

УДК 342.951:364.3

**МІНІСТЕРСТВО СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СІМ'Ї, ДІТЕЙ ТА МОЛОДІ**

Закриницька В. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін,
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. М. Каразіна

Анотація: статтю присвячено дослідженню державного органу виконавчої влади в управлінні соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді. Досліджено сучасний стан формування соціальної системи. Розглянуто структуру управління соціальною політикою держави. Акцентовано увагу на програмах і проблемах політики соціального захисту населення.

Ключові слова: управління соціальним захистом, соціальний захист, міністерство соціальної політики, державна служба України з питань праці, дитяча праця.

Аннотация: статья посвящена исследованию государственного органа исполнительной власти в управлении социальной защитой семьи, детей и молодежи. Исследовано современное состояние формирования социальной системы. Рассмотрена структура управления социальной политикой государства. Акцентировано внимание на программах и проблемах политики социальной защиты населения.

Ключевые слова: управление социальной защитой, социальная защита, министерство социальной политики, государственная служба Украины по вопросам труда, детский труд.

Annotation: the article is devoted to the investigation of the state executive authority in the management of the social protection of the family, children and youth. The modern state of the formation of the social system is being studied. The structure of management of social policy of the state is considered. Attention is focused on programs and problems of the policy of social protection of the population.

Key words: management of social protection, social protection, the Ministry of Social Policy, the State Service of Ukraine on issues there, child labor.

Розвиток України як правової, соціальної держави неможливий без забезпечення повноцінних умов для життя і розвитку дітей, створення ефективного механізму захисту прав. У цьому напрямі в Україні здійснюється реформування інститутів влади.

Особливе місце серед суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді належить Міністерству соціальної політики України (Мінсоцполітики України), на яке покладено завдання безпосереднього забезпечення реалізації державної політики у зазначеній сфері. Правовий статус Мінсоцполітики України визначається Положенням про зазначене Міністерство, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423 [1].

Адміністративно-правовий статус органів державної влади є одним із різновидів правового статусу. На думку Д.М. Бахраха, адміністративно-правовий статус державного органу складається з трьох блоків: 1) цільового, який включає норми про цілі (мету), завдання та функції діяльності; 2) організаційно-структурного, який утворюють правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції, як сукупності владних повноважень і підвідомчості [2, с. 85]. Відповідно адміністративно-правовий статус Мінсоцполітики України складається з таких елементів як: мета, завдання та функції Мінсоцполітики України, порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структура, лінійна і функціональна підпорядкованість, компетенція. Розглянемо більш детально ці елементи.

Згідно Положення, Мінсоцполітики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінсоцполітики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту, соціального обслуговування населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну.

Мінсоцполітики України визначається і як спеціальний уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї та з питань протидії торгівлі людьми. Міністерство є центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого належать питання усиновлення та захисту прав дітей.

У своїй діяльності Міністерство керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України.

Положенням визначаються основні завдання Мінсоцполітики України, серед яких відзначимо такі: формування державної політики щодо забезпечення державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій для

населення, координація розроблення проектів прогнозів і державних програм з питань соціальної та демографічної політики; формування та реалізація державної політики щодо надання адресної соціальної допомоги вразливим верствам населення, у тому числі малозабезпеченим та багатодітним сім'ям; формування державної політики у сфері надання соціальних послуг інвалідам, бездомним громадянам, іншим соціально вразливим верствам населення; формування і реалізація державної політики з питань сім'ї та дітей; участь у розробленні та реалізація державної політики щодо попередження насильства в сім'ї та ін.

Мінсоцполітики України відповідно до покладених на нього завдань розробляє та подає в установленому порядку на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства; здійснює нормативно-правове регулювання у соціальній сфері, у т.ч. з надання адресної соціальної допомоги, соціальних послуг та соціального обслуговування населення; соціального захисту, з питань сім'ї і дітей та інших заходів у сфері соціального захисту.

Очолює міністерство міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України. Заступники міністра також призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій міністра. Міністр здійснює керівництво діяльністю міністерства, спрямовує і координує здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції Мінсоцполітики України та має інші важливі повноваження. Щодо спрямування діяльності названих вище центральних органів виконавчої влади, то міністр соціальної політики визначає пріоритети їх роботи та шляхи виконання покладених на них завдань, затверджує плани роботи, вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур на посади керівників цих органів; погоджує структуру їх апаратів; видає обов'язкові до виконання ними накази та доручення з питань спрямування і координації їх діяльності; погоджує призначення на посади і звільнення з посад керівників та заступників керівників територіальних органів тощо.

