

УДК 342.951:364.442

**ДО ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ СУБМОДЕЛІ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДИТИНСТВА**

Закриницька В. О.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна

Анотація У статті піднімається надзвичайно актуальна проблема – створення регіональної моделі управління охорони дитинства. Національні законодавчі акти соціальної спрямованості аналізуються на предмет їх відповідності міжнародним стандартам. Розширення громадських засад управління соціальним захистом розглядається як один із найважливіших напрямів удосконалення сфери соціального захисту. Неурядові організації розглядаються як засіб контролю за механізмом держави, а також як перспективний шлях удосконалення сфери управління захистом дитинства. Особлива увага приділяється процесам децентралізації соціальної сфери управління. Всю сферу управління соціальним захистом пропонується передати органам місцевого самоврядування. Доводиться значення благодійницьких структур як активних суб'єктів громадської ланки управління. Запропоновано делегування на цей рівень певного кола повноважень у галузі здійснення соціальної роботи і надання соціальних послуг. Доведено необхідність створення інституту регіонального омбудсмена. Досліджено його значення, повноваження і функції. Запропоновані шляхи удосконалення управління соціальним захистом дитинства на регіональному рівні. Окреслено власне бачення напрямів реформування соціальної сфери. Акцентовано увагу на європейській моделі соціального захисту, яка поступово розбудовується в Україні.

Ключові слова: дитинство, соціальний захист дітей, регіональна субмодель, місцеве самоврядування, благодійні організації, дитячий омбудсмен.

Аннотация Статья посвящена актуальной проблеме – созданию региональной модели (субмодели) социальной защиты детства. Анализируются национальные законодательные акты социальной направленности и их соответствие международным стандартам. Как одно из важнейших направлений совершенствования сферы социальной защиты рассматривается расширение общественных основ управления социальной защитой. Анализируются научные труды и публикации украинских ученых по проблемам охраны детства, акцентируется внимание на недостатках и проблемах региональной системы социальной защиты детей. Особое внимание уделяется процессам децентрализации социальной сферы управления, в частности путем передачи всех полномочий и функций органам местного самоуправления. Как средство контроля за механизмом государства рассматриваются неправительственные организации, а их сотрудничество с государственными органами на принципах социального партнерства как перспективный путь улучшения организации и финансирования сферы управления защитой детей. Большое внимание уделено оценке благотворительных организаций как активных субъектов общественного звена управления. Предлагается делегирование на этот уровень определенного круга полномочий в сфере осуществления социальной работы и предоставление социальных услуг. Акцентируется внимание на перспективах создания в Украине института префектов и их значения в региональной субмодели социальной защиты детства. Анализируются возможности и перспективы создания института регионального омбудсмена, исследуются его значение, полномочия и функции. Представляются пути и направления совершенствования управления социальной защитой детства на региональном уровне, в частности предлагается авторское видение реформирования социальной сферы. Акцентируется внимание на европейской модели социальной защиты, которая постепенно развивается в Украине.

Ключевые слова: детство, социальная защита детей, региональная субмодель, местное самоуправление, благотворительные организации, детский омбудсмен.

Annotation The article is devoted to an actual problem - the creation of a regional model (submodels) child welfare. National laws of social orientation and their compliance with international standards are analyzed. Expansion of public social protection management framework is considered as one of the most important ways to improve social protection. Scientific works and publications Ukrainian scientists on the problems of child protection are analyzed, attention is focused on the shortcomings and problems of regional system of social protection of children. Particular attention is paid to the processes of decentralization of social control spheres, in particular through the transfer of all powers and functions of local governments. Non-governmental organizations are seen as a means of controlling the mechanism of the state, and their cooperation with the state authorities on the principles of social partnership as a promising way to improve the organization and funding of security management sphere of children. Much attention is paid to the assessment of charitable organizations as an active subject of public administration management. Delegating this level of a certain circle in the implementation of social work and social services authority offered. The attention is focused on the prospects for the creation of the Institute of prefects in Ukraine and their importance in the regional sub-model of social protection of children. The possibilities and prospects of creating a regional institution of the Ombudsman, its value, the powers and functions are investigated. Ways to improve the social protection of the child control at the regional level are investigated. Own vision of ways of reforming the social sphere is offered. The attention is focused on the European model of social protection, which gradually develops in Ukraine.

