

УДК 351.84:349.4(477)“1991–2013”

А. Добрянський

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДТРИМКИ БАГАТОДІТНИХ СІМЕЙ У ПЕРІОД НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ (1991 – 2013 рр.)

Проаналізовано основні нормативно-законодавчі акти, які були прийняті в Україні в період незалежності (1991 – 2013 рр.) і стосувалися підтримки багатодітних сімей.

Ключові слова: багатодітна сім'я, законодавство України, демографічний розвиток, соціальні допомоги, пільги багатодітним сім'ям, звання “Мати-героїня”.

Вже впродовж декількох останніх років спостерігається тенденція нестабільності рівня життя більшості сімей в Україні. Стан утримання і виховання в них дітей значно більшою мірою залежить від батьків. Через те роль сім'ї у життєзабезпеченні та вихованні дітей є ключовою. А це впливає на демографічну ситуацію в країні.

Економічне становище сім'ї залежить не лише від розміру доходів, а й від її соціально-демографічного складу – кількості дітей, працюючих та утриманців, віку членів сім'ї, їх освітнього та професійного рівня тощо. Найбільш уразливими є сім'ї, які виховують дітей, особливо багатодітні.

Розбудова демократичної, правової держави потребує від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських і релігійних організацій вжиття заходів для розвитку у громадян духовності і моральних цінностей та впевненості кожної людини, сім'ї, зокрема багатодітної і найменш захищеної, у своєму майбутньому.

Уся послідовність зазначених дій та виконання соціальних гарантій з боку держави щодо багатодітних сімей передусім сприятимуть стабільному соціальному самопочуттю багатодітних сімей та соціалізації їх членів, а також їх адаптації до усіх соціальних змін, які відбуваються в нашому суспільстві.

Потрібно також відзначити, що політика підтримки багатодітних сімей в Україні становить важливу складову всієї соціальної політики держави.

Невід'ємною частиною соціальної держави є злагоджена система соціального захисту населення необхідної для реалізації матеріального добробуту її громадян. Перед Україною постає завдання побудувати таку модель соціальних допомог, щоб сім'ї бажали народжувати, а багатодітні сім'ї почувалися захищеними і впевненими у майбутньому.

Актуальність теми дослідження пояснюється необхідністю детального вивчення нормативно-законодавчого забезпечення підтримки багатодітних сімей в Україні з метою подальшого розвитку системи підтримки таких сімей.

Зазначимо, що на сьогодні демографічна ситуація в державі перебуває у кризовому стані, ознаками чого є низький рівень народжуваності [1]. Зокрема, спостерігається масове поширення бездітності та одностітності – дві третини сімей мають лише одну дитину [2]. Водночас, основними завданнями Стратегії демографічного розвитку на період до 2015 р. є підвищення рівня народжуваності та розвиток сім'ї. А для цього у роботі з підвищення рівня народжуваності та розвитку сім'ї пріоритетними напрямками є:

- формування сприятливого соціально-психологічного клімату у суспільстві для утворення сім'ї та позитивної налаштованості громадян на сімейні цінності;
- зміцнення шлюбу, запобігання його розірванню, зниження рівня розлучень;
- збереження традицій багатодітності там, де вони ще існують, та формування у батьків настанов на дводітну родину;
- активна пропаганда через засоби масової інформації сімейних цінностей, свідомого ставлення до сімейних обов'язків;
- створення економічних передумов для задоволення потреби сім'ї в дітях, поліпшення якості життя сімей [3].

У наукових дослідженнях висвітлено лише окремі питання із цієї проблематики. Попередній аналіз сучасної літератури показав, що сім'я розглядається як соціальне (Л. Мардахаев, І. Кон, А. Харчев та інші), психологічне (Н. Ключева А. Співаковська) та педагогічне явище (А. Белкін, І. Забелін, В. Бочарова та інші). Становищем багатодітних сімей, їхніми проблемами та наданням соціальної допомоги в сучасних умовах займалися А. Антонов, Н. Басова, О. Безпалько, Н. Дивіцина, І. Зверева, Г. Лактіонова, С. Харченко. Однак на сьогоднішній день в науковій літературі недостатньо з'ясовані питання про умови та шляхи соціальної підтримки багатодітної сім'ї, особливо в період економічної кризи, котра глибоко проникла в українське суспільство.

Мета статті – проаналізувати законодавство України щодо надання підтримки та допомоги багатодітним сім'ям з метою пошуку найбільш ефективної моделі системи допомог цим сім'ям в Україні.