Коротко розглянемо можливості окремих з цих органів з точки зору забезпечення соціального захисту сім'ї, дітей та молоді.

Згідно чинного законодавства Державна служба України з питань праці є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України. Державна служба України з питань праці забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням, на випадок безробіття в частині призначення нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.

Особливої уваги заслуговує структурний підрозділ з питань дитячої праці (заснований у 2005 році при Держнаглядпраці України за підтримки Програми МОП-ШПЕК для сприяння координації структур, які залучені до боротьби з найгіршими формами дитячої праці). Головним принципом роботи цього підрозділу є розширення й інтенсифікація нагляду за випадками застосування праці дітей з боку соціальних партнерів – представників державних установ, місцевої влади, роботодавців, профспілок та неурядових організацій.

На сьогодні, за даними Міжнародної організації праці, кількість дітей, залучених до небезпечної праці, сягає понад сто мільйонів у всьому світі.

Основними видами дитячої праці в Україні є:

- виснажлива й надмірно тривала праця дітей у домашньому господарстві;
- робота у промисловості, в установах та організаціях, яка не відповідає фізичним та розумовим здібностям дітей, шкодить їхньому здоров'ю, заважає навчанню та розвитку дитини;
- робота у сімейному бізнесі, яка перебуває поза громадським та державним контролем, чим створюються передумови для перетворення такої праці у найгірші форми;
- робота на вулиці у несприятливих погодних умовах, часто – у несприятливому соціальному оточенні;
- найгірші форми дитячої праці (використання дітей у злочинній діяльності, проституції, секс-бізнесі, жебракуванні тощо) [3].

Проблема експлуатації дитячої праці вже давно набула глобального значення. Враховуючи залежність рівня експлуатації дитячої праці від соціально-економічних факторів, потрібно констатувати, що проблема викорінення найгірших форм дитячої праці є особливо актуальною для країн, що розвиваються.

Низку питань вирішують вже не один рік за допомогою програм. Серед програм, визначених як пріоритетні напрями для реалізації міністерством у сфері соціальної політики, слід назвати Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини»; Державну цільову соціальну програму подолання та запобігання бідності; Державну цільову соціальну програму реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; Державну цільову соціальну програму протидії торгівлі людьми; Державну цільову програму «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року; Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року тощо.

Виходячи із місії Міністерства та загальнодержавних пріоритетів, спрямованих на соціальний розвиток та проведення реформ соціальної сфери, а також відповідно до положень, визначених Програмою економічних реформ, визначено стратегічні цілі роботи Міністерства.

На особливу увагу заслуговує нормативна констатація розбудови у країні нової моделі соціальної підтримки населення, що базується на засадах адресності надання допомоги найбільш вразливим верствам населення,

розширення видів та доступності соціальних послуг, запровадження інформаційних технологій в організації роботи усіх соціальних служб на місцевому рівні. З цією метою планується розробити зміни до законодавства України щодо запровадження адресних підходів надання соціальної допомоги та пільг окремим категоріям громадян, формування єдиної системи підтримки малозабезпечених верств населення. Основним критерієм надання державної допомоги повинен стати рівень нужденності (доходи та активи) сім'ї.

Для впровадження адресного характеру надання соціальної допомоги та послуг будуть затверджені та впроваджені нові підходи до оцінки доходів громадян при наданні допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидії. Основні реформи у цій сфері будуть спрямовані на запровадження нової ідеології переважного спрямування державної підтримки найбільш вразливим верствам населення та активізації одержувачів допомоги до самозабезпечення. Допомогою з боку держави має стати не лише тимчасова грошова підтримка, а також комплекс послуг та заходів для виведення сім'ї зі стану нужденності (індивідуальна соціальна програма підтримки та супроводу сім'ї).

Упорядкування (оптимізація) розгалуженої системи пільг та окремих видів державної допомоги, які не носять адресного характеру, дасть змогу розширити програми державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям і таким чином забезпечити спрямування державної допомоги на найбільш вразливе населення. Зокрема, з метою збільшення рівня соціального захисту дітей малозабезпечених сімей буде підвищено розмір допомоги на дітей малозабезпечених сімей з 75 % до 100 % відповідного прожиткового мінімуму.