Key words: childhood, social protection of children, the regional sub-models, local government, charities, children's ombudsman.

Для сучасної демографічної ситуації характерне поступове старіння населення України. Внаслідок постійного зниження народжуваності впродовж останнього століття, частка дітей знизилась з приблизно 40% на початку ХХ ст. століття до 15% на початку ХХІ ст. [1], а тому й майбутнє нашої держави

виглядає катастрофічно. Видатний український педагог В. Сухомлинський, підкреслюючи значення охорони дитинства, писав: «Сьогодні діти – завтра народ» [2, с. 114]. Саме тому сучасна держава повинна зробити все для захисту свого майбутнього й не останнє значення має адміністративно-правове обґрунтування вибору моделі соціального захисту як на національному рівні, так і на рівні регіонів.

У різних галузях знання поняття дитинства трактується по-різному, що породжує труднощі при комплексному дослідженні проблеми організації системи захисту. У міжнародному і національному праві під соціальним захистом дитинства визначаються здійснювані суспільством і його офіційними структурами, як державними, так і недержавними, організаційні, правові, фінансово-економічні, медичні, соціально-психологічні, педагогічні заходи щодо забезпечення гарантованих умов життя, підтримки життєзабезпечення і гармонійного розвитку дитини, а під управлінням соціальним захистом дитинства – утворення структури влади, визначення повноважень, напрямів і завдань державних і недержавних суб'єктів, суспільною місією яких є організація і забезпечення ефективного функціонування всіх складових національної системи та її реформування відповідно до міжнародних стандартів і кращих світових зразків.

Законодавство про охорону дитинства в Україні ґрунтується на Конституції України, Конвенції ООН про права дитини, міжнародних договорах, Законі України «Про охорону дитинства» та інших нормативно-правових актах. Важливі шляхи до удосконалення охорони дитинства містить Закон України від 26.01.2016 р. № 936-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми». Завданням законодавства про охорону дитинства є розширення соціально-правових гарантій дітей, забезпечення фізичного, інтелектуального, культурного розвитку молодого покоління, створення соціально-економічних і правових інститутів захисту прав та законних інтересів дитини в Україні. В умовах децентралізації влади все зростаючого значення у цій сфері набувають нормативні акти органів місцевого самоврядування.

Законодавство України визначає дитинство як «період розвитку людини до досягнення повноліття», а охорону дитинства в Україні як «стратегічний загальнонаціональний пріоритет з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, всебічний розвиток та виховання в сімейному оточенні встановлює основні засади державної політики у цій сфері, що ґрунтуються на забезпеченні найкращих інтересів дитини» [3].

У національному науковому полі досить значна увага надається дослідженню недоліків, ризиків і загроз, які характеризують сучасний стан регіонального і місцевого управління і безпосередньо впливають на стан управління соціальним захистом дитинства. Серед дисертаційних досліджень слід звернути увагу на аналітичні розвідки Т.І. Бессонової, К.С. Міщенко, Мохаммад Абдель Карім Мусси Аль-Нура, Г.А. Пікалової, О.М. Потопахіної та ін.

Серед основних недоліків організації охорони дитинства на місцевому рівні, що досліджуються у названих працях, а також обговорюються на сторінках правових видань слід виділити такі:

- територіальні громади були практично усунені від розробки місцевих бюджетів і програм територіального розвитку. Місцеві державні

- адміністрації, відповідальні за ці напрями, реалізовували їх залежно від ситуації у центрі;

- різні політичні орієнтири глав місцевих державних адміністрацій, які призначалися з Центру, і глав місцевих рад і мерів, які обиралися на місцевих виборах, часто приводили до конфліктів, які на довгий час блокували вирішення невідкладних проблем розвитку громад;

- недосконала система делегування повноважень органами державної влади і місцевого самоврядування приводила до дублювання функцій, зростання бюрократичної тяганини і неможливості реалізувати місцеві програми розвитку.

Таким чином, протягом періоду незалежності регіональна політика в Україні будувалася на принципах затвердження вертикалі стосунків «центр-регіони», успадкованих від радянського адміністративно-бюрократичного апарату, що призвело до поглиблення диспропорції розвитку регіонів, виснаження місцевих і державних ресурсів, поширення корупції.

