

**Г.Г. ЯБЛУНОВСЬКА***Харківський національний педагогічний університет ім. Г.С. Сковороди*

УДК 347.61:304.4(477)

## СІМЕЙНА ПОЛІТИКА ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ОСІБ ІЗ СІМЕЙНИМИ ОБОВ'ЯЗКАМИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

На основі аналізу наукових доробок фахівців трудового права і права соціального забезпечення розглянути поняття соціального захисту, соціальної та сімейної політики; вивчаються норми українського законодавства, у яких закріплені головні засади державної політики України щодо осіб із сімейними обов'язками; зроблений порівняльний аналіз норм міжнародного і українського законодавства та запропоновані і обгрунтовані пропозиції щодо вдосконалення чинного трудового законодавства.

Метою даної публікації є дослідження категорій «соціальна політика», «соціальний захист», «сімейна політика щодо осіб із сімейними обов'язками», оскільки ці питання, на нашу думку, недостатньо досліджувались у науці трудового права і права соціального забезпечення і тому заслуговують на увагу. Тому ми вважаємо розгляд цієї проблеми доцільним і актуальним, обгрунтовуючи свою позицію наступним.

Окремі аспекти вказаної проблеми розглядаються у працях вчених: Ж.А. Горбачової, Е.Г. Зайнищева, В.А. Іваненко, В.С. Іваненко, Е.Е. Мачульської та інших, що є вченими-фахівцями трудового права і права соціального забезпечення.

В період становлення України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної правової держави (ст.1 Конституції України), нарівні з вирішенням політичних і економічних завдань необхідно кардинально змінити положення людини в системі соціальних і моральних відносин. В першу чергу, це стосується сім'ї як природного середовища існування людини. В усьому світі визнано, що сім'я є інтегральним показником суспільного розвитку, який відображає моральний стан суспільства і є могутнім фактором формування демографічного потенціалу [1, с.143]. В Україні, за даними офіційної статистики, 90 % громадян живуть у складі сім'ї. В міжнародно-правових документах говориться, що сім'я є природним і основним осередком суспільства, якій повинна надаватися по можливості найбільша охорона і допомога, особливо під час її утворення і доки вона є відповідальною за піклування та виховання повнолітніх дітей.

Проголошення України соціальною державою є досягненням демократії. Але на нашу думку, сьогодні це свідчить лише про наміри держави, напрямки її соціальної політики. «Соціальна держава» покликана шляхом збалансованого регулювання соціально-економічних відносин у суспільстві створювати необхідні умови для його соціальної стабільності і розвитку, забезпечити відносний баланс інтересів між різними верствами населення, і нарешті, необхідні умови для гідного існування всіх своїх громадян. Безумовно, держава, як похідне від волі суспільства політичне формування, має соціальні обов'язки перед суспіль-

ством і кожним його членом - індивідом і, звичайно, повинна нести перед ним відповідальність за свої дії [2, с.54].

Треба зазначити, що поняття соціальної держави в науковому значенні асоціюється не тільки з тими чи іншими соціальними правами, які держава зобов'язується забезпечити, але й певним типом соціального середовища, державної політики, що пов'язується із втіленням у суспільне життя норм та принципів соціальної держави. Різні автори по різному визначають означене поняття - за визначенням Ю.В. Кудрявцева, соціальна держава - це держава, в якій державна влада обмежена необхідністю підкорення правам людини і громадянина і встановлений державно-правовий порядок забезпечує всезагальну свободу, формальну рівність і панування (верховенство) права [3]. На думку К. В. Арановського, соціальна держава не тільки гарантує мінімальний добробут, але й зобов'язується сприяти громадянам в досягненні соціальних благ, безпосередньо займається матеріальним забезпеченням і обслуговуванням суспільства, і надає собі право регулювати умови суспільної солідарності [4, с.104].

