

# ДОПОМОГА НА ДИТИНУ ЗАВДАЄ ШКОДИ ДІТЯМ: ПІДПОРЯДКУВАННЯ ІНТЕРЕСІВ ДІТЕЙ ФІНАНСОВИМ ІНТЕРЕСАМ ДЕРЖАВИ<sup>1</sup>



**Д. Л. ХЕТЧЕР<sup>2</sup>**  
доцент Школи права  
(Балтиморський університет, США)

## ВСТУП

Будь-які соціальні виплати не є безкоштовними. Зі 105 млрд. доларів соціальних виплат, зроблених на дітей, уряд вимагає повернення половини<sup>3</sup>. Наша нинішня програма соціального забезпечення, що називається Тимчасовою допомогою нужденним сім'ям (*Temporary Aid to Needy Families, TANF*), вимагає від матері-опікуна, яка хоче отримати державну допомогу, співпрацювати у пошуках зниклого батька для покладання на нього обов'язку відшкодувати державі в регресному порядку соціальні виплати. Тобто держава сплачує аліменти на дитину, а мати передає право вимоги до батька державі<sup>4</sup>. Батьки стають боржниками держави<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Деякі ідеї цієї статті були вперше опубліковані у *Wake Forest Law Review*. — 2007. — Vol. 42. — № 4. — С. 1029–1086.

<sup>2</sup> Я хотів би подякувати К. С. Чапанські, М. Е. Гілман, Л. Гудмарк, Д. С. Мерфі, Р. Рубінсон і Е. Соренсен за їхні корисні пропозиції. Я також вдячний за можливість представити більш ранні проекти цієї статті у 2006 р. на щорічній нараді і Новому семінарі вчених у Південно-східній асоціації юридичних вузів (*SEALS*), на Північноамериканській регіональній конференції Міжнародного товариства з сімейного права в 2007 р. та семінарі Середньоатлантичної клінічної теорії та практики, де я почув відмінні коментарі та обговорення.

<sup>3</sup> *U. S. Department Of Health & Human Services, Administration For Children & Families, Office Of Child Support Enforcement, Fy 2006 Preliminary Report, Table 5, Current And Arrears Collections Due And Distributed, Fy 2006 (2007)*, [Електронний ресурс] // Сайт «Administration for Children and Families». — Режим доступу : [http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2007/preliminary\\_report/table\\_5.html](http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2007/preliminary_report/table_5.html). За попередніми оцінками Федерального відомства з надання допомоги на дитину половина всіх заборгованостей за виплатами на дитину належать державі, а не родинам. *Child Support Enforcement (CSE) FY 2002 Preliminary Data Report (April 29, 2003)* // Сайт «Administration for Children and Families». — Режим доступу : [http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2003/reports/prelim\\_datareport/](http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2003/reports/prelim_datareport/)

<sup>4</sup> 42 U.S.C. § 608(a)(2)-(3); 42 U.S.C. § 654(29).

<sup>5</sup> Для простоти у цій статті презумується, що дитина проживає з матір'ю-опікуном, а батько проживає окремо від дитини і опікуном не є, хоча, звичайно, ситуація може бути протилежною.

© Д. Л. Хетчер, 2012

Така система регресного повернення виплат соціального забезпечення невідома широкій публіці<sup>1</sup>. Швидше за все, систему виплат на дитину, як правило, сприймають як виняткове благо, користь для дітей, сім'ї та суспільства, а також як моральний і юридичний обов'язок відсутнього батька. Але для мільйонів дітей, чиє матеріальне утримання забезпечується за рахунок уряду, насправді така допомога не є винятковим благом. Бідних матерів змушують називати відсутніх батьків, а потім подавати на них до суду — і судитися з ними знову і знову. Оскільки батьки часто теж бідні, значна кількість призначених виплат (аліментів) залишається неоплаченою, і результатом цього стає величезна заборгованість. Батьки, які намагаються розплатитися, майже завжди зазнають невдачі, тому що автоматизовані механізми правозастосування чинять постійний вплив: ліцензію водія вантажівки припиняють, отже він не може працювати; 65 % заробітної плати робітника забирають, тому він не може дозволити собі сплачувати оренду; батько отримує нову роботу, а потім втрачає її після того, як його ув'язнюють за правопорушення через його заборгованість з виплати аліментів дитині. Відносини між матерями і батьками, що самі собою дуже нестабільні, можуть бути повністю зруйновані в ході процесу регресного повернення державі сплаченого утримання на дитину. Надія дитини мати батька, який би брав участь у її житті, часто є нездійсненною<sup>2</sup>.

Повернення державі вже сплачених соціальних виплат не відбувається. Мета проста: знизити державні витрати шляхом покладання на батька обов'язку матеріально утримувати дитину. Ця стаття показує, що чиста фінансова вигода для держави в результаті відшкодування виплат соціального забезпечення є мінімальною, і навіть може бути негативною. Невеликий відсоток успішно повернутих батьком у порядку регресу матеріальних виплат успішно відбирається у дітей та їх сімей, коли вони найбільше потрібні. Таким чином, зменшується економічна стабільність малозабезпечених сімей і підвищується ймовірність, що соціальне забезпечення буде їм необхідне в майбутньому.

