

аспірант кафедри адміністративного права  
Національного університету «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СІМ'Ї, ДІТЕЙ ТА МОЛОДІ : ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті висвітлюється зарубіжний досвід становлення, організації та правового забезпечення систем соціального захисту. Акцентується увага на особливостях соціального захисту сім'ї, дітей і молоді у країнах Європи та США.

**Ключові слова:** зарубіжні системи соціального захисту, механізм захисту, сім'я, діти, молодь

В статье освещается зарубежный опыт становления, организации и правового обеспечения систем социальной защиты. Акцентируется внимание на особенностях социальной защиты семьи, детей и молодежи в странах Европы и США.

**Ключевые слова:** зарубежные системы социальной защиты, механизм защиты, семья, дети, молодежь

In this article the foreign experience of the formation, organization and legal support of the social security systems protection has been covered. The particularity of the social protection of family, children and youth in such countries as Europe and the USA has been given special attention.

**Key words:** foreign systems of the social security, mechanism of the protection, family, children, youth.

Система соціального захисту дітей і молоді виступає одним з інститутів реалізації соціально-економічної політики, мета якої полягає у забезпеченні соціальної стабільності і розвитку суспільства. Для досягнення цієї мети необхідним є наявність дієвого механізму захисту сім'ї, дітей і молоді від соціальних ризиків та інших небезпек..

Соціальний захист – це „система юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів держави щодо захисту населення від соціальних ризиків” [1, с. 828].

Повноцінно функціонуюча система соціального захисту сім'ї, дітей і молоді повинна гарантувати:

1. гідне соціальне існування дитини, повагу до її честі і гідності
2. максимально повний охват системою соціального простору
3. Обґрунтований і законодавчо визначений розподіл соціальних послуг, виплат і пільг в межах створеної системи

4. Забезпечення ефективності функціонування закладів соціального захисту

Для вирішення поставлених завдань створюється державна система, яка включає законодавче забезпечення її існування, систему органів різних рівнів від Президента до органів місцевої влади, контроль за їх діяльністю, державне фінансування визначених програм, залучення громадськості до участі у системі соціального захисту громадськості через громадські організації, фонди, неурядові і міжнародні фонди.

Вивчення досвіду зарубіжних країн має для України важливе значення для розбудови власної системи соціального захисту сім'ї, дітей і молоді. Виникає можливість для проведення аналогій, здійснення вже перевірених історією кроків на шляху демократизації національної захисної системи. У межах даної статті головна увага приділена дослідженню особливостей організаційно-правового забезпечення створення та

© Закриницька В. О., 2012

розвитку системи соціального захисту сім'ї, дітей і молоді в окремих країнах Європи та США.

На сторінках наукових джерел зазначена проблема ще не отримала цілісного висвітлення. Певна увага цим питанням приділялась у працях таких вітчизняних авторів як В.Авер'янова, С. Алексеева, Ю.Битяка, Н.Карпачової, Б. Цветкової, І.Ярошенко та ін. Одне з перших комплексних досліджень проведено Л.Князькою, але воно охоплює проблеми адміністративно-правового регулювання в галузі соціального захисту населення в цілому. Що стосується організації системи соціального захисту сім'ї, дітей і молоді, як в Україні, так і в зарубіжних країнах, то з позицій адміністративного права проблема майже не розглядалася. Цим зумовлена актуальність, наукове та практичне значення статті, що пропонується.

Кожна з національних систем соціального захисту дітей і молоді в Європі має визнані традиції становлення і розвитку. Зокрема, у Великій Британії перші укази, які стосувалися соціальних проблем з'явилися ще у XVI ст. за часів правління Генріха VIII (1531р.). Пропонувалося здійснювати реєстрацію осіб, які жили за рахунок подаяння і зобов'язувати місцеву владу здійснювати відчислення у фонди для бідних. Так з боку держави було здійснено першу спробу перейти від церковної неконтрольованої благодійницької діяльності до централізованої системи соціального захисту [2, с.12]. У 1607 р. королева Єлизавета зробила певну кодифікацію законів і указів щодо соціального захисту, об'єднавши їх в єдиний «Закон про бідних», який існував протягом декількох століть. З середини XIX ст. в Англії впроваджуються адресні програми допомоги, серед яких діти і молодь визначалися у числі пріоритетних категорій захисту. З 1909 р. у країні приймаються нові закони, які віддзеркалюють певні зміни у державній соціальній політиці, оголошуються визначені принципи соціальної допомоги – загаль-

ність, обов'язковість, орієнтація на усунення соціальних проблем. Зокрема, в 1911р. було прийнято Закон про національне страхування, у 1925р. – Закон про пенсії по старості і допомогу для вдів і сиріт. Для аналізу етапів становлення англійської системи важливе значення має дослідження Закону про місцеві адміністрації, прийнятого у 1929р., у відповідності з яким були створені комітети соціальної допомоги, що були підзвітними місцевим адміністраціям (радам графств) і здійснювали соціальну допомогу на місцях.