Найбільш повно і комплексно, на нашу думку, розкривають зміст поняття «соціальна держава» В.А. Іваненко і В.С. Іваненко, які визначають, що це «держава, в якій економіка, політика, ідеологія і законодавство, правозастосовча практика та інші сфери суспільного життя засновані моральних загальнолюдських принципах соціальної справедливості, рівності і суспільної солідарності і спрямовані на створення умов, необхідних для гідного існування і вільного розвитку кожної людини, в якій конституційно закріплені і гарантовані, реально забезпечуються і дотримуються основні економічні і соціальні права і свободи людини і соціальні обов'язки держави перед суспільством і людиною» [2, с.55].

Більш вузько, але досить чітко визначає соціальну державу Ю.М. Тодика, який вважає, що соціальною є держава, яка взяла на себе обов'язки піклуватися про соціальну справедливість, добробут своїх громадян, їх соціальну захищеність, її головне завдання - досягнення суспільного прогресу, який заснований на закріплених правом принципах соціальної рівності, всезагальної солідарності і взаємної відповідальності. Це держава, на якій лежить

відповідальність за задоволення соціальних потреб членів суспільства в сфері культури, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони праці, сім'ї [5, с.42-44].

У світовій практиці існує два найвпливовіших напрями функціонування й розвитку соціальної політики - ліберальний і соціально-демократичний (патерналістський). Ліберальний напрям передбачає надання можливостей для розв'язання індивідуальних проблем самому громадянину, а держава формує для цього умови і бере на себе функції, які не спроможний виконати власними силами він або його родина. Метою соціальної політики за такого підходу є забезпечення рівних можливостей усім у досягненні того соціального статусу, який відповідає кожній особистості. Метою соціальної політики соціал-демократичного напрямку є досягненням соціальної справедливості, усунення нерівності щодо розподілу соціальних та економічних благ. Незалежно від особистого внеску держава гарантує визначений рівень доходів і соціальних послуг. При зазначеному підході з людини знімається турбота про розв'язання власних соціальних проблем, включаючи мінімум зусиль для самореалізації та боротьби за існування.

Можна погодитись із висновками О. Новикової [6, с.5-6], що соціальну політику нашої держави не можна віднести ні до ліберального, ні до соціально-демократичного підходу її регулювання, а, швидше, до так званого пом'якшеного варіанту соціальної політики лібералізму, яким є модель державної політики соціального забезпечення. Суть її полягає в наданні мінімального рівня соціальних гарантій з боку держави. Мінімальні кошти для існування повинні співвідноситися з мінімальними потребами, а їх рівень має зростати пропорційно підвищенню загального життєвого стандарту. Механізм забезпечення цієї політики ґрунтується на наданні заходів соціального страхування й державної підтримки. Прикладом може бути Концепція соціального забезпечення, розроблена в Японії [7, с.93], в якій закріплені гарантії мінімального рівня життя, стабільного існування держави і державного підприємництва при координуючій ролі Уряду. Особливе значення має підтримка балансу між витратами суспільства і кожної особи з тим, щоб населення отримувало соціальну допомогу, яка б дорівнювала середньому доходу працівника, але не була вищою цього рівня.

Звичайно, зазначену концепцію не може, як нам здається, взяти Україна, для якої доцільним є створення принципово нової системи соціального захисту населення, орієнтованої на сім'ю.

Важливо зазначити, що перехід до ринкової економіки та обумовлені ним соціально-економічні проблеми негативно вплинули на різноманітні аспекти життя сім'ї, які, на наш погляд, повинні вирішуватися, перш за все, на державному рівні шляхом здійснення державою соціальної політики. Остання - це складова частина внутрішньої політики держави, втілена в його соціальних програмах і практиці, що регулює відносини в суспільстві в інтересах основних соціальних груп населення, і шляхом задоволення їх потреб. Соціальна політика повинна бути спрямована на те, щоб працездатні громадяни власними зусиллями досягали нормального матеріального добробуту для себе і своєї сім'ї, а соціальний захист від держави, суспільства отримували лише ті категорії громадян, які завдячують в будь-якому суспільстві визначаються соціально уразливими (інваліди, літні люди, діти і т.д.) [8, с.6]. В умовах переорієнтації економіки з планових засад на ринкові механізми саморегуляції одним із найважливіших напрямків соціальної політики держави є створення соціально

льно гарантованих умов для життєдіяльності громадян, тобто соціальний захист населення від впливу негативних наслідків ринкових відносин в економіці.

