

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

С.Є. Мокрецов

кандидат медичних наук,
докторант Національної академії державного управління при Президентові України

СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ ЗАХИСТУ МАТЕРИНСТВА ТА ДИТИНСТВА

У статті проаналізована державна політика соціального захисту материнства та дитинства в державах з розвинутими ринковими економіками та в Україні, досліджено вплив різних засобів захисту материнства на рівень народжуваності. Розкрито недоліки сучасної системи соціальних гарантій захисту материнства та дитинства в Україні та обґрунтовано необхідність змін у підходах до забезпечення захисту материнства та дитинства в нашій державі.

Ключові слова: соціальна політика, захист материнства та дитинства, стимулювання народжуваності.

I. Вступ

Соціальний захист дитинства та материнства сьогодні розглядається як один з найважливіших чинників економічного, соціального та культурного розвитку суспільства. Права дитини та матері на соціальний захист як різновид соціально-економічних прав і свобод особистості взагалі зафіксовано в конституціях більшості високорозвинутих країн, у тому числі в Україні. Кількісні та якісні показники систем соціального захисту материнства і дитинства значною мірою визначають рівень економічного розвитку країни. Вказані фактори, а також визначення впливу різних засобів соціального захисту материнства та дитинства на рівень народжуваності визначають актуальність дослідження цього питання.

Проблемі соціальної держави, соціальної політики та соціальної роботи присвячено значну кількість досліджень. Традиційно склалося так, що ці питання висвітлювали здебільшого зарубіжні джерела, зокрема Ф. Нойман, Ш. Рамон, Г. фон Хаферкамп, С. Шардлоу та ін. Вони звертали увагу на "державну допомогу", "надання соціальних виплат і соціального розподілу". Серед іноземних дослідників проблеми відзначимо Р. Хеннек, Е. Кеплена – науковців із США. Варто вказати, що в США ведуться численні дослідження впливу соціальних пільг і виплат, відпусток з материнства на рівень доходів населення, прибутку підприємств та на здоров'я нації. Одним з таких досліджень встановлено взаємозв'язок між наявністю у працівників певної компанії можливості отримувати відпустку з материнства і пільги з прибутком компанії. Якщо такі гарантії існу-

ють, то прибуток компанії, зростає на 2,5% [1, с. 32]. Важливим доказом на користь впровадження тривалих відпусток з догляду за дітьми є те, що наявність такої відпустки зменшує постнатальну смертність і смертність дітей віком до 1 року, зменшує хворобливість дітей.

Вітчизняна література акцентує увагу більшою мірою на теоретичних пошуках у цій царині. Дослідники О. Горпинич, І. Зверева, Н. Іванова, А. Капська, В. Коляденко, А. Сіленко [2] та ін. простежують діалектичний зв'язок між соціальними функціями держави та їх безпосереднім утіленням в соціальну політику.

II. Постановка завдання

На сучасному етапі більшість європейських держав усвідомили необхідність визначення й розробки спеціальної державної політики, спрямованої на вирішення проблем, пов'язаних із соціальним захистом матерів і дітей, організації спеціальних комітетів або комісій, відповідальних за роботу в цій сфері [3, с. 8]. Після вступу України до Ради Європи державне законодавство має бути приведенне у відповідність до міжнародних вимог і стандартів прав людини. Перед фахівцями постає конкретне завдання – створити таку систему соціальних гарантій захисту здоров'я, прав і свобод матерів і дітей, яка б відповідала міжнародним вимогам, гарантувала реалізацію цих прав і забезпечувала контроль за виконанням законодавства.

III. Результати

Попри відмінність систем захисту материнства в різних країнах світу, більшість з них зобов'язані дотримуватись мінімальних вимог щодо захисту прав матері, встановлених Конвенцією Міжнародної Організації Праці від 2000 р. "Про охорону материнств-

ва" (№ 183) [4]. Відзначимо, що Конвенція встановлює мінімальні вимоги, спираючись на які, уряди держав повинні прагнути до підвищення стандартів захисту материнства з урахуванням демографічної та економічної ситуації в країні.

