

УДК 349.3

<http://doi.org/10.5281/zenodo.2640208>

orcid.org/0000-0001-5750-3600

© Купченко Р.В., 2018

Р.В. Купченко

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ
СІМ'ЯМ ПРИ НАРОДЖЕННІ ДИТИНИ
В УКРАЇНІ**

R. Kupchenko

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION
OF STATE SOCIAL ASSISTANCE
TO FAMILIES IN THE BIRTH
OF A CHILD IN UKRAINE**

Анотація. У статті розглянуто проблеми правового регулювання державної соціальної допомоги сім'ям при народженні дитини через призму законодавчих процесів в країні.

Ключові слова: державна соціальна допомога, державна допомога при народженні дитини, розмір соціальної допомоги сім'ям з дітьми.

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы правового регулирования государственной социальной помощи семьям при рождении ребенка через призму законодательных процессов в стране.

Ключевые слова: государственная социальная помощь, государственная помощь при рождении ребенка, размер социальной помощи семьям с детьми.

Annotation. The article deals with problems of legal regulation of state social assistance to families at the birth of a child through the prism of legislative processes in the country.

Key words: state social assistance, state aid at birth of a child, the extent of the social help to families with children.

Постановка проблеми. Соціальний захист сімей з дітьми, який наразі діє в Україні, не може забезпечити ефективного подолання несприятливих наслідків соціальних ризиків, оскільки потребує докорінної зміни нормативно-правового регулювання. Водночас постійне внесення змін до нормативно-правових актів свідчить про низький рівень правотворчої діяльності, порушення принципу захисту правомірного очікування осіб, які не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів, принципу правової держави, принципу верховенства права та зменшує обсяг наданих раніше прав. Недосконалість чинних законодавчих норм у сфері

державної соціальної допомоги при народженні дитини не дає можливості втілювати в життя дієву політику соціального забезпечення сімей та збереження стабільності правового простору, довіри громадян до закону та діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правові аспекти соціальної допомоги сім'ям з дітьми неодноразово були об'єктом досліджень таких вітчизняних науковців, як В.С. Андреев, А.Д. Зайкіна, І.О. Доценко, М.Л. Захаров, Б.І. Сташків, О.В.Тищенко, Л.В. Кулачок, М.Ю.Федорова, О. Овдін, Я.П. Яригіна.

Мета статті – виявлення проблем правового регулювання державної соціальної допомоги при народженні дитини, зокрема, щодо визначення умов надання державної допомоги сім'ям з дітьми, видів допомоги, термінів виплат та розмірів надання допомоги.

Виклад основного матеріалу. Суттєве значення серед міжнародних правових актів, покликаних регулювати охорону сім'ї та дитинства, є Міжнародний пакт про громадські та політичні права 1966 року та Конвенція ООН про права дитини від 20 листопада 1989 року. Згідно з Міжнародним пактом про громадські та політичні права 1966 року, сім'я є природним і основним осередком суспільства та має право на захист з боку суспільства та держави.

Конвенція ООН з прав дитини, яка була підписана Україною 21 лютого 1990 року та набрала чинності України 27 вересня 1991 року, стала першим документом з питань захисту дітей. Статтею 27 Конвенції ООН про права дитини проголошено, що держави-учасниці відповідно до національних умов і в межах своїх можливостей вживають необхідних заходів щодо надання допомоги батькам та іншим особам, які виховують дітей, у здійсненні цього права і у випадках необхідності надають матеріальну допомогу і підтримують програми, особливо щодо забезпечення дитини харчуванням, одягом і житлом [2].

На національному рівні питання сім'ї віднайшло свого законодавчого закріплення в спеціальному законі аж 21 листопада 1992 року в Законі України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». Цей Закон відповідно до Конституції України встановлює гарантований державою рівень матеріальної підтримки сімей з дітьми шляхом надання державної грошової допомоги з урахуванням складу сім'ї, її доходів та віку дітей і спрямований на забезпечення пріоритету державної допомоги сім'ям з дітьми у загальній системі соціального захисту населення.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» громадяни України, в сім'ях яких виховуються та проживають неповнолітні діти, мають право на державну допомогу у випадках та на умовах, передбачених цим Законом та іншими законами України. Така допомога, відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про державну допомогу сім'ї з

дітьми» при народженні дитини за цим Законом надається одному з батьків дитини (опікуну), який постійно проживає разом з дитиною [4].

Умови призначення і виплати такого виду державної допомоги як допомоги при народженні дитини визначається Порядком призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 27 грудня 2001 року №1751.

Слід зазначити, що з моменту введення в дію Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» відбулись численні зміни щодо визначення умов надання державної допомоги сім'ям з дітьми, видів допомоги, термінів виплати та розмірів надання допомоги.

Враховуючи соціально-економічні проблеми в Україні, які склалися в 2014 році, урядом було вчинено низку непопулярних кроків з метою скорочення дефіциту бюджету. Так, 27 березня 2014 року було прийнято Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року №1166-VII.