На нашу думку, необхідність вирішення вказаних проблем передбачає розробку сімейної політики як складової частини державної соціальної політики, до якої входить соціальний захист. Зміст сімейної політики полягає у тому, щоб сприяти розумінню і визнанню суспільством інтересів і проблем сім'ї, пошуку нової рівноваги між суспільством, сім'єю і особистістю. Важливим також є і те, що соціальний захист сім'ї в умовах нестабільності, кризового розвитку суспільства, на етапах його трансформації (наприклад, перехід до ринкових відносин в Україні) стає головною складовою соціальної, і як її частини, сімейної політики. На нашу думку, той факт, що в Конституції України термін «соціальний захист» вживається в контексті одного із соціально-економічних прав (ч.1 ст.46), а не як один із напрямків діяльності соціальної держави (як це закріплюється у ст.7 Конституції Росії) [9, с.6], не зменшує значення цього терміну і не звужує сферу дії соціального захисту. І. Яковюк відмічає, що «соціальний захист - це діяльність, спрямована на запобігання певному порушенню соціально-економічних прав, на те, щоб зробити їх можливими, реально здійсненими або, інакше кажучи, це діяльність, що спрямована на гарантування прав цієї категорії» [10, с.125]. У такий спосіб соціальний захист розглядається як один із напрямків діяльності соціальної держави. Аргументом на користь цієї ж точки зору може бути наступне: аналіз змісту ст.1 Конституції України, а саме, що «Україна є ... соціальною державою», вказує на те, що соціальний захист - це не просто соціально-економічне право, а все ж таки напрямки діяльності нашої держави, хоча, як ми бачимо, Конституція прямо не закріплює цього у своїх нормах, не називає соціальною політикою, а звужує значення «соціального захисту» до більш вузького поняття «соціальне забезпечення». Підсумовуючи наведене, можна привести думку Є. Мачульської, яка визначає два аспекти поняття соціальний захист, що найчастіше зустрічаються в літературі: «під соціальним захистом у широкому сенсі розуміють діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, на створення умов для її самовизначення і утвердження у житті. У вузькому змісті соціальний захист розглядають як сукупність законодавчо закріплених економічних і правових гарантій, що забезпечують дотримання найважливіших соціальних прав громадян і досягнення соціально прийняттого рівня життя» [11, с.3]. Отже, соціальний захист треба розглядати більш широко, як складову соціальної політики України, що включає в себе сімейну політику.

Розглянемо деякі аспекти міжнародно-правового регулювання цього питання. Проблеми життєдіяльності сім'ї, забезпечення її прав, підвищення відповідальності держави за укріплення і розвиток соціального інституту сім'ї, створення необхідних умов для його функціонування знайшли своє відображення в документах і матеріалах Організації Об'єднаних Націй, інших міжнародних організацій (наприклад, Міжнародної Організації Праці - МОП). До цих документів відносяться: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Конвенція про права дитини, Віденська декларація та програма дій Всесвітньої конференції по правах людини і т.д. Тут закріплені міжнародні стандарти щодо основних (в тому числі соціальних і економічних) прав і свобод людини, так і щодо окремих категорій людей, або соціальних груп цих людей до яких відно-

ситься сім'я. Так, у Загальній декларації прав людини (1948 року), підкреслюється, що «сім'я є природним, основоположним осередком суспільства і має право на захист з боку суспільства і держави».