Крім того, на додаток до сімейного конфлікту та фінансових проблем відшкодування виплат соціального забезпечення також призводить до правового конфлікту. Не можна одночасно переслідувати обидві мети: (1) компенсація виплат соціального забезпечення за рахунок батька, (2) задоволення найкращих інтересів дитини. Ці дві мети просто не можуть співіснувати. Кожен долар, який віднімають у дитини на користь відшкодування виплат соціального забезпечення, є долларом, що не відповідає інтересам дитини. Однак, незважаючи на цей конфлікт, агентства, які займаються виплатами на дитину, намагаються служити обом

---

<sup>1</sup> Відшкодування витрат на соціальне забезпечення через програму підтримки дитини є однією з спроб уряду відшкодувати витрати. Наприклад, уряди штатів також беруть участь у сумнівному пошуку переваг від соціального забезпечення вихованців з метою відшкодування витрат на виховання. Для обговорення практики та інших зусиль держави щодо максимізації доходів див. *Hatcher D. L. Foster Children Paying for Foster Care // Cardozo Law Review. — 2006. — Vol. 27.*

<sup>2</sup> Див., напр., *Murphy J. C. Legal Images of Fatherhood: Welfare Reform, Child Support Enforcement, and Fatherless Children // Notre Dame Law Review. — 2005. — Vol. 81. — P. 325, 345* (пояснюється, що прагнення збільшити збори аліментів на дитину «мало ряд небажаних наслідків, які негативно вплинули на сім'ї з низькими доходами, зокрема, відносини між батьками й дітьми в цих сім'ях»).

цілям одночасно. Дві мети представляють громадськості як існуючі гармонійно пліч-о-пліч, але за ними стоїть заплутаний і безглуздий правовий безлад.

Зрозуміти суть конфлікту допоможе погляд у минуле. Існуюча система підтримки дітей ґрунтується на конкуруючих інтересах, суміші загального права, законів про розлучення, про бідних, про позашлюбних дітей і про кримінальну відповідальність за ухилення від сплати аліментів. Таким чином, історично виникли два основних інтереси в системі підтримки дитини: інтерес відшкодування державної допомоги і найкращі інтереси дитини. Історичні суперечки зникли, коли в 1975 р. Конгрес вніс розділ IV-D до Закону про соціальне страхування, започаткувавши федеральне та державне партнерство для повернення сплаченого на дитину утримання. Зараз цей закон називають скорочено «система матеріальної підтримки дитини “IV-D”»<sup>1</sup>. Хоча згідно з новою системою матеріальної підтримки дитини послуги також почали надавати сім'ям, які не були на обліку в системі соціального забезпечення, основною метою програми від самого початку була максимізація доходів держави за допомогою регресного повернення виплат соціального забезпечення<sup>2</sup>.

\* \* \*

Таким чином, конфлікт між державою і дитиною існує з моменту створення системи матеріальної підтримки дитини і триває й досі. Він порушує важливі правові та політичні питання, які стосуються суті того, чим є система матеріальної підтримки дитини або чим вона має бути. Небагато вчених, адвокатів або суддів ретельно досліджували це непорозуміння, або юридичне «болото», яке утворюється в результаті. Федеральне відомство з примусового стягнення аліментів на дитину зазначає, що половина всіх боргів з матеріальної підтримки дитини існує перед урядом, а не перед сім'ями. Агентство відзначає, що «в опублікованих повідомленнях про величезну заборгованість системи матеріальної підтримки дитини зазвичай не відзначається, що половина цієї заборгованості перед урядом», і запитує, «яким чином більш глибоке розуміння цих статистичних даних може вплинути на державну політику?»<sup>3</sup>. Стаття прагне розкрити це питання. У першій частині викладається історія конкуруючих інтересів системи матеріальної підтримки дитини в Америці, описується існуюча система регресного відшкодування витрат на соціальне забезпечення. У другій частині розглядаються невирішені правові питання, що виникають у результаті постановки суперечливих завдань. У третій частині аналізуються економічні та неекономічні наслідки регресного відшкодування витрат на соціальне забезпечення. У четвертій частині в якості висновків надаються пропозиції щодо реформи, в тому числі основний висновок статті про те, що регресне відшкодування витрат на соціальне забезпечення є невдалою спробою і тому повинно бути припинене.

---

<sup>1</sup> *Social Services Amendment of 1974*, Pub. L. No. 93-647 § 101(a), 88 Stat. 2337, 2351–2358 (1975).

<sup>2</sup> Див., напр., *Krause H. D. Child Support in America: The Legal Perspective*. — Charlottesville, VA : Michie Co., 1981. — P. 318, 323.

<sup>3</sup> *Child Support Enforcement (Cse) Fy 2002 Preliminary Data Report, Program Background (2003)* [Електронний ресурс] // Сайт «Administration for Children and Families». — Режим доступу : [http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2003/reports/prelim\\_datareport/#background](http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2003/reports/prelim_datareport/#background)

## І. ІСТОРІЯ НЕВИРІШЕНИХ ПРОТИРІЧ

Обов'язок надання матеріальної допомоги на дитину має різне походження, враховуючи ранне загальне право, державні закони про бідних, закони про розлучення, про позашлюбних дітей та закони про кримінальну відповідальність за ухилення від сплати аліментів.

Спочатку цілі надання матеріальної допомоги на дітей були різноманітними: щоб перешкодити народженню позашлюбних дітей, покарати батьків за те, що вони нездатні утримувати своїх дітей, відшкодувати виплати місцевих органів влади на соціальну допомогу, захистити населення від ризику підтримки нужденних дітей, і, нарешті, надати фінансову підтримку безпосередньо дітям та їхнім матерям. У ході розвитку різних зобов'язань виникло протиріччя між (1) сукупільним інтересом у підтримці дітей і (2) зацікавленістю у захисті суспільства від тягаря підтримки дітей. Протягом більш ніж 200 років конфлікт все ще триває.