У даному Законі, а саме, у пункті 7 розділу II з-поміж видів державної допомоги сім'ям з дітьми вилучено допомогу з догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та змінено порядок призначення допомоги при народженні дитини [5].

Зокрема, Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» до внесення змін Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», було передбачено, що допомога при народженні дитини надається у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму, – на першу дитину; кратній 60 розмірам прожиткового мінімуму, – на другу дитину; кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму, – на третю і кожен наступну дитину; виплата допомоги здійснюється одноразово у десятикратному розмірі прожиткового мінімуму при народженні дитини, решта суми допомоги на першу дитину виплачується протягом наступних 24 місяців, на другу дитину - 48 місяців, на третю і кожен наступну дитину – 72 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

З 1 липня 2014 року розмір допомоги при народженні становить 41280 гривень незалежно від того, яка вона за черговістю (перша, друга, третя чи кожна наступна). Грошові виплати здійснюються одноразово в сумі 10320 гривень, решта коштів виплачується рівними частинами (860 грн / місяць) протягом наступних 36 місяців.

У такий спосіб законодавець, збільшивши розмір допомоги при народженні першої дитини, одночасно зменшив розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини та урівняв державну допомогу при усиновленні дитини з державною допомогою при народженні дитини.

Цей факт не залишився поза увагою вітчизняних науковців, які вбачають у такій ситуації звуження соціальних прав.

Так, О. Овдін зауважив, що фактично заради порівняно невеликої економії ставиться під загрозу майбутнє України [6]. На думку О.О. Коломієць та Б.А. Крімера, скорочення цієї виплати може мати тяжкі соціальні наслідки, особливо в період економічної нестабільності та розгортання несприятливої ситуації на ринку праці [7].

Як зазначив І.О. Доценко, на підставі зазначених змін неаргументовано зменшено розмір державної допомоги при народженні другої та наступних дітей. З огляду на це не можливо не констатувати про наявність фактів звуження обсягу наявних прав під час прийняття нових законів [8].

Велика палата Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 07 листопада 2018 року №9-р/2018 визнала такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року № 1166-VII.

У підпункті 6.1 пункту 6 мотивувальної частини вказаного рішення Конституційний суд України зазначив, що допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини є видами державної допомоги у загальній системі соціального захисту населення; ці виплати мають допоміжний та стимулюючий характер і надаються з метою забезпечення матеріальної підтримки сімей, у яких є діти, створення належних умов для утримання та виховання дітей, захисту їхніх інтересів відповідно до соціальної політики держави. Крім того, Конституційний Суд України вважає, що уніфікація таких видів державної допомоги, як допомога при народженні дитини, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомога при усиновленні дитини, не свідчить про те, що держава у такий спосіб ухилилася від обов'язку охороняти сім'ю, дитинство, материнство і батьківство; порушила принцип рівності та право кожного на повагу до його гідності, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї [9].

Слід зазначити, що не всі судді Конституційного суду погодились з висновком, викладеним у рішенні від 07 листопада 2018 року №9-р/2018, зокрема судді Конституційного суду України Касмінін Олександр Володимирович, Сас Сергій Володимирович, Шевчук Станіслав Володимирович виклали окрему думку з приводу вказаного рішення.

Так, суддя Конституційного Суду України Касмінін Олександр Володимирович в окремій думці зазначив, що допомога при народженні дитини є особливим елементом у загальній системі соціального захисту населення, оскільки вона стосується інтересів дитини, і держава навіть у разі значного погіршення фінансово-економічної ситуації не повинна зменшувати розмір такої допомоги. Проте в результаті внесення змін Законом №1166 до

Закону №2811 законодавець зменшив розмір допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини, чим порушив принципи Конституції України та міжнародні стандарти. Разом з тим в окремій думці зазначено, що оскільки розмір допомоги при народженні дитини більше не залежить від прожиткового мінімуму, який залежно від економічного стану країни постійно зростає, то збільшення розміру такої допомоги автоматично стає неможливим. Крім того, у помісячному розрахунку ця виплата буде меншою від гарантованого мінімального рівня соціальної виплати, передбаченого статтею 46 Конституції України [10].

На думку судді Конституційного Суду України Саса Сергія Володимировича, право на допомогу при народженні дитини та право на допомогу по догляду на дитину до досягнення нею трирічного віку охоплюються положеннями частини третьої статті 24, частини третьої статті 51 Конституції України щодо матеріальної підтримки державою материнства і дитинства та гарантуються ними. Тому положення пункту 7 розділу II Закону № 1166 всупереч вимогам частини третьої статті 22 Конституції України звужено зміст та обсяг існуючих прав, гарантованих Конституцією України [11].