У відповідності до рекомендацій ООН розробка «політики і відповідного законодавства, які сприяють укріпленню сім'ї, повинні стати пріоритетними напрямками діяльності національних урядів і міжурядових організацій». Слід зазначити, що «питання соціального захисту сім'ї розглядаються досить комплексно на міжнародному рівні, безпосередньо термін «сімейна політика» широко використовується в документах і матеріалах ООН, державних актах багатьох країн світу. У 1994 р. під гаслом ООН Віденським Комітетом неурядових організацій з питань сім'ї здійснювалась робота по створенню Декларації про права та відповідальність родини. В рамках цього проекту були розроблені «Керуючі принципи з питань сім'ї», які відтворюють міжнародні норми та покликані сприяти створенню національних систем сімейної політики, конкретних програм підтримки сімей. На основі аналізу цього документу можна виділити найбільш важливі положення, що відображують принципи сімейної політики, і таким чином, встановлюють міжнародні стандарти з цього питання:

- утвердження цінності сім'ї, повага та захист усіх типів сімей незалежно від національних культурних, регіональних відмінностей, недопущення їх дискримінації;

- забезпечення найкращих умов для організації життєдіяльності сім'ї, створення передумов для здорового розвитку суспільства, соціального та економічного прогресу в інтересах сім'ї, перерозподіл в цих цілях ресурсів на користь соціальних програм перш за все за рахунок скорочення військових витрат;

- розробка гнучкого законодавства про сім'ю, його розвитку з урахуванням нестабільності умов життя;

- виявлення підтримки членам сім'ї у поєднанні професійних та сімейних обов'язків.

Саме це останнє положення названого документу цікавить нас найбільше у контексті проблеми, обраної для дослідження, тому необхідно визначити, чи знайшло воно відображення в програмних документах та законах України.

Норми українських законів повинні містити ці положення насамперед тому, що Україна в 1999 році ратифікувала Конвенцію № 156 МОП «Про рівне ставлення і рівні можливості для трудящих чоловіків та жінок: трудящі із сімейними обов'язками» [12, с.457] і, таким чином, взяла на себе зобов'язання щодо імплементації закріплених у Конвенції стандартів в національне законодавство. Основним програмними документами, в яких закріплені загальні засади державної політики України в галузі сімейних відносин, є Декларація про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок, схвалена Постановою Верховної Ради України від 5.03.1999 р. № 475-XIV [13, с.34-45], яка визнала «формування державної політики стосовно сім'ї та жінок одним із пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування», і Концепція державної сімейної політики, схвалена Постановою Верховної Ради України від 17.09.1999 р. № 1063-XIV [1].

Положення Декларації про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок є основою подальшого розроблення законів та інших нормативно-правових актів з питань становища сім'ї та жінок. Отже, Концепція державної сімейної політики була прийнята у продовження цієї Декларації, і конкретизує і розширює

закріплені в ній засади державної політики щодо сім'ї. Серед іншого, у Концепції державної сімейної політики містяться положення, які безпосередньо спрямовані на осіб із сімейними обов'язками.

Як щодо європейських міжнародних стандартів, важливе значення для осіб із сімейними обов'язками має прийняття Європейської соціальної хартії (1961 р.), що присвячена формуванню захисту соціальних прав, серед яких є права родини на соціальний, правовий та економічний захист. До Європейської соціальної хартії (ЄСХ) було прийнято Додатковий протокол, зміст якого враховував ті зміни, які сталися з часів прийняття Хартії у сфері законодавства про працю, в підході до соціальних проблем і частково в термінології (наприклад, у зв'язку із прийняттям вищезгаданої Конвенції № 156, з'явилося нове поняття «особи із сімейними обов'язками» - трудящі чоловіки та жінки, які мають обов'язки щодо членів своєї сім'ї, якщо такі обов'язки обмежують їхні можливості щодо підготовки, доступу, участі або просування в економічній діяльності). Так, Протокол гарантує право на рівні можливості і рівні умови стосовно зайнятості і професії, без дискримінації за ознакою статі та інші права. Європейська соціальна хартія та Додатковий протокол мають суттєвий вплив на формування соціальної політики, оскільки ці документи встановлюють її еталони, і цей вплив держава відчуває ще до ратифікації цих документів. Це відбувається тому, що держава, яка планує ратифікувати Хартію, вимушена спочатку ретельно вивчити своє законодавство і практичну діяльність та внести відповідні корективи, і лише після цього ратифікувати ці документи. На нашу думку, саме таке використання Хартії може бути важливим для України, яка проводить законодавчу реформу з метою наблизити своє законодавство і соціальну політику до стандартів, що досягнуті розвиненими країнами Європи.

