://www.legal.com.ua>.

8. *Волинець Л.* В Україні 8 млн. 80 тис. дітей, із них – 98 тисяч дітей-сиріт і тих, хто позбавлений батьківської опіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sirostsvy.net/ua/press\\_centre/news/328.html](http://www.sirostsvy.net/ua/press_centre/news/328.html).
9. Технологии социальной работы: Учебник / под общ. ред. проф. Е. И. Холостовой. – М. : ИНФРА, 2001. – 480 с.
10. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні [Електронний ресурс]: закон України від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ. – Режим доступу: <http://www.legal.com.ua>.
11. OECD Family Database. CO7: Trends in income inequality and income position of different household types [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/13/43201528.pdf>.
12. *Коломієць О. О.* Монобатьківські сім'ї: соціальний захист і самозабезпечення / О. О. Коломієць // Стратегічні пріоритети. – № 4(13). – 2009. – С. 148-156.

*Дубчак Н. С. Общая характеристика основных категорий “клиентов” юридических клиник.*

*В статье дается общая характеристика основных категорий граждан, которые обращаются за правовой помощью к юридическим клиникам.*

*Ключевые слова:* юридическая клиника, правовая помощь, малообеспеченность.

*Dubchak N. General description of basic categories of “clients” of legal clinics.*

*In the article is given general description of basic categories of citizens which obraschayut'sya for legal help to the legal clinics.*

*Keywords:* legal clinic, legal aid, of scanty means.

*Дубчак Л. С.  
Національний педагогічний університет  
імені М. П. Драгоманова  
Снігур І. Й.  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, СПІВВІДНОШЕННЯ

*В статті аналізуються поняття державне управління та державне регулювання, визначаються їхні основні ознаки та співвідношення між собою.*

*Ключові слова:* державне управління, державне регулювання, правове регулювання, державна політика.

Державне управління як наука соціально-гуманітарного циклу виявляється в ціннісних параметрах управління, його людській значимості, сенсі для існування суспільства, відображенні світу людини тощо.

Соціальна цінність державного управління полягає передусім у тому, що воно має інтеграційний характер, оскільки саме через управлінський вплив відбувається поєднання інтелектуальних, матеріальних та інших ресурсів для досягнення суспільно значущого результату.

Державне управління нерозривно пов'язане з розробкою державної стратегії та здійсненням державної політики. У державному управлінні, з одного боку, каналами прийняття офіційних рішень акумулюється і має вияв “колективна воля” соціуму, а з