Програми допомоги бідним будуть носити комплексний характер і передбачати поєднання матеріальної допомоги бідним із заходами щодо соціальної інтеграції та підвищення конкурентоспроможності на ринку праці. З цією метою сім'ям, що отримують державну соціальну допомогу, буде забезпечено соціальний супровід сім'ї, надання сім'ям суміжних соціальних послуг, організація навчання та громадських робіт для одержувачів.

Звернемо увагу й на те, що подальше удосконалення системи соціальної підтримки спрямоване на заохочення одержувача до активного вирішення власних проблем та стимулювання до якнайшвидшого виходу з програми, що давно характеризує країни з ефективно функціонуючими системами соціального захисту.

Серед організаційно-управлінських заходів безумовний інтерес викликає заплановане законодавче визначення засад функціонування інституту соціальних інспекторів шляхом внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо посилення контролю за дотриманням законодавства у сфері соціальної підтримки та надання соціальних послуг громадянам, на підставі якого буде розроблено організаційні механізми реформування органів соціального захисту на місцях та створення на регіональному рівні підрозділу соціального інспектування. Саме соціальні інспектори будуть контролювати якість та адресність соціальних послуг і допомоги.

У той же час відзначимо, що аналіз досвіду інших держав показав, що в світовій практиці не існує аналогів інституту соціальних інспекторів у тій формі, в якій вони існують в Україні. Використовуються або соціальні працівники, які покликані визначати нужденні сім'ї та допомагати їм або інспектори, які займаються виключно боротьбою із шахрайством. В Україні сьогодні склалася ситуація, коли на соціальних інспекторів покладено значні обов'язки, водночас не надано відповідних повноважень [4, с. 8].

Як модернізація управління соціально-захисною сферою сприймається упровадження та розвиток єдиної інформаційно-аналітичної системи у сфері соціального захисту населення шляхом використання інформаційних технологій у соціальній сфері з метою підвищення ефективності механізмів системи управління в Міністерстві, місцевих органах виконавчої влади, забезпечення інформаційної підтримки діяльності та прийняття управлінських рішень, забезпечення підвищення ефективності бюджетних видатків. З цією метою буде забезпечено функціонування та розвиток створеної у межах проекту Світового банку «Удосконалення системи соціальної допомоги» Інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення (ІАССЗН), яка розгорнута в усіх місцевих органах соціального захисту населення (783 об'єкти).

Однією з головних цілей створення системи соціального захисту будь-якої держави, у тому числі й України, є запровадження державних заходів, спрямованих на подолання демографічної кризи, збільшення народжуваності та тривалості життя українців, зменшення смертності, запровадження у суспільстві європейських стандартів гендерної рівності, зміцнення стійкості та цінності інституту сім'ї, створення ефективної системи соціальної підтримки родин та дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах.

Серед управлінських рішень, спрямованих на реалізацію цих завдань заплановано подальший розвиток інституту фахівців із соціальної роботи з метою раннього виявлення проблем сімей та надання таким родинам своєчасної допомоги. З метою визначення на законодавчому рівні поняття виявлення та здійснення соціального супроводу вразливих сімей буде розроблено проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення соціального супроводу вразливих категорій сімей та проект постанови Кабінету Міністрів України щодо організації виявлення вразливих сімей та здійснення соціального супроводу сімей/осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Національною стратегією профілактики соціального сирітства на період до 2020 року, затвердженою Указом Президента України від 22.10.2012 р. № 609/2012[6]. Серед основних заходів відзначимо такі:

- підтримка вразливих сімей з дітьми та забезпечення необхідної допомоги сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, з метою попередження вилучення дитини із сім'ї або повернення її із закладу державного утримання;
- виявлення сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, виховання відповідального батьківства, запобігання випадкам відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав;
- запровадження соціальних послуг для батьків, діти яких перебувають на вихованні в інтернатних закладах, з метою створення умов для повернення дитини на виховання батькам;

– забезпечення соціального супроводу сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах та з певних причин (через тривалу хворобу, інвалідність, малозабезпеченість, безробіття тощо) не можуть належним чином утримувати та доглядати за дитиною;

– удосконалення механізму взаємодії місцевих органів виконавчої влади з питань здійснення контролю за умовами утримання і виховання дітей, соціального супроводу сімей, які виховують дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Разом з тим, не дивлячись на певні прогресивні зміни у діяльності Мінсоцполітики України, як спеціально уповноваженого державного органу у сфері соціального захисту, мають місце певні проблеми, які стосуються як формування, так і функціонування системи соціального захисту саме сім'ї, дітей та молоді.