Україна, як і інші країни Центральної та Східної Європи, повинна стати учасницею ефективно діючої системи захисту та розвитку основних соціальних прав (як і громадянських та політичних прав), щоб відвернути негативні соціальні процеси, які можуть принести наслідки, небажані для ще нерозвинутої демократії [14, с.10]. Оскільки ЄСХ задає основні напрями розвитку прогресивної та активної соціальної політики, вона може і повинна відігравати важливу роль у приведенні соціальної політики держав-учасниць у відповідність з сучасною ситуацією [15, с.256]. Таким чином, на нашу думку, на сучасному етапі для України є важливим кроком приведення національного законодавства у відповідність з Європейською соціальною хартією та з іншими міжнародними документами.

Щодо відповідності міжнародним стандартам, то аналіз українського законодавства дозволив зробити наступні висновки. З метою створення умов для нормативно-правового забезпечення державної політики стосовно осіб із сімейними обов'язками в Україні протягом останніх років прийнято низку нормативних документів. Для сприяння реалізації тендерних інтересів працюючих чоловіків і жінок чинне законодавство України було упорядковане у відповідності з основними положеннями вищезгаданої Конвенції МОП № 156. У травні 2000 р. Президент України схвалив «Основні напрями соціальної політики на період до 2004 р.», де вперше визначено основні принципи державної політики стосовно трудящих чоловіків та жінок в Україні. Такими принципами є забезпечення жінкам реального доступу до всіх видів діяльності, рівності прав і можливостей жінок і чоловіків на ринку праці, підвищення правової обізнаності сім'ї, жінок, дітей та молоді

стосовно їх власних прав, соціальне партнерство сім'ї та держави на основі розподілу відповідальності між батьками, дітьми, іншими членами сім'ї і державними органами; сприяння захисту сім'ї від злиднів та обмежень, пов'язаних з вимушеною міграцією, надзвичайними ситуаціями техногенного і природного характеру; попередження безробіття серед жінок та молоді шляхом створення нових робочих місць; надання державної підтримки жіночим, молодіжним і дитячим громадським організаціям та благодійним фондам, які проводять соціальну роботу. Крім названого документу, нормативно-правове регулювання державної політики стосовно трудящих чоловіків та жінок забезпечується низкою постанов Кабінету Міністрів України: Про затвердження стратегії зміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню (№ 253 від 2.03.2002 р.); Про затвердження плану дій на 2000 р. щодо реалізації Програми зайнятості населення на 1997-2000 рр. та основних напрямів використання коштів державного фонду сприяння зайнятості населення на 2000р. (№ 1007 від 21.01.2000р.); Про довгострокову програму поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства і дитинства (№ 1929 від 4.12.1998 р.); «Національний план дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню тендерної рівності у суспільстві на 2001-2005 рр.» (від 6.05.2001 р., № 479) та ін.