\* \* \*

Державні закони, які були розроблені за зразком англійських Законів про бідних 1601 р., уповноважували адміністрацію міста подавати в суд на батьків, які матеріально не підтримували своїх дітей, для того, щоб компенсувати витрати на соціальну допомогу. Крім того, штати почали приймати закони про кримінальну відповідальність за ухилення від сплати аліментів. Втручання кримінального законодавства у справи з надання допомоги на дитину служило меті відшкодування державних витрат на дітей з бідних сімей. Тим не менш, закони про кримінальну відповідальність за ухилення від сплати аліментів дозволяли виплачувати аліменти безпосередньо матерям. Таким чином, цілі ранніх законів про сімейно-правову кримінальну відповідальність змішались. До цілей належать: (1) покарання батьків, які не надавали допомогу дитині, (2) захист суспільства від зайвих витрат, а також (2) надання допомоги дітям та їх матері-опікуну.

Разом із законами про бідних та кримінальну відповідальність за ухилення від сплати аліментів штати прийняли закони про позашлюбних дітей, спрямовані на примушення батьків підтримати їх «незаконних» дітей. Ці закони за своєю спрямованістю були як кримінальними, так і цивільними, їх цілі також були змішаними. Наприклад, суд штату Меріленд пояснив, що «насамперед метою закону Меріленда про позашлюбних дітей є захист населення від тягаря підтримки незаконнонароджених дітей, але закон діє також в інтересах матері, яка користується цими грошима»<sup>1</sup>. Для дітей, народжених поза шлюбом, ці закони, по суті приховували конфлікт інтересів держави та дитини. Під виглядом законів про позашлюбних дітей приховувалися фінансові державні інтереси та зацікавленість у покаранні батьків дітей, народжених поза шлюбом, а також інтереси матерів і дітей в отриманні підтримки з боку відсутніх батьків.

\* \* \*

Конгрес поступово встановив контроль над питаннями щодо матеріального утримання дитини з метою скорочення державних витрат на соціальне забезпе-

---

<sup>1</sup> *Fiege v. Boehm*, 21 Md 352, 359 (1956) (також зазначається, що «звинувачення за народження дитини поза шлюбом розглядаються в Меріленді як кримінальна справа, але вони є цивільними за своєю суттю»).

чення. Федеральний вплив розпочався в 1950 р. з внесення поправки до Закону про соціальне забезпечення, який вимагав від державних установ з надання соціального забезпечення повідомляти правоохоронні органи про випадки, коли родина отримувала кошти на покинутих чи осиротілих дітей<sup>1</sup>. Додаткові поправки в 1965 і 1967 рр. полегшували державним установам з надання соціального забезпечення отримання інформації про адресу та зайнятість батьків, які не проживали з їх дітьми, і вимагали від штатів створити єдиний урядовий орган, який би займався наданням матеріальної допомоги дітям.

\* \* \*

У 1975 р. Конгрес прийняв нову версію «IV-D» Закону про соціальне забезпечення, який створював федеральне та державне партнерство для регресного відшкодування з боку батьків сплаченого матеріального утримання на дітей<sup>2</sup>. Цей законодавчий акт заклав основу всього механізму відшкодування державних витрат на дітей, яка існує і нині, включаючи вимогу до матері (як отримувача допомоги) передати державі право вимоги регресного відшкодування від батька.

\* \* \*

### **Відшкодування виплат соціального забезпечення: конфлікт триває**

\* \* \*

#### *Поточний стан*

Федеральний закон вимагає щоб штати, які отримують фінансування на *тимчасову допомогу нужденним сім'ям*, відмовлялися надавати соціальне забезпечення сім'ям, які не передали права отримання допомоги на свою дитину державі<sup>3</sup>. Успішні збори призначених аліментів, як правило, зберігаються державними та федеральними властями для відшкодування витрат на надання соціальної допомоги. Згідно попередніх правил надання допомоги сім'ям з дітьми, відмова матері від співробітництва з владою призводила до скорочення, а не повної втрати соціальної допомоги. Згідно з сучасними правилами *надання тимчасової допомоги нужденним сім'ям* санкції стають жорсткішими. Тепер, коли заявник відмовляється виконувати умови співробітництва щодо допомоги на дитину, сім'я може втратити всі пільги<sup>4</sup>.

#### *Причини відмови від співпраці з державою*

Мати, яка подає заявку на отримання *тимчасової допомоги нужденним сім'ям*, може мати кілька причин для бажання уникнути встановлення батьківства і примусового стягнення аліментів з батька. Вона може просто не хотіти, щоб її

---

<sup>1</sup> *Appendix A: Legislative History Of Child Support Enforcement* [Електронний ресурс] // Сайт «Administration for Children and Families». — Режим доступу : [http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2002/reports/essentials/appendix\\_a.html](http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2002/reports/essentials/appendix_a.html)

<sup>2</sup> *Social Services Amendment of 1974*, Pub. L. No. 93-647 § 101(a), 88 Stat. 2337, 2351–2358 (1975).

<sup>3</sup> 42 U.S.C. § 608(a)(3).