Насамперед, повною мірою підтримуємо думку українських науковців [5] про певну розпливчатість і недостатню наукову обґрунтованість застосування назви центрального органу виконавчої влади як Міністерства соціальної політики. Повноваження і функції, які законодавчо визначені у Положенні «Про Міністерство соціальної політики», структуризація цього центрального органу скоріше підпадають під термінологічне визначення «Міністерства праці та соціального захисту». До того ж, визначення єдиного повноваженого органу у сфері соціальної політики певним чином порушують правовий статус центральних органів влади у сфері освіти, охорони здоров'я тощо.

Що стосується управління соціальним захистом сім'ї, дітей і молоді, то головною, на нашу думку, проблемою, є не сформованість єдиного державного центрального органу виконавчої влади, який би поєднав ці об'єкти захисту під єдиним управлінським впливом. Проведене дослідження дає підстави для висновку, що сім'ю, дітей і молоді необхідно розглядати як спільний (або точніше – комплексний) об'єкт управління, що власне має місце і у міжнародній системі соціального захисту цих категорій громадян і у практиці розвинутих соціально орієнтованих держав світу.

Сучасна національна практика законодавчої регламентації управління соціальним захистом визначених категорій не представляє чіткої правової регламентації соціального захисту такого об'єкту як молоді. Після створення Міністерства освіти і науки України та Міністерства молоді та спорту України питання управління молодіжною політикою країни залишилися не тільки не вирішеними, а стало значно складнішим.

Виникає і питання щодо функціонування Державного інституту сімейної та молодіжної політики. Інститут функціонує у системі Міністерства освіти та науки України, і сьогодні не зрозумілі правові засади його співпраці з новоствореним Міністерством молоді та спорту. До того ж аналіз наукових напрацювань цієї наукової установи є підтвердженням того, що стан молоді в Україні оцінюється, насамперед, з соціально-захисних позицій – стану і охорони здоров'я, отримання освіти, вирішення проблем працевлаштування, захисту молодих сімей, їх житлових проблем тощо. У зв'язку з зазначеним можна вважати доцільним застосування одного із варіантів:

1) повернення до практики функціонування єдиного центрального уповноваженого органу у справах сім'ї, дітей та молоді;

2) розширення повноважень Мінсоцполітики України і відповідно створення в його складі Департаменту сім'ї, дітей і молоді замість існуючого зараз Департаменту сім'ї і дітей.

Проблемним питанням залишається і відсутність у структурі Мінсоцполітики України єдиного координаційного державного центра соціальної роботи. Створені департаменти державної соціальної допомоги і соціальних послуг, певним чином, охоплюють окрему ланку цієї діяльності, але не забезпечують всі визначені законами України напрями реалізації державної політики у цій сфері. Проведений аналіз свідчать про те, що цей рівень владної вертикалі управління соціальним захистом сім'ї, дітей і молоді, а він, на нашу думку, є вирішальним, ще остаточно не сформований. Такий стан речей призводить до негативних наслідків:

– ускладнюються процеси фінансування політики соціального захисту, оскільки визначено чимало розпорядників бюджетних коштів;

– наявність чисельних органів центральної виконавчої влади, які наділені повноваженнями соціального захисту вказаних категорій потенційно загрожують виникненню адміністративних перешкод у реалізації соціальної політики;

– функції центральних органів влади чітко не прописані і не розмежовані, що не сприяє цілісності та економічності роботи системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 року № 423.
2. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. [3-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
3. Левченко К. Б. Запобігання торгівлі людьми та експлуатації дітей : навч.-метод. посіб. / К. Б. Левченко, О. А. Удалова, І. М. Трубавіна [та ін.]. – К. : Версо-04, 2005. – С. 567.
4. Підвищення інституційної спроможності, правового забезпечення та розширення функцій інституту державних соціальних інспекторів щодо супроводу соціально вразливих сімей: Пілотний проєкт. CASE Україна, листопад 2010. – 25 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.caserkraine.com.ua/u/publications/cfcc0c10ab24311ac167a652c688a590.pdf>
5. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні: монографія / Н.Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381с.
6. Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року: Указ Президента України від 22.10.2012 року № 609/2012.