Отже, можна зробити висновок, що міжнародні стандарти щодо соціального захисту осіб із сімейними обов'язками знайшли своє часткове відображення в українських програмних документах і нормативно-правових актах. Хоча в національному законодавстві, на жаль, «особи із сімейними обов'язками» не виділяються як окрема категорія (як, наприклад, це робиться відносно дітей, молоді, інвалідів, жінок, що є соціально-незахищеними категоріями). Виділення жінок окремо від чоловіків, може створювати передумови для їхньої дискримінації з боку роботодавців, суспільства, через те, що жінки мають більше пільг та гарантій у сфері праці, ніж чоловіки, на них покладена більша відповідальність за виконання сімейних обов'язків, ніж на чоловіків, і тому не завжди жінки можуть на рівних конкурувати на ринку праці. Таким чином, на нашу думку, шляхом закріплення у відповідних нормах, частина сімейних обов'язків дружини може бути передана чоловіку, і вони обидва - особи із сімейними обов'язками - будуть розподіляти себе і на роботі і в сім'ї, і це буде справедливо. Тому потрібно закріпити поняття «особи із сімейними обов'язками», зокрема у проєкті нового Трудового кодексу, а також і надалі наближати соціальний захист осіб із сімейними обов'язками у нормативно-правових актах України до

міжнародних стандартів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Верховної Ради України «Концепція державної сімейної політики» від 17.09.1999 р., № 1063-XIV // Бюлетень Законодавства юридичної практики України. -2002. -№ 3: Законодавство України про сім'ю. -384 с.
2. Иваненко В.А. Иваненко В.С. Социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. -СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. -404 с.
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации /Под общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. -М., 1996. -С.42-44.
4. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. -М.: «Юрист», 1999.
5. Тодька Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: Учебное пособие. -Харьков: «Факт», 1999. -320 с.
6. Новикова О. Концепція соціальної політики України: Проблеми і шляхи вирішення // Соціальна праця і соціальна робота. -1998. -№ 1-2. -С.5-6.
7. Маркарьянц С Социальное обеспечение населения: опыт Японии // Проблемы теории и практики управления. -М., 1997. -95 с.
8. Зайншпел Э.Г. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы. -М., 1994. -294 с.
9. Конституция Российской Федерации: Официальное издание. -М.: Юрид. лит., 1993.
10. Яковок І.В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 /НЮАУ. -Х., 2000.
11. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения. -М.: Книжный мир, 2001.
12. Конвенция «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями» от 23 июня 1981 г., № 156 // Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. -М.: Юрид. лит., 1990. -672 с.
13. Руководящие принципы по вопросам семьи. -Вена: Информ. центр Комитета по вопросам семьи ООН, 1994. -56 с.
14. Левченко К.Б. Права жінок: зміст, стан та перспективи розвитку: Монографія. -Харків: Вид-во НУВС, 2001. -348 с.
15. Викорінення насильства стосовно жінок: Міжнародні документи. -К.: «Наук. думка», 1999. -357 с.

*Надійшла до редколегії 23.02.2005*

### ЯБЛОНОВСКАЯ Г.Г. СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ЛИЦ С СЕМЕЙНЫМИ ОБЯЗАННОСТЯМИ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

На основе анализа научных разработок специалистов трудового права и права социального обеспечения рассмотрены понятия социальной защиты, социальной и семейной политики; изучаются нормы украинского законодательства, в которых закреплены главные основы государственной политики Украины в отношении лиц с семейными обязанностями; выполнен сравнительный анализ норм международного и украинского законодательства и предложены и обоснованы предложения по усовершенствованию действующего трудового законодательства.

\*\*\*

### JABLONOVSKAJA G.G. FAMILY POLICY AND SOCIAL PROTECTION OF PERSONS WITH FAMILY DUTIES AS COMPONENT OF SOCIAL UKRAINE POLICY

On the basis of the analysis scientific development experts of the labor law and law of social security concepts of social protection, a social and family policy are considered; norms of the Ukrainian legislation in which the main bases of a state policy of Ukraine are fixed concerning persons with family duties are studied; the comparative analysis norms of the international and Ukrainian legislation is executed and offers on improvement of working labor legislation are offered and proved.