Першими зіткнулися з проблемою різкого зниження рівня народжуваності країни Євросоюзу в кінці 60-х рр. минулого століття. Зауважимо, що для оцінювання демографічної ситуації найбільш широко використовуються коефіцієнт фертильності. Цей показник показує умовну кількість дітей, яка припадає в середньому на одну жінку у віці від 15 до 49 років. У всіх країнах Європи, крім Ісландії, коефіцієнт фертильності є меншим від рівня, достатнього для відтворення населення, що становить 2,1 [5]. Як наслідок, система соціального захисту населення в цих країнах має давню історію та використовує широкий спектр засобів захисту материнства з метою стимулювання народжуваності.

Проаналізувавши ці відмінності, можна говорити про існування Скандинавської системи захисту материнства. Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія та Ісландія ведуть найактивнішу соціальну політику у сфері захисту материнства. Для соціальної політики цих держав характерні щедрі грошові виплати сім'ям із дітьми, розвинута мережа закладів безкоштовної медичної допомоги та опіки над дітьми, залучення в процес виховання батька дитини, різноманітність і універсальність гарантій і допомоги сім'ї. Важливість захисту материнства в цих країнах підтверджується великим обсягом грошових коштів, що спрямовуються на проведення політики стимулювання народжуваності

Яскравим представником цієї системи захисту материнства є Швеція. Головним принципом шведської соціальної політики захисту материнства є універсальність – охоплення всіх верств населення без спрямованості на захист населення з низькими доходами.

У Швеції приділяють велику увагу допомозі матері з догляду за дітьми і дитячої освіти, поєднуючи її зі щедрими виплатами протягом тривалих відпусток з вагітності. Система закладів з догляду за дітьми дає змогу жінці поєднувати роботу чи здобуття освіти з материнством. Догляд за дітьми віком до 12 років забезпечується системою спеціальних Центрів догляду, послугами яких користується близько 75% дітей цього віку. Плата за користування таким центрами не перевищує 1–3% від доходу батьків [6]. Допомога батькам від держави не припиняється з досягненням дитиною шкільного віку. Близько 70% школярів проводять дозвільний час на території школи, де їм забезпечений кваліфікований догляд.

Велика увага приділяється здоров'ю матері та дитини. Вони мають безкоштовний доступ до медичної допомоги. Через створення спеціальних консультативних центрів забезпечується освіта населення, зокрема молоді, у сфері планування сім'ї та міжстатевих стосунків. Завдяки цьому заходу у Швеції утримується надзвичайно низький рівень абортів – всього 7 абортів на 100 пологів при показнику 70 абортів на 100 пологів в Україні [6, 7]. У Швеції заохочується участь батька у вихованні дитини через надання двох місяців відпустки у зв'язку з народженням дитини, яку може використати тільки він.

Характерною особливістю соціальної політики Франції, яка діє в системі захисту материнства, є принцип "соціальної справедливості", який передбачає встановлення вищого розміру пільг і виплат родинам з низьким рівнем доходу. Наприклад, до досягнення дитиною 20-річного віку здійснюються виплати, розмір яких залежить від рівня доходів родини. Діють численні соціальні програми: допомога багатодітним та неповним сім'ям, допомога при сплаті комунальних платежів родинам з низькими доходами. Важливе значення має гнучка система податкових пільг, яка заохочує народження більшої кількості дітей [8].

Соціальна політика інших держав Євросоюзу, зокрема Німеччини та Італії, спрямована на підвищення тривалості відпустки у зв'язку з материнством та підвищення рівня фінансових виплат матерям. У цих країнах не створено системи соціальних послуг, які б допомагали матері у вихованні дитини і давали б змогу одночасно працювати на високооплачуваній роботі. Високим рівнем виплат вагітним та матерям їх заохочують залишитись вдома протягом трьох років оплачуваної відпустки. Як наслідок, багато жінок через прагматичні цілі вибирає для себе кар'єру, а не материнство, і рівень народжуваності залишається невисоким.

Хоча прямиий вплив фінансової допомоги на рівень народжуваності виявити складно, роль фінансових важелів захисту материнства є значною, оскільки вони компенсують витрати, пов'язані з вихованням дитини. Прикладом, що ілюструє взаємозв'язок між фінансовими витратами держави та народжуваністю, є зниження частки витрат на пільги дітям у соціальній частині бюджету в Італії від 13,3% у 1970 р. до 3,9% в 1992 р., що супроводжувалось різким зниженням рівня народжуваності протягом цього періоду [9, с. 28].