В інших європейських країнах, зокрема у Німеччині, Швеції, Данії, Фінляндії, соціальний захист як система законодавчих, економічних і соціальних гарантій також формується до кінця XIX ст. Зокрема, у Німеччині канцлер Бісмарк видає декілька соціальних законів, в яких держава гарантує захист у випадку інвалідності, хвороби, нещасного випадку на виробництві [3, с. 21] тощо. Певні заходи передбачаються і для молоді, що працює на підприємствах: вікові обмеження, заборона використання праці молоді у шкідливих умовах праці тощо.

У Швеції як і у Німеччині надання соціальної допомоги з боку держави також акцентувалося на трудових правах, але у 1929р. у країні вийшов Закон про соціальні послуги, який включив всі сфери соціальної діяльності держави. Чітко визначалися категорії надання соціальних послуг, у тому числі діти-сироти, діти-інваліди, працююча молодь, матері з малолітніми дітьми [4, с.28].

У США, як пишуть американські вчені, федеральний уряд «довгий час не відчував за собою ніякої відповідальності за благодійність» [5,с.12]. Створювалися агенції, лікарні, але соціальна політика у цьому напрямі не визначалася на урядовому рівні. Ш. Бечки зазначає, що у Сполучених Штатах Америки довгий час панувала впевненість, що кожна людина є ковалем свого щастя і держава не повинна втручатися в його

життя [6, с.51]. А опікувалися категоріями населення, що потребували допомоги, насамперед, благодійні організації. Перші кроки уряду у цьому напрямі були започатковані у 20-х роках ХХ ст. Власне, й розбудова державної системи соціального захисту розпочалася у США з визначення термінів: «соціальне забезпечення», «соціальна робота», «соціальна служба», а поняття «система соціального захисту» включало мережу програм і агенцій, що забезпечують надання соціальної допомоги [5, с.23].

Американській моделі соціального захисту вітчизняні вчені надали назву «американський індивідуалізм», а європейській, як протиставлення американській – «європейський традиціоналізм» [7, с. 47].

На розвиток систем соціального захисту дітей і молоді у зарубіжних країнах значний вплив справила «концепція загального добробуту». Вперше основні принципи цієї концепції сформулював у 1942р. видатний англійський економіст У.Беверидж. Основною її ідеєю є те, що держава загального добробуту – це держава, яка гарантує всім громадянам право на підтримку певного рівня життя, на охорону здоров'я і освіту за участі населення країни у фінансуванні означених програм (тобто за рахунок державних податків) [8, с.98]. Ця концепція отримала розповсюдження у всіх країнах Західної Європи і США. Наприклад, ліберальні кола США значною мірою вплинули на появу і розвиток національної ідеології держави соціального добробуту. На початок 60-х років було здійснено перші кроки до виконання проектів введення «держави загального добробуту» в США і Великій Британії та «соціального суспільства» у ФРН та Австрії. Пропонувалося, що в умовах економічного розвитку і здійсненні перерозподілу національного доходу можливо досягти певного вирівнювання доходів і ліквідації бідності.

В наш час більшість західних вчених визнають, що ідеологія держави загаль-

ного добробуту певним чином застаріла і сьогодні не відповідає реаліям життям. У докладі Міністерства соціального захисту населення Великої Британії було підкреслено, що система забезпечення, яка виходила з потреб минулих поколінь, не відповідає сучасним умовам.

