

КАТЕГОРІЯ «БАГАТОДІТНІ СІМ'Ї» У ЗАКОНОДАВЧИХ АКТАХ УКРАЇНИ

У статті розглянуто сучасне становище багатодітних сімей в нашій державі. Вивчені пріоритетні напрямки соціальної політики, проаналізовані тенденції діючого законодавства України. Запропоновані шляхи удосконалення механізмів державного управління в соціальній сфері (на прикладі багатодітних сімей).

В статье рассмотрено современное положение многодетных семей в нашей стране. Изучены приоритетные направления социальной политики, проанализированы тенденции действующего законодательства Украины. Предложены пути усовершенствования механизмов государственного управления в социальной сфере (на примере многодетных семей).

The article reviewed the current situation of large families in our country. Directions of priorities of social policy are studied, the tendencies of current legislation of Ukraine. Suggested ways to improve governance arrangements in the social sphere (for example, large families).

Постановка проблеми. Сучасна українська державність характеризується складним та суперечливим станом. Пріоритетами проголошені загальнолюдські цінності: демократія, свобода та рівність, громадянське суспільство, соціально-правова захищеність особистості та сім'ї. За останні роки, зокрема, через фінансово-економічну кризу, становище сім'ї в Україні значно погіршилося. Особливо складним в сучасних умовах, на нашу думку є становище багатодітних сімей.

Подолання таких негативних тенденцій в соціальній сфері вимагає від держави нових підходів до вирішення багатьох соціально-сімейних проблем та потребує удосконалювати систему механізмів державного управління.

Актуальність теми дослідження обумовлено необхідністю подальшого реформування соціальної сфери. У правовій державі це можливо за допомогою удосконалення законодавчого регулювання, як основної складової механізмів державного управління.

Президент України Віктор Янукович у своєму Посланні до Українського народу зауважує на підвищенні якості соціальних послуг через реформування системи соціальної підтримки з боку держави [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До окремих теоретичних та практичних питань становища багатодітних сімей зверталися: Занфіров В.А. [2, С.3], Ковальський Г.Є. [3], Смола Л. Є., Луценко Є.М. [11, С.7] та інші.

Метою даної статті є аналіз та визначення шляхів удосконалення нормативно-правової складової системи соціального забезпечення в державно-управлінському вимірі та взаємозв'язку з розвитком і функціонуванням соціальної держави.

Виклад основного матеріалу.

На сучасному етапі українське суспільство в основу свого існування та розвитку поклало основоположні принципи правової держави, що знайшли своє закріплення в Конституції України та інших законодавчих актах. Тривала економічна криза значно вплинула на добробут української родини. Особливо гостро економічні негаразди позначилися на багатодітній родині.

Багатодітна сім'я в Україні здавна була нормою і оточувалася пошаною. Проте останніми роками в громадянській думці почав складатися стереотип, що багатодітна сім'я – потенційно неблагополучна, асоціальна сім'я, про що не раз відзначалося в даних «круглих столів». У реальному житті підтвердження цьому немає [11, С.7].

Як зазначає Ковальський Г.Є. багатодітні родини мають найвищий ризик і глибину бідності, а статистичні дані вказують на те, що таких родин стає все менше. Дезорганізація соціально-економічного життя родини як специфічної соціальної єдності виявилася в руйнуванні сформованих протягом багатьох століть сімейних норм і традицій. Підсилилася конфліктність відносин між батьками й дітьми як наслідок економічної, психологічної й правової незахищеності [3].

Основним дієвим важелем управління соціально-політичними процесами є їх нормативно-правове регулювання. Система законодавчого регулювання соціальної політики представлена різними видами нормативно-правових актів. На відміну від розвинутих країн світу в Україні система законодавчих актів, які регулюють соціальну політику знаходиться в процесі реформування. Метою цього процесу є створення нового, більш ефективного механізму нормативно-правового регулювання соціальної політики в Україні.

На сьогодні в Україні проводиться значна робота щодо підтримки сімей загалом і багатодітних сімей зокрема – вдосконалюється нормативно-законодавча база підтримки сімей, розробляються механізми матеріальної, фінансової, соціальної та психологічної допомоги, спрямованої на підтримку сім'ї у складний час, тощо [11, С.7].