Відмінною від європейських систем є система соціальної політики Канади та США. Її характерною рисою є мінімізація витрат у сфері захисту материнства. Канада і США переважно звертаються до ринкових мето-

дів, а не до бюрократичних та інституційних рішень [6]. Така політика спрямована на підвищення загального рівня доходів населення та подолання бідності. Проте Канада була змушена визнати необхідність впровадження певних правових і фінансових гарантій, зіткнувшись із різким зниженням показника фертильності, який зараз становить 1,65. Тепер вагітна жінка має право на 15-тижневу оплачувану відпустку у зв'язку з вагітністю, 35-тижневу відпустку у зв'язку з материнством з 55-відсотковим рівнем оплати [10]. Гарантується відновлення на роботі після закінчення терміну відпустки. Крім того, Канада використовує європейський принцип безкоштовного медичного догляду та надання освіти. Федеральною компетенцією залишається загальне регулювання рівня доходів, а суб'єкти федерації опікуються освітою та медициною. У США не існує державних пілг і програм, спрямованих на захист материнства. Тільки в 1993 р., на 80 років пізніше, ніж у Франції, було впроваджено певні гарантії та тримісячну неоплачувану відпустку для матерів-працівників великих фірм. Всі подальші програми приймаються на рівні штатів. Деякі з них, наприклад Каліфорнія, нещодавно ввели оплачувані відпустки вагітним жінкам [1].

В Україні загальні принципи формування державної політики соціальних гарантій визначені Конституцією України, Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [11]. Так, у Конституції є положення, що закріплюють соціальні гарантії в певних сферах людської діяльності (доходів населення, соціального обслуговування, житлово-комунального обслуговування, транспортного обслуговування та зв'язку, охорони здоров'я, забезпечення навчальними закладами, обслуговування закладами культури, фізичної культури та спорту, побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування, соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей).

У Законі України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" визначено суть *державних соціальних стандартів* як "встановлених законами, іншими нормативно-правовими актами соціальних норм і нормативів або їх комплексу, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій, а саме: встановлених законами розмірів оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розмірів інших соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму" та *державних соціальних гарантій* – мінімальних розмірів оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допо-

моги, інших виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Базовим державним соціальним стандартом є *прожитковий мінімум* – законодавчо встановлена вартісна величина забезпечення, достатня для нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, задоволення побутових, культурних та інших потреб (на основі мінімального набору продуктів харчування, а також непродовольчих, соціальних, культурних благ). В Україні на його основі визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сфері доходів населення, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального обслуговування.

Зміст захисту материнства в Україні визначено в статті 24 Конституції України як створення умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством, правова, моральна та матеріальна підтримка материнства й дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пілг вагітним жінкам і матерям [12].

Кодекс Законів про Працю України визначає правові гарантії захисту матері. Проте внаслідок недостатнього розвитку судової гілки влади в державі, низького розвитку системи соціального партнерства в Україні, положення Кодексу Законів про Працю часто порушуються, і роботодавець не несе жодної відповідальності перед законом за їх порушення. Тривалість відпустки у зв'язку з вагітністю в Україні становить 126 днів, в тому числі 56 днів до пологів і 70 після, тобто всього 18 тижнів оплачуваної відпустки [13].

Законом України «Про внесення змін до Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми"» від 17 листопада 2009 р. № 1723-VI щодо виплати допомоги запроваджується надання у 2011 р. допомоги при народженні дитини в розмірах прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, встановлених на день народження дитини. Допомога при народженні дитини, яка народиться після 31 грудня 2010 року, надаватиметься у таких розмірах: на першу дитину в сумі, кратній 22 розмірам прожиткового мінімуму; на другу дитину – 45 розмірам прожиткового мінімуму; на третю і кожну наступну – 90 розмірам прожиткового мінімуму.