У США досвід виникнення і використання концепції держави загального добробуту виявив негативні аспекти надмірного захоплення принципом «рівності результатів», на яких довгий час будувалася державна система надання допомоги. З одного боку, система надавала можливість пережити нелегкий час тим, хто здатен працювати. З іншого – вона допомагала й тим, хто не здатен це робити. Серед негативних наслідків впровадження «рівності результатів» науковці визначають певні соціальні ускладнення, що породжуються системою: насамперед, це «консервація» бідності і розбещення своїх підопічних, які звикають до державної допомоги і не бажать вирішувати свої проблеми [9, с. 43]. В цих умовах погіршується стан тих категорій громадян, які не здатні самостійно вирішити проблеми життєдіяльності без допомоги держави: діти з бідних сімей, діти-інваліди, малолітні правопорушники, молодь, люди похилого віку. Дослідження показують, що за останні десятиліття змінився склад бідних: більшість з них відійшла від праці. Моральне неприйняття такої ситуації – одна з характерних рис сучасного американського суспільства, яке вбачає вихід у жорсткому обмеженні контингенту отримувачів довгострокової допомоги. До цього контингенту повинні входити тільки ті, хто не здатен працювати: діти, інваліди, похилі люди.

Наприкінці ХХ ст. модель держави загального добробуту у більшості розвинутих країн була реконструйована на базі теорії неоконсерватизму. Заповзятими прибічниками цієї теорії були Президент США Р. Рейган і Прем'єр – міністр Великої Британії М. Тетчер, які вважали, що постійний бюджетний дефіцит при-

зводить до економічного спаду, а тому пропонували суттєве скорочення державного фінансування соціальної сфери. Ідея була підтримана більшістю західних країн, проведені певні кроки щодо реформування з цих позицій системи охорони здоров'я, призначення пенсій і допомог. Якщо проаналізувати такий підхід з позицій сучасної національної соціальної політики, то, на нашу думку, тут можна знайти певне раціональне зерно, посилити контроль з боку держави за наданням допомоги тим категоріям громадян, які можуть і повинні працювати, що сприятиме більш стабільній допомозі таким незахищеним категоріям як діти-інваліди, діти з багатодітних сімей, талановиті діти, студентська молодь тощо.

Серед тенденцій сучасного розвитку західних систем соціального захисту чітко простежується курс на залучення до вирішення проблем недержавних інститутів суспільства. Зокрема в більшості розвинутих країн створюються податкові пільги для стимулювання недержавних фондів соціального забезпечення. Саме такий підхід, на нашу думку, є певним орієнтиром і для України.

Особливу увагу дослідників привертає так звана Скандинавська модель системи соціального захисту (Швеція, Норвегія, Фінляндія). Соціальне забезпечення як інститут соціального захисту використовується в цих країнах у більшому обсязі ніж у інших європейських країнах. У скандинавських країнах домінує державна модель організації соціального захисту (за визнаною у цих країнах термінологією „соціальний добробут”) [4, с.28]. Ця модель включає в себе соціальну політику, яка гарантується і регулюється державою, а також зрівнювальний, загальний характер соціальних пільг та різних видів допомоги.

Не дивлячись на схожі риси системи соціального захисту, в різних країнах Скандинавії вони мають свої відмінності за характером і організаційними фор-

мами реалізації соціальної політики. Так модель соціального забезпечення Швеції складається з соціального страхування і соціальної суспільної допомоги. Державне страхове управління знаходиться під юрисдикцією Міністерств охорони здоров'я та соціальних справ і відповідає за систему загального страхування. У наш час вся система соціального захисту країни регулюється Законом про загальне страхування” (діє з 1962р.), який передбачає три типи дотацій: систему страхування при захворюванні і страхування батьків; систему народних пенсій; систему додаткових пенсій.

В якості приклада державного підходу до соціального захисту дітей і молоді наведемо декілька фактів: на всіх дітей з дня народження до 16 років держава сплачує допомогу у розмірі понад 10000 крон, які не оподатковуються. Багатодітні сім'ї з трьома і більшою кількістю дітей щорічно отримують додаткову матеріальну допомогу на дітей. Кожний з батьків має право на державну підтримку у разі хвороби дитини. За законом країни стоматологічна допомога дітям і молоді до 20 років надається безкоштовно при чому не тільки державними, але й приватними дантистами. Цим категоріям хворих повністю компенсується придбання ліків, хворий безкоштовно може перебувати в лікарні до 2-х років. Існують види додаткової державної допомоги для освіти дітей і молоді.