<sup>4</sup> Див. 42 U.S.C. § 608(a)(2) (вимагається, що коли заявник на Тимчасову допомогу нужденним сім'ям відмовляється співпрацювати щодо призначення допомоги на дитину, держава повинна зменшити допомогу щонайменше на 25 %, а може й відмовитися надавати допомогу родині).

дитина знала батька, або щоб він став частиною життя дитини<sup>1</sup>. Або вона може побоюватися відплати у вигляді домашнього насильства стосовно до себе або своєї дитини, або у вигляді судового процесу зі встановлення опіки, де відсутній батько прагне стати опікуном. Більшість досліджень зобов'язання співпраці з надання допомоги на дитину була зосереджена на проблемах насильства в сім'ї<sup>2</sup>. Проте, ще одна причина відмови від співпраці часто ігнорується, але потребує підвищеної уваги: відмова від співробітництва, що заснована на бажанні зберегти наявні відносини матері та дитини з батьком. Багато матерів хочуть нормальних відносин з батьком і, можливо, вже отримують різні форми офіційної чи неофіційної підтримки. Таким чином, вони можуть спробувати захистити батька та їхні стосунки від сплати обов'язкових аліментів. Насправді, працівники служб з надання допомоги на дитину та соціального забезпечення часто повідомляють про занепокоєння матері через можливість втрати неофіційної підтримки і бажання захистити батька, який не проживає з дитиною, в якості причини для відмови від співпраці, і саме про неї повідомляють значно частіше, ніж про страх насильства в сім'ї<sup>3</sup>.

\* \* \*

## II. ПИТАННЯ, ЩО ВИПЛИВАЮТЬ З КОНФЛІКТУ

До тих пір, поки інтереси дітей в отриманні аліментів представляє державна влада, яка одночасно переслідує фінансові інтереси держави у регресному поверненні коштів з метою відшкодування витрат на соціальне забезпечення, конфлікт триватиме. І оскільки система підтримки дитини прагне виконати завдання, які є прямо протилежними, це викликає юридичну плутанину. Незважаючи на те, що суперечливі завдання переростають у кілька важливих правових питань, які стосуються основної мети надання допомоги на дитину, їм приділялося мало уваги. Таким чином, у цій частині статті вивчаються деякі питання, щоб вирішити правову нісенітницю в системі, за якої те, що називається «допомогою на дитину», може завдати шкоди дітям.

### *Чиї інтереси стоять на першому місці?*

Штат має право регресної вимоги до батька про повернення вже сплаченого матеріального утримання на його дитину. Очевидно, метою цього права є задоволення фінансових інтересів штату. Поступово найкращі інтереси дитини стали правовим стандартом у всіх справах, що стосуються аліментів. Отже, питання зрозуміле: коли державні фінансові інтереси конфліктують з інтересами дитини, чиї інтереси стоять на першому місці? Незважаючи на важливість цього питан-

---

<sup>1</sup> Department Of Health And Human Services, Office Of Inspector General, Client Cooperation With Child Support Enforcement: Challenges And Strategies To Improvement [Електронний ресурс] // Сайт «Office of Inspector General». — Режим доступу: <http://oig.hhs.gov/oei/reports/oei-06-98-00041.pdf>

<sup>2</sup> Див., напр., Stern N. Battered by the System: How Advocates gainst Domestic Violence Have Improved Victims' Access to Child Support and TANF // 14 Hastings Women's Law Journal. — 2003. — Vol 14. — P. 47, 57; Fontana J. M. Cooperation and Good Cause: Greater Sanctions and the Failure to Account for Domestic Violence // Wisconsin Women's Law Journal. — 2000. — Vol. 15. — P. 367.

<sup>3</sup> Див. вип. 1, с. 6, табл. 2.

ня, у кожному окремому випадку з призначення допомоги на дитину небагато судів розглядали або навіть визнавали цей конфлікт.

\* \* \*

### III. НАСЛІДКИ РЕГРЕСНОГО ВІДШКОДУВАННЯ ВИТРАТ НА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Аліменти можуть забезпечити потрібну допомогу дітям та їх сім'ям. Програма підтримки дитини «IV-D» створювалась у першу чергу для регресного повернення боргу до державного бюджету від відсутнього батька. Одночасно ця програма може бути використана для прямого стягнення боргу з аліментів від відсутнього батька на користь матері з дитиною. У цьому випадку стягнуті суми аліментів не підпадають під категорію *тимчасової допомоги нужденним сім'ям* і протирічать первісному наміру програми підтримки дитини «IV-D».

\* \* \*

#### A. Сімейна економіка

*«Матері не хочуть співпрацювати, тому що це тільки зашкодить їх сім'ї. Вони не хочуть, щоб держава збирала аліменти на їх дітей, бо це зашкодить їх дітям».* — працівник служби підтримки дітей<sup>1</sup>.

Хоча сім'ї, що подають заявку на *тимчасову підтримку для нужденних сімей*, повинні відмовитися від своїх прав на матеріальне утримання дітей. Для того, щоб отримати соціальну допомогу в скрутну хвилину, мати-опікун повинна співпрацювати у покладанні зобов'язання на відсутнього батька, а потім передати державі право вимоги до батька.