У системі соціального захисту та соціального забезпечення дітей в Україні за метою спрямування коштів можна виділити три не рівно великі групи: витрати на утримання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та з неблагополучних і неповних сімей (соціальне забезпечення); витрати на підтримку сімей з дітьми, що, по суті, є участю держави в утриманні дітей у сім'ях (соціальний захист); витрати на соціальну та психологічну реабілітацію дітей, що мають певні проблеми (соціальний захист). В

системі соціального захисту та соціального забезпечення дітей в Україні на грошові виплати та державну допомогу припадає 56,9% усіх бюджетних витрат. На утримання установ і закладів, пов'язаних із соціальним забезпеченням дітей – 43,1% від загальних бюджетних витрат.

За джерелами надходжень коштів фінансування витрат, пов'язаних із соціальним захистом та соціальним забезпеченням дітей в Україні, можна поділити на чотири не рівні за обсягом групи:

1. Витрати, що фінансуються за рахунок бюджетних асигнувань (різного виду державна допомога, утримання закладів соціального захисту та соціального забезпечення, державний патронат соціально вразливих сімей тощо).

2. Витрати, що фінансуються за рахунок коштів державних страхових фондів, зокрема Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, витрат, зумовлених народженням та похованням.

3. Витрати, що фінансуються за рахунок особистих коштів вихованців у закладах та батьків (опікунів, піклувальників).

4. Витрати, що фінансуються за рахунок благодійних пожертвувань, дарунків, спонсорських коштів, а також гуманітарної допомоги, яка надходить від приватних осіб, фірм, громадських та релігійних організацій, в тому числі із-за кордону.

Кошти бюджету є першим за обсягом джерелом фінансування соціальних послуг. Вони, у свою чергу, поділяються на витрати, які провадяться із загального фонду, і витрати, які провадяться за рахунок спеціального фонду. Загальний фонд бюджету формується згідно із законом про Державний бюджет України на відповідний рік і включає доходи, передбачені Бюджетним кодексом України, що не мають прив'язки до конкретних видатків. Спеціальний фонд формується з доходів, які не є постійними, або які можуть використовуватися лише за цільовим призначенням, на певні, визначені законодавством, витрати.

Напрями бюджетних витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення дітей та рівень бюджету, з якого вони провадяться, визначені Бюджетним кодексом України. Відповідно до Бюджетного кодексу України витрати на соціальний захист та соціальне забезпечення дітей, залежно від повноважень, закріплених законодавчими актами України, можуть провадитися за рахунок державного бюджету та місцевих бюджетів. У свою чергу витрати місцевих бюджетів на зазначену мету поділяються на витрати, що

провадяться на делеговані повноваження держави (з першого кошика доходів), та витрати на установи й заходи, що здійснюються за рішеннями місцевих органів влади (з другого кошика доходів). Слід зазначити, що усі витрати бюджету, пов'язані із соціальним захистом та соціальним забезпеченням дітей, провадяться, як правило, за рахунок коштів місцевих бюджетів (обласних бюджетів (республіканського для АРК), районних бюджетів, міських, в тому числі міст обласного (республіканського) значення, сільських та селищних). При цьому частину витрат, яка припадає на надання державної допомоги, здійснюють за рахунок відповідної субвенції з державного бюджету.

Головними розпорядниками за програмами соціального захисту та соціального забезпечення дітей є бюджетні установи в особі їх керівників, які визначаються рішенням про місцевий бюджет шляхом встановлення їм бюджетних призначень. Розпорядниками коштів бюджету нижчого рівня є установи або організації в особі їх керівників, які у своїй діяльності підпорядковані відповідному головному розпоряднику або діяльність яких координується через нього. За програмами, пов'язаними із грошовими виплатами та допомогою сім'ям з дітьми, головним розпорядником бюджетних коштів є управління (відділи) праці та соціального захисту населення. За програмами, спрямованими на соціальне забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також дітей з особливими потребами, головними розпорядниками бюджетних коштів виступають відповідні галузеві управління.

Незважаючи на певні основи, закладені вітчизняним законодавством, на практиці про повноцінне виконання соціально гарантувальних функцій держави у сфері захисту материнства та дитинства сьогодні говорити передчасно. Головною причиною такої ситуації є конфлікт між проголошеними державою правовими зобов'язаннями та її реальними фінансовими можливостями в цій сфері. Отже, найголовнішою проблемою здійснення вказаної соціальної політики, що визначає межі її здійснення, є проблема фінансування соціальних послуг і, як їх складової – витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення материнства та дитинства.