Система соціального захисту сім'ї, дітей та молоді в США є складною і досить різноманітною. Її відмінною рисою є децентралізація. Єдиної загальнонаціональної централізованої системи соціального забезпечення у США не існує. Вона утворюється з різного роду програм, регламентованих або федеральними органами, або законодавством штату, або їх спільними зусиллями. Окремі програми приймаються органами місцевої влади.

Державна система соціального забезпечення чітко підрозділяється на два на-

прями: соціальне страхування і соціальна допомога. Різниця їх між собою використання різних джерел фінансування, зокрема державна допомога сплачується виключно з бюджетних коштів: федерального бюджету, бюджетів штатів або місцевих органів влади. Ця система, якою передбачалося створення структур для допомоги бідним отримала розвиток, починаючи з 60-х років ХХ ст.

На нашу думку, важливим кроком до розбудови американської системи соціального захисту стало визначення на державному рівні науково обґрунтованого поняття «межа бідності». Вчені спиралися на офіційні стандарти мінімальної вартості так званої прожиткової корзини харчування, а визначали її шляхом потроєння мінімально достатнього харчування для сім'ї.

Сьогодні в США існує понад декілька значних і понад 70 обмежених державних програм допомоги. Головними серед них є – програма забезпечення гарантованого доходу, програма допомоги сім'ям з дітьми (ПФДС), продовольча програма, програма житлових субсидій і програма медичної допомоги (Медикейд).

*Програма допомоги сім'ям з дітьми* – федерально-штатна, але головну роль у її здійсненні грають органи влади штатів. Допомогу за цією програмою отримують багатодітні сім'ї з низьким доходом, вдови з дітьми, матері-одиначки, розведені жінки, які виховують дітей. *В межах продовольчої програми* надається допомога бідним матерям з немовлятами до року, надаються безкоштовні шкільні сніданки тощо. *Програма Медикейд надає безкоштовну медичну допомогу* дітям з бідних сімей. Ці послуги сплачуються за рахунок бюджетних коштів.

Програми соціального забезпечення знаходяться у віданні різних державних органів. Так, виплати за системою соціального страхування і програми гарантованого доходу здійснюються Міністерством охорони здоров'я і соціальних служб. Житлові субсидії сім'ям з дітьми надаються Міністерством житлового бу-

дівництва і міського розвитку, продовольчі програми керуються Міністерством сільського господарства.

Безпосередніми організаторами соціального захисту виступають державні організації, які фінансуються федеральним урядом, органами влади штатів і округів. Вони координують діяльність по здійсненню програм соціального захисту з іншими офіційними установами, а також з неприбутковими організаціями і бізнесом.

В США (до речі як і в Україні) структура державних органів, які займаються соціальною політикою не є досконалою, як, наприклад, у країнах Скандинавії. Але важливим представляється те, що розробка соціальних програм як складових соціальної політики базується на дослідженнях, які здійснюють «мозкові центри» – університети, урядові і неурядові асоціації, благодійні фонди тощо і саме на них спирається держава як гарант забезпечення соціального захисту дітей і молоді країни. Їх діяльність є базовою засадою для Управління з соціального забезпечення США, яке має 1200 відділень по всій країні [10, с.103].

Особливе місце в системі займає створене у 1912р. Дитяче бюро, яке планує, координує, і проводить в життя програми з захисту прав дітей. Воно здійснює соціальні, медичні, юридичні та опікунські послуги, вивчає випадки насилля по відношенню до дітей, надає рекомендації службам соціального забезпечення та юридичним органам.

Слід звернути увагу на роль місцевих органів влади і організацій в системі соціального захисту дітей і молоді. Їх головне завдання – здійснення соціальної політики на місцевому рівні. Як і в Україні їх призначення – організація соціальних послуг в межах свого регіону, вирішення питань про надання допомоги на своїй території, інформування про перелік послуг і умови їх отримання, дослідження контингенту претендентів на отримання послуг. Але зазначимо, що у країнах Західної Європи і США повно-

важення таких органів значно більші, ніж в аналогічних українських структурах. І це також дає підстави для роздумів щодо певної децентралізації в межах системи соціального захисту дітей і молоді.

Що відрізняє США від інших країн, так це надзвичайно велика кількість приватних (комерційних) соціальних організацій. Вони фінансуються як за рахунок благодійних внесків, надходжень як від приватних осіб, так і урядових асигнувань на окремі програми. Ці організації відрізняються не тільки характером своєї діяльності, специфікою послуг, але й масштабом дій в межах громади, регіону і країни.