Наразі на державному рівні зроблені важливі практичні кроки щодо законодавчого забезпечення деяких аспектів сімейних правовідносин. Серед найважливіших законів, слід відзначити, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей» від 19 травня 2009 р. № 1343-VI – (далі - Закон), який розроблено з метою удосконалення державної системи соціального захисту у сфері створення сприятливих умов для всебічного розвитку багатодітної сім'ї та кожного з її членів, найповнішого виконання багатодітною родиною своїх функцій, підвищення її життєвого рівня та посилення її ролі у житті суспільства [6]. Зазначений нормативно-правовий документ передбачає запровадження додаткових соціальних гарантій багатодітним сім'ям, зокрема позачергове надання із житлового фонду соціального призначення жилих приміщень сім'ям та самотнім матерям й

батькам, які мають п'ятьох і більше дітей, а також у разі народження у однієї жінки одночасно трьох і більше дітей. Багатодітним сім'ям, у складі яких є троє і більше неповнолітніх дітей, надаються пільги в оплаті за користування різними видами комунальних послуг.

Дітям з багатодітних сімей надаються пільги у користуванні транспортом, освітній сфері, медичному обслуговуванні та інше. Одному з батьків, який має троє чи більше дітей віком до 18 років, збільшується сума податкової соціальної пільги, що зменшить суму його загального місячного оподаткованого доходу. До того ж не підлягає включенню до оподаткованого доходу одного з батьків, який виховує трьох і більше дітей, цільова благодійна допомога, яка надається резидентами - юридичними або фізичними особами у будь-якій сумі (вартості).

Зазначеним нормативним актом законодавець розглянув майже всі аспекти державної підтримки багатодітних сімей, однак для всебічного та повного регулювання статусу цих сімей, правовідносин членів багатодітної родини та держави, все ж таки необхідний єдиний, більш глибокий нормативно-правовий документ. Так, народні депутати України Сухий Я.М. та Петров Б.Ф. вносили на розгляд Верховній Раді України проект Закону України «Про статус і соціальний захист багатодітних сімей в Україні» реєстраційний №2474 від 14 травня 2008 року, який визначав правові, організаційні та соціальні засади та гарантії державної підтримки багатодітних сімей в Україні. Цей законопроект був вдалим, на нашу думку, через фундаментальність розгляду питань соціального статусу та забезпеченості багатодітних сімей [10].

Слід відзначити, що у прийнятому Законі не достатньо повно враховані особливості правової системи (сім'ї) до якої належить наша держава. На думку відомого вченого-правознавця Алексеєва С.С. особливістю норм романо-германської системи права є узагальнений, абстрактний характер. Законодавець зазвичай формулює її як соціальну модель поведінки, як загальний масштаб, межу дозволеного («від» і «до»), не вдаючись до перелічення окремих випадків, варіантів поведінки. Навидь якщо приводом для створення норми права слугує окремий юридичний казус, він знаходить вирішення в узагальненій (абстрактній) формі [1, С.237].

Отже, для регулювання статусу багатодітних сімей, як окремої соціальної категорії в країні з романо-германською системою права потрібен окремий, узагальнений нормативно-правовий акт.

Нажаль, наразі в нашій державі чітко не визначений статус багатодітних батьків. З огляду на те, що зазвичай з досягненням повноліття діти не можуть самостійно себе забезпечувати, то батьки змушені деякий час утримувати своїх дітей. Є думка, що багатодітна сім'я це образ життя, образ мислення, стан душі, тому вона не припиняється з досягненням дитиною вісімнадцяти років.

Таким чином, необхідно, щоб статус багатодітних батьків надавався довічно, та зберігалась відповідна підтримка з боку держави.

Зазначений погляд стосовно статусу багатодітних батьків та надання їм пільг є, наприклад, у правотворчій практиці Російської Федерації [4].

Не достатньо уваги законодавець приділив питанню допомоги багатодітним родинам в освітній сфері. На практиці в багатодітних сім'ях виникають складнощі щодо забезпеченості дітей дошкільною освітою. Батьки повинні займатися вихованням і навчанням дитини, в той час, коли ці функції відповідно до діючого законодавства покладено на систему закладів освіти в Україні. Звідси, майже відсутня конкурентоздатність багатодітних батьків на ринку праці, неможливість принаймні одного з батьків влаштуватися на роботу, тягне значну втрату споживчого кошику такої родини. Аналізуючи Закон можна констатувати, що це фактично «екскурс» до законодавчої бази України, в якій згадується багатодітні сім'ї. Законодавче регулювання статусу багатодітних сімей має динамічний розвиток, але необхідно зазначити, що вона потребує удосконалення, доповнення, а також гармонізації з реаліями становища багатодітних сімей в Україні.