Суддя Конституційного Суду України Шевчук Станіслав Володимирович в окремій думці рекомендував Верховній Раді України визначити перехідний період набрання чинності положеннями підпунктів 1, 2, 4 пункту 7 розділу II Закону № 1166, тривалість якого не могла бути меншою, ніж як з 31 березня до 31 грудня 2014 року; 2) Кабінету Міністрів України розробити механізм виплати жінкам, які народили дітей після 1 липня 2014 року, але в межах визначеного парламентом достатнього перехідного періоду з дня опублікування Закону № 1166, та правомірно очікували на отримання допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку та допомоги при народженні другої, третьої і кожної наступної дитини у підвищеному розмірі [12].

З вищевикладеного можливо зробити висновок, що зміни, які були внесені у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», суперечать нормам Основного Закону, а саме ст. 22 Конституції України, якою передбачено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод та обсягу прав, визначених у статтях 46, 48 Основного Закону України. Таким чином, приймаючи вказаний Закон, парламент порушив принцип захисту правомірного очікування осіб, які не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів, який нерозривно пов'язаний з принципами правової держави та верховенства права.

Слід звернути увагу на те, що наразі у Верховній Раді України знаходяться декілька законопроектів, зокрема, проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо розміру допомоги при народженні дитини та порядку її виплати з метою підвищення

народжуваності в Україні (№5709 від 24 січня 2017 року, №5709-1 від 09 лютого 2017 року) [13] та проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення належного рівня соціального захисту родин з дітьми та встановлення справедливих соціальних гарантій дітям (№6063 від 09 лютого 2017 року) [13] та про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціальних гарантій дітей і сімей з дітьми (№6063-1 від 27 лютого 2017 року) [13], однак до сьогоднішнього часу зазначені проекти не були включені до порядку денного сесії Верховної Ради України ні в 2017 році, ні в 2018 році.

Наприклад, проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» щодо розміру допомоги при народженні дитини та порядку її виплати з метою підвищення народжуваності в Україні» (законопроект № 5709) передбачає, що допомогу при народженні дитини (далі – допомога) нараховуватимуть в розмірах прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років та виплачуватимуть з огляду на розмір прожиткового мінімуму, встановлений на момент здійснення виплат допомоги.

Проектом Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення належного рівня соціального захисту родин з дітьми та встановлення справедливих соціальних гарантій дітям пропонується збільшити розмір допомоги при народженні дитини, а саме – на першу дитину у сумі, кратній 50 розмірам прожиткового мінімуму, на другу дитину – у сумі, кратній 70 розмірам прожиткового мінімуму. Разом з тим, вказаним законопроектом закріплено відновлення допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, яка надаватиметься у розмірі, що дорівнює різниці між прожитковим мінімумом, встановленим для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців, але не менше, ніж 50 відсотків прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років. Водночас, якщо першим законопроектом (№ 6063), пропонується встановити допомогу на третю і кожну наступну дитину в сумі, кратній 100 розмірам прожиткового мінімуму, то другим законопроектом (№ 6063-1), – у сумі, кратній 120 розмірам прожиткового мінімуму. Також першим законопроектом пропонується виплачувати відразу всю суму допомоги при народженні дитини.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що чине законодавство у сфері правового регулювання державної соціальної допомоги сім'ям при народженні дитини не відповідає вимогам сьогодення та потребує вдосконалення, адже всі зміни, які вносилися до чинних законів лише значною мірою погіршували становище сімей із дітьми. Зазначене свідчить про невиконання державою взятих на себе соціальних зобов'язань щодо окремих категорій осіб і підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави. Держава гарантує здійснення широкого комплексу проголошених у Конституції України соціально-економічних прав і свобод і тому повинна першочергово піклуватися про

майбутнє покоління своєї країни, намагаючись встановити гідний рівень життя такої незахищеної категорії населення як сім'ї з дітьми.

Література

1. Міжнародний пакт про громадські та політичні права від 16.12.1966 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043;
2. Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021;
3. Конституція України від 28.06.1996 р., № 30. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>;
4. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21.11.1992 р., №2811-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>;
5. Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27.03.2014 р., №1166-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>;
6. Овдін О. Надання допомоги при народженні дитини як напрямок державної демографічної політики в Україні. *Збірник наукових праць ДРІДУ НАДУ «Державне управління та місцеве самоврядування»*. 2015. №(26). С. 152–161;
7. Коломієць О., Крімер Б. «Економія» на майбутньому. *Дзеркало тижня*. 2014. №14;
8. Доценко І.О. Законодавчі умови надання державної допомоги сім'ям з дітьми. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2015. №3 (3). С. 61–63;
9. Рішення Конституційного суду України від 07.11.2018 р., №9-р/2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18/sp:max25>;
10. Окрема думка судді Конституційного Суду України Касмініна О.В. від 07.11.2018 р. стосовно рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na09d710-18>;
11. Окрема думка судді Конституційного Суду України Саса С.В. від 07.11.2018 р. стосовно рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb09d710-18>;
12. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шевчука С.В. від 07.11.2018 р. стосовно рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc09d710-18>;
13. Офіційна веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://iportal.rada.gov.ua/>.