IV. Висновки

Вивчення світового та вітчизняного досвіду державної політики соціальних гарантій захисту материнства та дитинства дає змогу стверджувати, що оскільки рівень народжуваності та економічного розвитку в країнах світу є різним, то соціальна політика держав щодо захисту материнства та дитинства переслідує різні цілі. Народжуваність в Україні знаходиться на дуже низькому рівні,

тоді як система захисту материнства та дитинства практично не сформована. Для цієї системи характерний низький рівень фінансових пілг, гарантій та виплат, низька доступність соціальних послуг, вузький вибір засобів стимулювання народжуваності тощо. Враховуючи зарубіжний досвід у сфері захисту материнства та соціально-економічні й культурні особливості нашої держави, на нашу думку, вкрай необхідною є розробка цілісної Стратегії розвитку системи захисту материнства та дитинства в Україні, спрямованої на виправлення наявних недоліків системи захисту материнства й забезпечення сприятливих умов для зростання народжуваності в країні. Водночас, стратегічна лінія державної політики соціальних гарантій захисту материнства та дитинства повинна забезпечувати взаємодію всіх інститутів соціалізації (від мікрорівня до макрорівня) у сфері захисту прав, задоволення потреб та інтересів матерів і дітей.

Список використаної літератури

1. Arindrajit Arin Dube. Paid Family Leave in California: An Analysis of Costs and Benefits / Arindrajit Arin Dube, Ethan Kaplan. – Chicago : University of Chicago, 2002. – 51 р.
2. Сіленко А. Соціальна держава: Тернистий шлях до визнання: Світовий досвід і перспективи України / А. Сіленко, В. Коляденко. – Одеса : ТЄС, 2002. – 357 с.
3. Чернова Ж. Семейная политика в Европе и России: гендерный анализ / Ж. Чернова. – СПб. : Норма, 2008. – 367 с.
4. Maternity benefits [Електронний ресурс]. – Режим доступу: European study <http://www.mercerhr.com>.
5. Map: Parenthood policies in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4837422stm>.
6. The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family. Policies at COLUMBIA UNIVERSITY [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.childpolicyintl.org/>.
7. Ні абортів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.noabort.org.ua/2006/11/28/v>.
8. French government eyes 'le baby boom' [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4856992.stm>.
9. Rachel Hennek. Family Policy in the US, Japan, Germany, Italy and France: Parental Leave, Child Benefits/Family Allowances, Child Care, Marriage/Cohabitation, and Divorce. A Briefing Paper Prepared by the Council on Contemporary Families. – May, 2003. – 50 р.
10. Rights and responsibilities related to pregnancy, childbirth and adoption. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.albertahumanrights.ab.ca/publications/Bullpregnancy.asp>.
11. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України № 2017-III від 05.10.2000р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.
12. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.nau.ua/doc/?code=254%EA/96-%C2%D0.
13. Допомога при народженні дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrainaemb.se/ukr/cons/dopomoha>.

Мокрецов С.Е. Мировой и отечественный опыт государственной политики социальных гарантий защиты материнства и детства

В статье проанализирована государственная политика социальной защиты материнства и детства в государствах с развитыми рыночными экономиками и в Украине, исследовано влияние различных средств защиты материнства на уровень рождаемости. Раскрыты недостатки современной системы социальных гарантий защиты материнства и детства в Украине и обоснована необходимость изменений в подходах к обеспечению защиты материнства и детства в нашей стране.

Ключевые слова: социальная политика, защита материнства и детства, стимулирование рождаемости.

Mokretsov S. World and ukrainian experience in public policy-governmental social guarantees for the protection of motherhood and childhood

The article analyses state social security policy of motherhood and childhood in countries with developed market economies and in Ukraine. It investigates the influence of different means of motherhood and childhood protection on the birth rate. The disadvantages of the modern system of social guarantees of motherhood and childhood protection in Ukraine are revealed. The necessity of changes in approaches to the motherhood and childhood protection are substantiated.

Key words: social policy, motherhood and childhood protection, stimulation of birth.