Можливо, примусова передача права вимоги є кращим вирішенням, ніж рівноправні відносини. Сума призначеної допомоги на дитину не може перевищувати суму виплат на соціальне забезпечення, таким чином, угода є рівноправною у тому сенсі, що долар з соціальної підтримки отримується за долар на призначену матеріальну допомогу на дитину.<sup>2</sup> Крім того, додаткова перевага отримання соціальної допомоги малозабезпеченим, а не допомоги на дитину, полягає в регулярності виплат соціальної допомоги, які здійснюються в однаковій сумі кожного місяця. Аліментні виплати для малозабезпечених мають нерегулярний характер. Оскільки від батька, який проживає окремо від дітей, часто також бідний, сім'я може чекати місяцями на виплату і тільки потім отримати одноразово частину суми. На додаток до регулярних платежів, ще однією перевагою для сімей, які отримують *тимчасову допомогу для нужденних сімей*, є підвищена ймовірність отримання медичної допомоги для незаможних (*Medicaid*), допомогу по догляду за дитиною і ряд інших послуг. Потім, коли сім'ї готові відмовитись від *тимчасової допомоги для нужденних сімей*, у них не буде боргу з аліментів перед державою та залишиться можливість отримувати виплати на підтримку від уряду в майбутньому.

---

<sup>1</sup> Department Of Health And Human Services, Office Of Inspector General, Client Cooperation With Child Support Enforcement: Challenges And Strategies To Improvement [Електронний ресурс] // Сайт «Office of Inspector General». — Режим доступу : <http://oig.hhs.gov/oei/reports/oei-06-98-00041.pdf>

<sup>2</sup> 42 U.S.C. § 608(a)(3).

Таким чином, переваги вимушеного компромісу очевидні, і батьки з низьким рівнем доходів регулярно приймають рішення звернутися за допомогою до програми *тимчасової допомоги для нужденних сімей*. Однак, зважаючи на економічні реалії сімей, які отримують *тимчасову допомогу для нужденних сімей*, значення компромісу стає набагато меншим.

По-перше, сім'ї втрачають утримання в той час, коли вони більш за все потребують додаткової фінансової підтримки. Основна мета програми *тимчасової підтримки нужденним сім'ям* полягає в працевлаштуванні батьків і забезпеченні тривалої економічної самостійності<sup>1</sup>. Якщо б сім'ї, які отримують соціальну допомогу, також могли отримувати виплати на утримання дітей, їх шанси звести кінці з кінцями і добитися економічної стабільності були б значно більшими.

\* \* \*

Передаючи право на одержання аліментів державі, родини, що вибрали цей шлях (допомога малозабезпеченим замість аліментів на дитину), можуть мимоволі позбавитись інших видів неофіційної підтримки з боку відсутнього батька. По суті, мати повинна «здати» батька силовим структурам для регресного стягнення з нього боргу перед бюджетом.

У 2000 р. Департамент охорони здоров'я та Управління сфери соціальних послуг завершили звіт про проблеми та поліпшення програми «IV-D». У вражаючому висновку цієї доповіді пояснюється, що «впровадження допомоги на дитину може фактично погіршити стан деяких сімей, які отримують тимчасове соціальне забезпечення для бідних...». Основна шкода, що завдається сім'ям, є фінансовою: деякі батьки, які проживають окремо, можуть припинити надання неофіційної або офіційної підтримки матері-опікуну, які співпрацюють з силовими службами з пошуку батьків. З метою зменшення шкоди штати повинні застосувати гнучкість у реформі системи соціального забезпечення та переглянути свою існуючу політику щодо матеріальної підтримки дитини, щоб переконатися, що вона не «суперечить довгостроковим цілям допомагати своїм клієнтам досягти незалежності і самодостатності.

\* \* \*

## **Б. Державна економіка**

На перший погляд, економічна ефективність відшкодування виплат соціального забезпечення за допомогою програми підтримки дитини «IV-D» здається високою і поліпшується з кожним роком. У 2006 р. загальна кількість зборів за боргами за програмою «IV-D» досягла 24 млрд доларів, збільшившись загалом більш ніж на вісім млрд доларів з 1999 р.<sup>2</sup> Враховуючи загальні федеральні і державні адміністративні витрати в 5,6 млрд доларів у 2006 р., кожен спільний

---

<sup>1</sup> Див. 42 U.S.C. § 601(a)(2) (описується, що однією з основних цілей тимчасової допомоги бідним сім'ям є «покласти край залежності бідних батьків від державної допомоги, сприяючи працевлаштуванню та новому шлюбу»).

<sup>2</sup> З 1999 по 2006 рр. загальні збори за аліментами за програмою «IV-D» збільшилися з 15,9 млрд. до 24 млрд. доларів. Див. *Fy 2006 Preliminary Report, Financial Overview; Annual Statistical Report For Fiscal Year 1999 & 2000, Table 1* [Електронний ресурс] // Сайт «Administration for Children and Families». — Режим доступу: [http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2002/reports/datareport/table\\_1.html](http://www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2002/reports/datareport/table_1.html)



федеральний і державний долар, вкладений в управління програмою, надав більше чотирьох доларів повернення в порядку регресу<sup>1</sup>. Програма забезпечує повернення інвестицій більш ніж на 400 %. На перший погляд, це абсолютний успіх, а насправді, це не зовсім так.

### 1. Державні фінанси

У 2006 р. адміністративні витрати становили 5,6 млрд доларів, повернуто в порядку регресу було 24 млрд доларів. Але менш, ніж 2 млрд доларів пішло на відшкодування федеральних і державних витрат на надання соціальної допомоги. Таким чином, кожні 5,6 доларів адміністративних витрат на програму допомоги на дитину в результаті дають менш ніж два долари на відшкодування витрат. Великою віддачею з інвестування адміністративних витрат є майже 22 млрд доларів на підтримку платежів, що призначені дітям і їх сім'ям<sup>2</sup>. Але відшкодування витрат на соціальне забезпечення в порядку регресу дає мінімальний прибуток державному бюджету і, можливо, є навіть збитковим.