Почнемо з визначення багатодітної сім'ї, яке подане в ст. 1 Закону України "Про охорону дитинства". "Багатодітна сім'я – сім'я, в якій подружжя (чоловік та жінка) перебуває у зареєстрованому шлюбі, разом проживає та виховує трьох і більше дітей, зокрема кожного з подружжя, або один батько (одна мати), який (яка) проживає разом із трьома і більше дітьми та самостійно їх виховує. До складу багатодітної сім'ї належать також діти, які навчаються за денною формою навчання у загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах, – до закінчення навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років" [4].

Одним із перших документів періоду незалежності України, який регламентував підтримку багатодітним сім'ям, був Закон України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", підписаний 21 листопада 1992 р. [5]. Цей нормативний документ не визначав статусу багатодітної сім'ї, однак деякі його норми стосувалися підтримки таких сімей. Зокрема, згідно із ст. 8, допомога у зв'язку з вагітністю та пологами призначалася і виплачувалася жінкам за весь період відпустки, тривалістю 70 календарних днів до пологів та 56 (у разі народження двох чи більше дітей – 70) календарних днів після пологів [6]. Крім цього, ст. 12 цього Закону визначала розмір допомоги при народженні дитини, причому зі збільшенням кількості дітей в сім'ї розмір допомоги збільшувалась. Враховуючи зміни та доповнення до цього Закону (останні від 17.03.2011 р.) допомога при народженні дитини надається в сумі кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму – на першу дитину; кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму – на другу дитину; кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму – на третю та кожну наступну дитину [7]. Отже, цим нормативним документом держава сприяє народжуваності дітей в Україні. Про це також свідчить офіційна статистика народжуваності дітей за останні три роки: у 2010 р. народилося 497,7 тис. дітей, у 2011 р. – 502,6 тис. дітей, а у 2012 р. – 520,7 тис. дітей [8].

Ситуація щодо підтримки багатодітних сімей в нормативно-правовому забезпеченні змінилася в позитивну сторону після прийняття Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей”, який вступив в дію з 1 січня 2010 р. [9]. Цим законом вносилися зміни і доповнення до ряду законодавчих актів, які встановлювали пільги та допомоги як багатодітним сім’ям, так і дітям з багатодітних сімей.

Зокрема, Кодекс законів про працю України доповнений ст. 182, згідно з якою “жінці, яка працює і має двох або більше дітей віком до 15 років ... надається щорічно додаткова оплачувана відпустка тривалістю 10 календарних днів без урахування святкових і неробочих днів” [10]. Термін відпустки, в порівнянні з попередньою редакцією статті, збільшений з 7 до 10 днів, що звичайно позитивно впливає на мікроклімат у сім’ях із дітьми і дозволяє жінкам-матерям більше часу проводити в колі сім’ї. Ця сама норма також закріплена і в ст. 19 Закону України “Про відпустки” [11].

Доповнено новим абзацом і ст. 46 Житлового кодексу Української РСР, згідно з яким житлове приміщення надається поза чергою “сім’ям, які мають 5-ро і більше дітей, та у разі народження у однієї жінки одночасно трьох і більше дітей” [12]. До прийняття цієї поправки, згідно зі ст. 45 цього ж кодексу, першочергово надавалося житло “матерям, яким присвоєно звання “Мати-героїня”, багатодітним сім’ям ...” [13]. Як бачимо, зміни дали змогу багатодітним сім’ям зі статусу першочергово перейти у статус поза чергою для отримання житла. Відкритим залишається лише питання реалізації органами державного управління та місцевого самоврядування норм цього закону.

Внесені зміни і доповнення до Закону України “Про пенсії за особливі заслуги перед Україною”. Так, ст. 1 цього закону доповнена таким пунктом: “матерям, які народили 5-ро та більше дітей та виховали їх до шестирічного віку” [14]. Ця норма не тільки свідчить про визнання та повагу до жінок-матерів, котрі народили 5-ро і більше дітей, а й стимулює Українські сім’ї народжувати і утворювати багатодітні сім’ї.

Найбільше зміни та доповнення стосувалися згаданого в цій статті Закону України “Про охорону дитинства”, прийнятого у 2001 р. Цей закон визначає охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет і, з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров’я, освіти, соціальний захист та всебічний розвиток, встановлює основні засади державної політики у цій сфері [15]. Одним із ключових норм цього закону є допомога сім’ям із дітьми та підтримка дітей, насамперед із багатодітних сімей.