Основною ланкою в цій системі виступають так звані соціальні агентства. До таких організацій в США відносяться наступні:

– *Американська служба сім'ї* (Family Service America). Це агентство забезпечує громадські зв'язки і освітні програми, виступає спонсором досліджень і публікацій в галузі соціальної роботи з сім'ями, бере участь у формуванні державної і надає рекомендації законодавчим органам про потреби американських сімей. Місцеві підрозділи забезпечують сімейну і шлюбну терапію (особливо для молодих сімей), розробляють навчальні програми, надають соціальні послуги громадам.

– *Організація з надання послуг сім'ям* (Family Service Organization), першочерговим завданням якої є надання послуг сім'ї, особливо молодим та багатодітним сім'ям.

– *Лютеранська соціальна служба* представляє собою мережу агентств, які надають головним чином допомогу дітям і людям похилого віку.

В систему соціального захисту дітей та молоді входять й так звані неприбуткові організації. Типовим прикладом такої організації є, наприклад, Американський Червоний Хрест. Не дивлячись на те, що її щорічний бюджет складає декілька сотень мільярдів, доходи організації не підлягають оподаткуванню, тому

що весь отриманий прибуток направляється на розширення благодійної діяльності. До сфер діяльності подібних структур відносять систему соціального обслуговування (доставка продуктів, дружні візити і консультації сімей, які опинилися у тяжких умовах), захист їх прав, збір средств і пожертвованих для благодійництва. Працюють у цьому напрямі так звані фанддрайвери, які виявляють і складають списки потенційних донорів, проводять з ними роботу і добувають необхідні кошти, які і вкладаються у благодійний фонд. Безумовно, що подібний є досить перспективним і для розбудови національної системи соціального захисту.

Здійснений аналіз формування систем соціального захисту дітей і молоді у західних країнах дозволяє певним чином зробити паралелі, виявити слабкі ланки національної системи соціального захисту, попрацювати над удосконаленням її адміністративно-правової складової. Серед пріоритетів на нашу думку, можна визначити наступні:

- *система соціального захисту України потребує поглибленого наукового аналізу з позицій виявлення нових шляхів і напрямів її удосконалення;*

- *слід залучати механізми, які недостатньо ще використовуються для підвищення ефективності діяльності системи, насамперед, сприяння з боку держави розширенню кола недержавних структур, які б хотіли займатися благодійництвом, опікуватися соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді. Для цього потребує удосконалення система податкових пільг і привілеїв для організацій або приватних осіб, національних корпорацій та інших установ, які б могли вилучати значні кошти на підтримку системи соціального захисту;*

- *виявити реальні механізми забезпечення часткової децентралізації і надання більших повноважень місцевим органам державної влади і місцевого самоврядування для вирішення проблем соціального захисту дітей і молоді в регіонах.*

## Література

---

1. Великий енциклопедичний юридичний словник /за ред. академіка НАН Ю.С.Шемшученка.-К.:Вид-во „Юридична думка”, 2007. – 990с.
2. Schweinitz K. England s road Social Security /Karl De Schweinitz. – New York: A.S. Barnes & Co., 1961. – 281 p.
3. Дубинский С.А. Социальная работа в Германии- – М.: Государственная Академия сферы быта и социальных услуг, 1996. – 146с.
4. Социальное обеспечение в странах Северной Европы: Сборник – М.: МГСУ, 1994. – 154с.
5. Доуэл М. Практика социальной работы./М.Доуэл, С.Шадлоу; пер. с англ. – М.: Аспект Пресс, 1997. – 157 с.
6. Бечки Ш. Молодежь и помощь несовершеннолетним в США /Ш.Бечки; пер. с англ. – М.: Институт молодежи, 1991.– 142с.
7. Корнюшина Р.В. Зарубежный опыт социальной работы /Р.В. Корнюшина – Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2004.– 88с.
8. Государство всеобщего благосостояния (WELFARE STATE) // Социологический словарь /Н. Аберкромби, С.Хилл, Б.Тернер; пер. с англ. – М.: Экономика, 2004. – 620 с.
9. Чорбинский С.А. Социальная работа и социальные программы в США /С.А. Чорбинский. – М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1994. – 232с.
10. Войтенкова Г.Ф. Социальная поддержка семей с детьми в США /Г.Ф.Войтенкова, Е.В.Лебедева // Народнонаселение. – 2007. – №4. – С. 94–106