\* \* \*

### 2. Суспільні витрати

Виплати допомоги на дитину можуть допомогти зменшити число дітей, які живуть у бідності. Коли матеріальне утримання урядом не виплачується, більше дітей будуть нужденними. Наслідки бідності відчувають не тільки бідні сім'ї. У недавньому дослідженні робиться висновок, що витрати США на бідних дітей становлять приблизно 500 млрд доларів на рік, або майже чотири відсотки ВВП<sup>3</sup>.

Оскільки стягнення боргу з батьків-неопікунів у порядку регресу на користь держави стало частіше застосовуватись, зросло занепокоєння щодо легального працевлаштування таких батьків. Нещодавно вийшла книга, де автори П. Едельман, Г. Хольцер і П. Оффнер пояснюють, що програми стягнення боргу з батьків-неопікунів негативно впливають на молодих афро-американських чоловіків<sup>4</sup>. Наказ про надання допомоги на дитину покладає великий тягар на чоловіка, заборгованість швидко накопичується, треба віддавати до 65 % від заробітної плати на оплату боргу. У результаті багато боржників просто ухиляються від участі у «відкритій» економіці.

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Попередній фінансовий огляд за 2006 фінансовий рік, див. примітку вище.

<sup>2</sup> Див. вище (загальні виплати, які розподілялися на дітей та сім'ї, включають близько 139 млн доларів на поточну допомогу, 8 млрд доларів на попередні випадки допомоги, 10,9 млрд доларів на неіснуючі випадки, а також 2,7 млрд доларів для сімей, що користуються медичною допомогою, але які ніколи не отримували тимчасову допомогу для бідних сімей).

<sup>3</sup> Див. заяву Г. Дж. Холзера, доктора філософії, професора Джорджтаунського університету і запрошеного наукового співробітника Інституту міського розвитку, Інституту громадської політики Джорджтаунського університету, перед Комітетом палати представників з питання про шляхи та засоби, 24 січня 2007 р. // Сайт «Committee on Ways and Means». — Режим доступу : <http://waysandmeans.house.gov/hearings.asp?formmode=view&id=5398>

<sup>4</sup> *Edelman P., Holzer H. J., Offner P. Reconnecting Disadvantaged Young Men.* — Washington, DC : Urban Institute Press, 2006 (у тому числі, визнання того, що «у віці до 34 років до половини чорношкірих чоловіків не є батьками-опікунами»).

Стає очевидним хвилеподібний ефект, коли батьки, які не проживають з дитиною, з низьким рівнем доходу покидають офіційний сектор економіки. Боржники, швидше за все, займатимуться злочинною діяльністю, рідше звертатимуться за медичною допомогою, не маючи медичного страхування, яке спонсується роботодавцем, менш імовірно, сплачуватимуть податки та платитимуть аліменти на дитину, і менш імовірно, матимуть позитивні відносини з матір'ю-опікуном їхніх дітей.

### **В. Нееконімічні наслідки: теорія проти реальності**

На додаток до мети уряду відшкодувати виплати соціального забезпечення, тим самим знижуючи навантаження на державний бюджет, прихильники відшкодування витрат на соціальне забезпечення також стверджують, що ця програма надає переваги сім'ям і суспільству загалом шляхом підвищення батьківської відповідальності, поліпшення сімейних відносин і зменшення числа дітей, народжених поза шлюбом. Змусивши матерів з низькими доходами назвати батьків і співпрацювати в поверненні батьками боргу в порядку регресу, більша частина тягара підтримки дітей буде перекладена з держави на плечі відсутніх батьків. Таким чином, батьки будуть притягнуті до відповідальності. Крім того, усвідомлення своєї відповідальності утримає батьків від народження незапланованих позашлюбних дітей. Тим не менш, цифри показують, що стримуючий ефект відсутній, і вимушена відповідальність покладається ціною конфлікту. Отже, в цьому розділі розглядається питання, чи є доцільність притягнення батьків до відповідальності у формі регресного повернення до бюджету сум, що були сплачені як матеріальна підтримка їхніх дітей.

#### *1. Переваги примусової батьківської відповідальності?*

Незважаючи на те, що сім'ї та діти зазвичай не отримують ніякої фінансової вигоди від відшкодування витрат на соціальне забезпечення, цю політику рекламували як таку, що збільшує батьківську відповідальність і приносить у результаті суспільну користь.

\* \* \*

Ця теорія не працює. Оскільки батько-неопікун сплачує борг державі, а не дитині, малоімовірно, що він буде платити. Такий батько не відчуває зв'язку з сім'єю. Більш того, як і матір, що подає заяву на допомогу, батько часто сам є бідним. Аліменти часто встановлюються в нереальному обсязі і сплачувати їх швидко стає важко, в результаті чого з'являються тисячі доларів заборгованості. Загальний державний борг з аліментів склав близько 105 млрд доларів у 2006 р. Майже дві третини боржників мали річний дохід менше 10 000 доларів і майже 70 % від загальної заборгованості накопичилося через випадки колишніх виплат соціального забезпечення<sup>1</sup>. Чиновники зі структур надання допомоги на дитину визнають, що борги часто не повертаються. Тим не менш, механізм надання підтримки дитині ніколи не зупиняється. Батьків неодноразово тримають у пе-

---

<sup>1</sup> Див. Щорічний звіт до Конгресу за 2002 та 2003 фінансові роки, таблиця 65 (загальний борг становить 95,8 млрд дол., з яких 12,8 млрд доларів було отримано з поточних випадків з надання допомоги, 53,9 млрд доларів з колишніх випадків надання допомоги, а також 29,1 млрд доларів з ніколи не існуючих випадків).