Так, ст. 13 доповнено частинами 3 – 6 такого змісту: “Багатодітним сім’ям надаються такі пільги:

1) 50% знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 кв. метр загальної площі житла на кожного члена сім’ї, який постійно проживає в жиллому приміщенні (будинку), та додатково 10,5 кв. м на сім’ю);

2) 50% знижка плати за користування комунальними послугами (газопостачання, електропостачання та інші послуги) та вартості скрапленого балонного газу для побутових потреб у межах норм, визначених законодавством. Площа житла, на яку надається знижка при розрахунках плати за опалення, становить 21 кв. м опалюваної площі на кожного члена сім’ї, який постійно проживає в жиллому приміщенні (будинку), та додатково 10,5 кв. м на сім’ю;

3) 50% знижка вартості палива, зокрема рідкого, в межах норм, визначених законодавством, у разі, якщо відповідні будинки не мають центрального опалення;

4) позачергове встановлення квартирних телефонів. Абонентна плата за користування квартирним телефоном встановлюється у розмірі 50% від затверджених тарифів.

Пільги щодо плати за користування житлом (квартирної плати), комунальними послугами та вартості палива, передбачені пунктами 1 – 3 частини третьої цієї статті, надаються багатодітним сім'ям незалежно від виду житла та форми власності на нього” [16, 17].

Отже, із 1 січня 2010 р., відколи вступив в дію цей закон, багатодітні сім'ї отримали чимало пільг, які тим чи іншим чином позитивно впливають на рівень їхньої життєдіяльності. Окрім цього, дітям з багатодітних сімей надаються такі пільги:

1) безоплатне одержання ліків за рецептами лікарів;
2) щорічне медичне обстеження і диспансеризація у державних та комунальних закладах охорони здоров'я із залученням необхідних спеціалістів, а також компенсація витрат на зубопротезування;

3) першочергове обслуговування в лікувально-профілактичних закладах, аптеках та першочергова госпіталізація;

4) безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту (крім таксі), автомобільним транспортом загального користування у сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських і міжміських маршрутів, зокрема внутрірайонних, внутрі- та міжобласних, незалежно від відстані та місця проживання;

5) безоплатне одержання послуг з оздоровлення та відпочинку відповідно до Закону України “Про оздоровлення та відпочинок дітей” [18, 19].

Таким чином, пільги, які затверджені цим законом, суттєво покращують можливості для розвитку дитини з багатодітної сім'ї. Це стосується як морального, психологічного та емоційного стану дітей, так і їхнього наукового, мистецького чи спортивного розвитку, оскільки завдяки встановленим пільгам діти з багатодітних сімей можуть вільно користуватися різними видами транспорту, долаючи шлях до занять у гуртках, секціях, тощо.

З метою уникнення спекуляцій на фоні встановлених пільг багатодітним сім'ям, а також переслідуючи мету чіткого контролю за кількістю багатодітних сімей, батькам і дітям з багатодітних сімей видаються відповідні посвідчення. Зразок посвідчення, порядок виготовлення і видачі посвідчень встановлюються Кабінетом Міністрів України. З цього приводу прийнята Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання виготовлення і видачі посвідчень батьків і дитини з багатодітної сім'ї” № 209 від 02.03.2010 р. [20].

Відповідно до п. 3 Порядку виготовлення і видачі посвідчень батьків та дитини з багатодітної сім'ї, “посвідчення видаються структурним підрозділом районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчим органом міської ради одному з батьків за місцем його реєстрації протягом десяти днів після подання таких документів:

- заяви батька або матері про видачу посвідчень;
- копії свідоцтв про народження дітей;
- копії свідоцтва про шлюб (крім батька або матері, які виховують дітей самостійно);

- копії сторінок паспорта батька та матері з даними про прізвище, ім'я, по батькові, дату його видачі і місце реєстрації;
- довідки про склад сім'ї (форма № 3);
- фотокарток (батьків та дітей) розміром 30 x 40 мм;
- довідки із загальноосвітнього, професійно-технічного, вищого навчального закладу (для осіб від 18 до 23 років у разі, коли вони навчаються за денною формою навчання);
- довідки структурного підрозділу, виконавчого органу міської ради про те, що за місцем реєстрації батька або матері посвідчення не видавалися (у разі реєстрації батьків за різною адресою)" [21].

У додаток до цього, до п. 5 цієї постанови Постановою КМУ № 319 від 18 квітня 2012 р. внесено доповнення, яким продовжено дію пільги для дитини з багатодітної сім'ї до 23 років у випадку, якщо остання навчається на денній формі навчання в загальноосвітньому, професійно-технічному чи вищому навчальному закладі [22].

Як бачимо, на законодавчому рівні в Україні здійснено багато, щоб стверджувати, що цій проблемі приділяється значна увага. Однак, як свідчить практика і стверджують самі члени багатодітних сімей, є нагальна необхідність систематизувати та оптимізувати нормативну базу з підтримки багатодітних сімей. Йдеться про прийняття окремого Закону України "Про статус багатодітних сімей", який би включав всі перелічені види пільг та допомог, був доопрацьованим та адаптованим до сучасних соціально-економічних умов, а також встановлював систему органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких би покладалася функції з реалізації норм цього закону.