Системне реформування законодавчої галузі вимагає відповідно законодавчих змін та подолання кризового стану законодавства у соціальній сфері. Насамперед це потребує аналізу відповідності законодавства України міжнародним стандартам, прийнятим у розвинутих країнах світу, вимагає узгодженості вітчизняної законодавчої бази.

Удосконалення нормативно-правової бази як елемента правового механізму державного управління повинно забезпечити реальне втілення у життя соціальної політики в Україні.

На думку вітчизняних науковців державне управління - практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [12, С. 42]. Державне управління це спосіб функціонування і реалізації державної влади, який поділяється на взаємопов'язані рівні: загальнодержавний, регіональний та місцевий.

На загальнодержавному рівні управління здійснюється органами влади загальнодержавного значення. Бакуменко В.Д. визначає регіональне управління, як - вид державного управління, його важлива складова, що здійснюється органами державної влади великих адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, автономних республік, областей, губерній, країв, федеральних земель тощо) в межах їх компетенції [12, С. 139]. Місцеве управління – вид державного управління, який здійснюється органами місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ, міст.

Треба погодитися з думкою Занфірова В.А. що найважливішим завданням розвитку українського суспільства є підвищення якості управління соціально-економічним розвитком держави і регіонів. На сьогодні в практиці державного управління в Україні фінансові та матеріальні ресурси, що спрямовуються на розвиток регіонів, використовуються неефективно. Крім того, неправильно побудована система управління призводить до розбіжностей інтересів суб'єктів

господарювання. Більшість регіонів не в змозі самотійно вирішувати свої соціально-економічні проблеми, що зумовлює необхідність втручання держави в їх життєдіяльність.

Сьогодні в кожному регіоні розробляються регіональні програми, метою яких є визначення довгострокових цілей розвитку, параметрів прогнозних змін. Такі програми не обмежуються лише визначенням перспективних напрямів розвитку регіонів. Вони передбачають конкретні дії регіональної влади в розрізі пріоритетних для регіонів сфер економічної діяльності з метою досягнення бажаних прогнозних орієнтирів [2, С. 3].

В умовах децентралізації управління збільшується роль місцевих органів влади у розробці концепції соціального розвитку місцевості.

Важливе місце на місцевому рівні займає територіальна громада, тобто - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самотійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [8].

Саме за допомогою громади на місцевому рівні можна самотійно розв'язувати багато питань, які виникають в тому числі у соціальній сфері.

Як вже зазначалося наразі в Україні підготовлена нормативно-правова база для забезпечення соціальної політики нашої країни. Однак замало лише декларування правових норм, потрібен дієвий механізм їх реалізації. Необхідна розробка інструкції для реалізації тої чи іншої норми із зазначенням конкретних суб'єктів виконання та контролю на всіх рівнях державного управління.

На місцевому рівні за аналогією з комплексною програмою «Турбота» або у межах цієї програми можна передбачити забезпечення окремої пільгової категорії – багатодітні сім'ї.

Держава на законодавчому рівні повинна забезпечити реальне втілення пільгового статусу членів багатодітних сімей, наприклад, за допомогою внесення змін до ст. 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 року № 7-93 надав пільги, а в окремих випадках – повністю звільнити цю категорію від сплати державного мита [7].

В Україні як у будь якій демократичній державі найдієвішим засобом захисту порушених прав є судова система. Статтею 36-1 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ передбачено, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [9]. Отже, внесенням змін до діючого законодавства України (наказів Генерального прокурора України) з метою зобов'язання органів прокуратури здійснювати представництво багатодітних сімей в нашій державі буде реально здійснений захист конституційних прав і свобод таких сімей.

Для вирішення питань забезпечення багатодітних родин на всіх рівнях необхідно залучення громадських організацій та всебічну підтримку їх діяльності у наданні допомоги багатодітним родинам.