реповнених залах судових засідань, розчаровані судді з сімейних справ лають їх за їхні невдачі — часто в присутності матерів і дітей. Багато емоцій та почуттів у таких судових процесах, але почуття власної гідності й гордості, як правило, немає.

І зворотною стороною примусової батьківської відповідальності в системі відшкодування виплат соціального забезпечення є відповідне ставлення батьків до матерів з низькими доходами. Аліменти часто представляються як користь для матерів і дітей, але при цьому матір позбавляють права вирішувати, який сценарій кращий для сім'ї. Основним, але необґрунтованим аргументом такого позбавлення є переконання, що бідним матерям не можна довіряти прийняття рішень стосовно своїх дітей, і що вони не повинні мати дітей, якщо не можуть забезпечувати їх.

\* \* \*

Давно застарілі уявлення, що жінка з позашлюбною дитиною є злочинцем, все ще існують у сфері відшкодування соціальних витрат. У наступному розділі статті пояснюється, що в результаті виникає конфлікт, а не зміцнення сімейних зв'язків і підвищення батьківської відповідальності.

## 2. Суть конфлікту

Іншою суспільною перевагою відшкодування витрат на соціальну допомогу є зміцнення сімейних відносин. Під час дебатів у Конгресі стосовно програми «IV-D» у 1975 р. у доповіді Фінансового комітету Сенату пояснювалось, що «коли буде встановлена ефективна система збору аліментів, батьки будуть утримуватися від того, щоб покинути свої сім'ї на соціальне забезпечення, і діти будуть жити в повних сім'ях»<sup>1</sup>. Знову ж таки, мета зміцнення сім'ї через стримування має деякий сенс. Але на практиці часто відбувається протилежне: збільшуються конфлікти між членами родини. Допомога на дитину стала суттю конфлікту. А для молоді матері-одиначки з низьким доходом в Америці звернення за цією допомогою стало цілим обрядом.

Конфлікт відшкодування витрат на соціальне забезпечення починається в державі, коли власні інтереси держави суперечать один одному. Власні інтереси держави в допомозі на дитину можна виразити в двох категоріях: одна, що орієнтується на майбутнє та інша, що озирається назад. Щодо майбутнього, держава зацікавлена у підтримці майбутнього добробуту та найкращих інтересів дітей і у зниженні ймовірності того, що сім'ї з одним із батьків буде необхідна соціальна допомога в майбутньому. Озираючись назад, держава зацікавлена в отриманні регресного відшкодування своїх витрат на вже надану соціальну допомогу. Інтереси суперечать один одному.

\* \* \*

Дослідження показують, що в момент народження нової дитини молоді батьки з низькими доходами, які не живуть разом, все ще мають потенціал для

---

<sup>1</sup> S. Rep. № 1356, 93d Cong., 2d Sess., перевидано у 1974 U.S. Code Cong. & Admin. News 8133, 8146 (цит. у Harris D. Child Support for Welfare Families: Family Policy Trapped in its Own Rhetoric // Review of Law and Social Change. — 1989. — Vol. 16. — P. 619).

підтримання здорових відносин, і навіть можливість стати сім'єю з двома батьками. Більшість матерів хочуть, щоб батьки брали значну участь у житті своїх дітей, а батьки хочуть зробити все правильно для їхніх дітей. Такі хиткі сім'ї мають надію. Але замість того, щоб підтримати ці позитивні тенденції, держава руйнує відносини за допомогою програми регресного відшкодування виплат соціального забезпечення.

\* \* \*

#### **ІV. ПРОПОНОВАНІ РЕФОРМИ**

Державні програми допомоги на дитину не повинні працювати проти інтересів дітей. Ця проста ідея повторюється в судах у всій країні. Тим не менш, до тих пір, поки штати продовжують програму регресного відшкодування, інтереси дітей супереєрчитимуть фінансовим інтересам держави, та інтереси дітей програватимуть. У наступному розділі цієї статті пропонується вирішення конфлікту, яке давно треба було застосувати.

#### **Припинення регресного відшкодування витрат на соціальне забезпечення**

Регресне відшкодування витрат на соціальне забезпечення є невдалим вирішенням проблеми. Політика завдає шкоди дітям і суспільству. Посадові особи зі служб надання допомоги на дитину вже давно говорили про потребу змістити пріоритет з регресного відшкодування витрат на збільшення підтримки сімей, але зміни ще не відбулись. Нещодавні зміни стосовно сплати аліментів у Законі про скорочення дефіциту є важливим кроком у правильному напрямі, що надає штатам більшу свободу дій у призначенні допомоги на дитину. Однак, навіть якщо законодавство виявиться успішним і багато штатів скористаються новим підходом, зусилля забезпечити регресне відшкодування витрат на соціальне забезпечення, а отже й шкода від них існуватимуть. Очевидне рішення, щоб припинити завдавати шкоди і виправити правовий безлад у результаті конфлікту, — це просто припинити регресне відшкодування виплат соціальної допомоги.