Крім цього, місцеві ради теж приймають Програми підтримки та сприяння багатодітним сім'ям. Однак вони значною мірою є декларативними. Зазвичай такі програми не мають фінансового підкріплення, а заходи таких програм дублюють функції структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів, котрі вони і так реалізують на основі делегованих їм повноважень. Дещо відрізняється в позитивному плані від таких програм Обласна програма з покращення соціального захисту багатодітних сімей, які проживають на території Львівської області, затверджена рішенням сесії Львівської обласної ради № 471 від 19 лютого 2008 р. [23].

Цією програмою передбачено щорічне поетапне фінансування ряду заходів, на реалізацію яких виділяється фінансування з обласного бюджету. Зокрема, виділяється кожного року:

- 850,0 тис. грн для придбання канцтоварів дітям із багатодітних сімей до Дня знань;
- 300,0 тис. грн для безкоштовного навчання плаванню дітей з багатодітних сімей;
- 3200,0 тис. грн для придбання безкоштовних путівок на відпочинок та оздоровлення дітям із багатодітних сімей [24].

Водночас потрібно зазначити, що Програма не відповідає основним нормам законодавства України про статус багатодітних сімей, оскільки пільги стосуються лише для дітей з сімей, в котрих виховується 4 і більше дітей, тоді, як статус багатодітної сім'ї має кожна сім'я, в якій народилося і виховується 3 (троє) і більше дітей. Таким чином, значна частина багатодітних сімей Львівщини не може скористатися соціальними пільгами, затвердженими згаданою обласною програмою.

Висновки

Аналіз законодавства України з питання підтримки багатодітних сімей дає змогу стверджувати, що на сьогодні в державі вже прийнято чимало нормативних документів щодо підтримки багатодітних сімей. Однак немає адаптованої до сучасних соціально-економічних умов комплексної системи допомог та пільг таким сім'ям, про що свідчать негативні факти демографічного стану в країні. Саме після прийняття ряду документів на підтримку сімей з дітьми очікувався значний “демографічний бум”. Але цього не сталося, хоча народжуваність в Україні дещо зросла. Як свідчить практика, для позитивного демографічного стану державі потрібно комплексно підходити до питань підтримки сімей, в першу чергу – багатодітних.

Отже, пропонується:

– прийняти окремий Закон України “Про статус багатодітних сімей”, який би включав весь спектр діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на підтримку багатодітних сімей;

– провести чіткий аналіз місцевих Програм з підтримки багатодітних сімей та внести зміни і доповнення у відповідності з законодавством України.

Література

1. Стратегія демографічного розвитку на період до 2015 року // Офіційний вісник України [Текст]. — 2006. — № 26. — С. 161. — Ст. 1898.
2. Там само.
3. Там само.
4. Про охорону дитинства : Закон України № 2402-III від 26.04.2001 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2001. — № 22, С. 4. — Ст. 981.
5. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України № 2811-XII від 21.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 5. — Ст. 21.
6. Там само.
7. Там само.
8. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей : Закон України № 1343-VI від 19.05.2009 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2009. — № 40. — С. 15. — Ст. 1347.
10. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс] : Закон України № 322-VIII від 10.12.1971 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
11. Про відпустки : Закон України № 504/96-ВР від 15.11.1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1997. — № 2. — Ст. 4.
12. Житловий кодекс Української РСР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>.
13. Там само.
14. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною [Електронний ресурс] : Закон України № 1767-III від 01.06.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1767-14>.
15. Про охорону дитинства : Закон України № 2402-III від 26.04.2001 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2001. — № 22. — С. 4. — Ст. 981.
16. Там само.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей...

18. Про охорону дитинства...

19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей...

20. Деякі питання виготовлення і видачі посвідчень батьків і дитини з багатодітної сім'ї : Постанова Кабінету Міністрів України № 209 від 02.03.2010 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 16. — С. 24. — Ст. 734.

21. Там само.

22. Там само.

23. Про затвердження обласної програми з покращення соціального захисту багатодітних сімей, які проживають на території Львівської області [Електронний ресурс] : рішення Львівської обласної ради № 471 від 19 лютого 2008 р. — Режим доступу : http://www.oblrada.lviv.ua/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=1&Itemid=140.

24. Там само.

A. Dobrianskyi

LEGAL FRAMEWORK OF LARGE FAMILIES SUPPORTING DURING THE INDEPENDENCE OF UKRAINE (1991 – 2013 YEARS)

The basic normative and legal acts that were adopted in the period of independence of Ukraine (1991 - 2013 years) and were related to the large families support are analysed.

Key words: large family, legislation of Ukraine, demographic development, social assistance, benefits for large families, the title of “ Mother Heroine “.