Окрім матеріального забезпечення цієї категорії сімей держава повинна організаційно сприяти відносинам між членами родини і органами державної влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами тощо. Тобто, організувати наприклад, спрощену процедуру надання документів для здійснення юридично значимих дій, передбачити окремий графік прийому громадян.

Держава має величезні потужності в управлінні суспільними процесами, завдяки так званій «четвертій гілці влади» – засобів масової інформації. За допомогою засобів масової інформації можна спрямовувати образ мислення суспільства, формувати соціальні орієнтири та погляди. На всіх рівнях державного управління за допомогою засобів масової інформації необхідно звертати увагу суспільства до проблем багатодітних сімей, проводити соціальну рекламу.

У культурно-освітній сфері наша країна також має можливість сприяти багатодітним сім'ям. Наприклад, звільнити від сплати за навчання у державних дитячо-юнацьких спортивних школах, дитячих школах естетичного виховання та гуртках, студіях і секціях при дошкільних, позашкільних і культурно-освітніх закладах незалежно від їх відомчої підпорядкованості для дітей з багатодітних сімей. Для членів багатодітних родин необхідно передбачити право на безплатне відвідування кінотеатрів, виставок, музеїв, спортивних споруд.

Розглянуте у Законі «податкове питання» також можна передбачити в трудових правовідносинах з роботодавцем. Так, якщо законодавець запропонує роботодавцям зменшення пільгового навантаження за умови прийому на роботу багатодітних батьків, то для роботодавців це буде значним стимулом у виборі працівників.

Висновки та актуальні напрями досліджень. Положення багатодітної сім'ї в Україні є неоднозначним і з позиції держави, і з позиції громади. Впровадження економічних заходів підтримки багатодітності є важливішим завданням для України. Формування правового поля соціального забезпечення багатодітних сімей – одне з найбільш актуальних завдань функціонування, розвитку та реформування соціальної політики в Україні. Досконалість і повнота законодавчої бази є першою необхідною умовою формування демократичної, соціальної, правової держави.

Існує потреба законодавчого виділення багатодітних сімей в окрему категорію. Прийняття єдиного нормативно-правового акту, який би регулював соціальне становище багатодітних сімей сприятиме посиленню їх становища та прискорить розв'язання проблем сьогодення.

Органам державної влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях необхідно удосконалити систему механізмів державного управління для подолання кризового становища багатодітних сімей та забезпечити втілення у життя задекларованих норм.

Використані джерела інформації:

1. Алексеев С.С. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов Учебник. Москва: Юрид. лит., 1996. - 453 с.
2. Занфіров В.А. Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіону 2006 р., автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Занфіров В.А.; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — К., 2006. — 20 с. — укр.
3. Ковальський Г.Є. Щодо проблем визначення категорії “багатодітні сім’ї» у соціальній сфері. [Електронний ресурс]/ Регіональний філіал НІСД у м. Донецьку. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/14.htm>
4. О государственной поддержке многодетных семей: Проект Федерального Закона Российской Федерации от 22.04.1998 г. №98035393-2// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru>
5. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу від 03 червня 2010 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей: Закон України від 19 травня 2009 р. № 1343-VI // <http://www.rada.gov.ua>
7. Про державне мито: Декрету Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 року № 7-93// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року N 280/97 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
9. Про прокуратуру: Закон України від 05 листопада 1991 року №1789-XII//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
10. Про статус і соціальний захист багатодітних сімей в Україні: Проект Закона України від 14 травня 2008 р., реєстрац. №2474// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
11. Становище багатодітних сімей в Україні: Державна доповідь про становище сімей в Україні (за підсумками 2006 року) /Міністерство України у справах сім’ї, молоді та спорту; Державний інститут розвитку сім’ї та молоді; Керівники авт. Колективу: Л.Є. Смола, Є.М. Луценко. – Харків: Фоліо, 2007. – 223 с.
12. Управління суспільним розвитком: словник-довідник /За заг. ред. А.М. Михненка, В.Д. Бакуменка. Укладачі: В.Д. Бакуменко, С.О. Борисевич, О.А. Бутрін, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Т.М. Курінна, В.І. Луговий, А.П. Медвідь, А.А. Михненко, А.М. Михненко, І.М. Попова, Ю.П. Сурмін. - К.: Вид-во НАДУ. - 2006. - 210 с.

Рецензент: Кушнір М.О., к.держ.упр.