#### *Використовуйте матеріальну допомогу на дитину, щоб підтримати дітей*

Першим кроком у припиненні регресного відшкодування виплат соціальної допомоги є усунення вимоги про передачу державі права вимоги стягнення аліментів. Усунувши цю вимогу, штати більше не матимуть матеріального інтересу в аліментах, що суперечить інтересам дітей. Правову плутанину, що є результатом конфлікту, буде вирішено, і перенаправлені виплати на підтримку значно допоможуть сім'ям в їх боротьбі за економічну стабільність і самодостатність.

#### *Вибір цінностей*

Надалі, вибір повинен замінити примус. Усуваючи вимогу співпраці з надання допомоги на дитину з *програми тимчасової підтримки нужденних сімей*, матері, що подають заяви на отримання соціальної допомоги, будуть мати право вирішувати, чи варто домагатися отримання допомоги на дитину від відсутніх батьків. Працівники соціальних служб повинні чітко повідомити заявника про послуги, які можна отримати в службах підтримки дитини, і пояснити переваги отримання аліментів. Тим не менш, рішення батьків відмовитися від послуг з на-

дання допомоги на дитину не повинне впливати на права, або ставати причиною скорочення переваг соціального забезпечення.

Усунення вимоги співробітництва призведе до того, що рішення про притягнення батька до відповідальності буде приймати людина, яка краще за всіх може оцінити переваги та недоліки. Мати, яка подає заяву на соціальне забезпечення, може самостійно вирішити, чи може відкриття справи з надання допомоги на дитину пошкодити її нестабільні відносини з батьком.

\* \* \*

## ВИСНОВОК

Дві основні цілі програми *тимчасової допомоги нужденним сім'ям* полягають у тому, щоб: (1) сприяти створенню сімей з обома, а не одним із батьків, та (2) допомогти сім'ям досягти економічної самостійності. Тим не менш, програма повернення в порядку регресу витрат на соціальне забезпечення, невілює обидві зазначені мети. Зусилля уряду компенсувати витрати на соціальне забезпечення базується на простій ідеї про те, що відповідальність за підтримку дітей повинна лежати, насамперед, на родині, а не на суспільстві. Згідно з цією ж ідеєю, оскільки відсутні батьки змушені нести регресну відповідальність, соціальні відносини будуть зміцненими. Але те, як регресне відшкодування витрат на соціальне забезпечення взаємодіє з економічною реальністю життя батьків, заводить теорію в глухий кут. Діти у сім'ях на соціальному забезпеченні багато втрачають, тому що виплати на їхню підтримку перенаправляються на уряд у той час, коли їх сім'ї найбільше потребують додаткової фінансової допомоги. Хиткі відносини між матерями, батьками та дітьми часто порушуються. Чистий фінансовий прибуток для держави є мінімальним. А соціальна ситуація руйнується, коли велика кількість батьків звільняються з роботи та залишають сім'ї. Рішення полягає в змісті зобов'язання. Допомога на дитину повинна здійснюватися тільки з метою підтримки дітей, а не з метою стягнення боргу перед державою з відсутнього батька. Моя пропозиція — не ліквідувати зобов'язання підтримувати дитину, а встановити єдину мету — надання допомоги на дитину.

### Хетчер Д. Л. Допомога на дитину завдає шкоди дітям: підпорядкування інтересів дітей фінансовим інтересам держави

**Анотація.** Наша нинішня програма соціального забезпечення, що називається «*тимчасовою допомогою нужденним сім'ям*», вимагає від матері-опікуна, яка хоче отримати матеріальну допомогу, співпрацювати з державою у покладанні на батька-неопікуна регресної відповідальності з повернення боргу до бюджету. Внаслідок цього, половина від 105 млрд доларів США боргу матеріальної допомоги на дитину належить до сплати державі, а не дитині. Урядові фінансові інтереси з прямо суперечать найкращим інтересам дітей та призводять до правового безладу. Намагання держави регресно відшкодувати свої витрати заподіює шкоду дітям, сім'ям та суспільству.

**Ключові слова:** допомога дитині, соціальне забезпечення, бідність, сімейне право, діти.

**Хетчер Д. Л. Пособие на ребенка наносит вред детям: подчинение интересов детей финансовым интересам государства**

**Аннотация.** Наша нынешняя программа социального обеспечения под названием «Временная помощь нуждающимся семьям», требует от матери-опекуна, которая хочет получить материальную помощь, сотрудничать с государством в возложении на отца-неопекуна регрессной ответственности по возвращению долга в бюджет. Вследствие этого, половина от 105 млрд долларов США долга материальной помощи на ребенка подлежит уплате государству, а не ребенку. Правительственные финансовые интересы находятся в прямом конфликте с лучшими интересами детей и приводят к правовому беспорядку. Попытки государства регрессно возместить свои расходы причиняет вред детям, семьям и обществу.

**Ключевые слова:** пособие на ребенка, социальное обеспечение, бедность, семейное право, дети.

**Hatcher D. L. Child Support Harming Children: Subordinating the Best Interests of Children to the Fiscal Interests of the State**

**Annotation.** Under our welfare program, Temporary Aid to Needy Families (TANF), custodial parents applying for benefits are required to establish child support obligations against the absent parents and to assign the resulting child support payments to the government. As a result, half of the \$105 billion in national child support debt is owed to the government rather than to children. The government's fiscal interests are in direct conflict with the best interests of the children, resulting in legal confusion - and the welfare cost recovery efforts harm children, families and society.

**Key words:** child support, welfare, poverty, family law, children.