Подолання цієї інерції сьогодні є головним завданням нової регіональної політики належного управління. І це можливо лише в разі побудови міцних горизонтальних зв'язків між регіонами і місцевими громадами. На цій основі кожен регіон повинен підготувати стратегію стійкого соціально-економічного розвитку у відповідності до національних пріоритетів політики модернізації. Саме такий підхід повинен лягти в основу науково-обґрунтованої субмоделі регіональної системи соціального захисту дитинства.

Сучасна стратегія європейської інтеграції України потребує вироблення і реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр-регіон».

Регіональне управління і місцеве самоврядування нерозривно пов'язані з «демократією участі» на місцях. Самоорганізація населення, зміцнення громад повинні сприяти підвищенню якості соціальних послуг, що надаються місцевою владою. Акцентуємо увагу на тому, що йдеться про якісно нову філософію управління і нове бачення шляхів вирішення проблем.

Серед кроків, які вбачається необхідними впровадити, слід виділити передусім, розширення прав територіальних громад, децентралізацію влади і забезпечення нової якості адміністративних послуг для населення. А результатом реформи повинні стати: зменшення регіональних диспропорцій і кількості депресивних територіальних громад і зростання їх матеріально-фінансового забезпечення; створення умов для розвитку територіальних громад і створення самодостатніх, дієздатних, конкурентоздатних інститутів народовладдя на місцях; підвищення не тільки кількісних показників охорони дитинства, а й якості самих послуг.

Наведені положення представляють, на нашу думку, можливість до реформування регіонального рівня управління соціальним захистом дітей. При цьому зазначимо, що головним напрямом такого реформування є делегування максимально можливого обсягу повноважень стосовно соціально-захисної

діяльності територіальним громадам. Більше того, саме соціальна сфера є найбільш придатною для її реалізації на місцевому рівні, що дає підстави для першочергової її реорганізації згідно принципів належного управління

Іншим невідкладним завданням реформування системи управління соціальним захистом є з'ясування співвідношення між центральною і місцевою державною адміністраціями, а також між державною владою і органами місцевого самоврядування. У цьому напрямі ми вважаємо правильним повне переведення системи соціального захисту дитинства на регіональний рівень.

Регіональний рівень ефективної системи управління соціальним захистом дітей дозволить урахувати значно більший спектр вирішення проблемних питань ніж на центральному рівні, як-то:

- визначити значно більший спектр вирішення проблем дитинства і підтримки сім'ї;
- оперативно розробляти і приймати управлінські рішення, що більш адресно враховували б фактори і обставини, які впливають на ситуацію;
- відслідковувати доцільність формування (відкриття, перепрофілювання, ліквідацію) спеціалізованих соціальних служб, орієнтованих на надання соціальної допомоги;
- більш ефективно використовувати спеціалізовані соціальні служби, орієнтовані на надання соціальної допомоги;
- створювати умови для більш раціонального використання матеріальних, фінансових, комунікаційних, організаційних та інших ресурсів;
- цілеспрямовано використовувати знання, звичаї, традиції населення, різноманітні форми соціальної допомоги і підтримки, що практикується у конкретному соціумі;
- важливим представляється і впровадження в практику не «пілотних проектів», а довгострокових цільових регіональних програм з проблем соціального захисту, які б реалізовувалися на паритетних засадах з боку державних суб'єктів управління і органів місцевого самоврядування, громадських і благодійних організацій.

У зв'язку із зазначеним доцільно проаналізувати законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» (реєстр. № 2217а), який отримав попереднє схвалення згідно Постанови Верховної Ради України від 3.08. 2015 р. № 656-VIII [4]. З позицій проблеми, піднятої у статті, доцільно, на нашу думку, проаналізувати місце інституту префектів як суб'єктів охорони дитинства на регіональному рівні. Цей інститут з'являється після набрання чинності змінами до Конституції щодо децентралізації та, відповідно, після ліквідації місцевих держадміністрацій. Основною метою його запровадження є створення ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України, він має статус державного службовця. На відповідній території цей суб'єкт управління здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координує діяльність територіальних органів центральних органів

виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечує виконання державних програм у т.ч. й у галузі охорони дитинства.

У контексті зазначеного можна запропонувати певні стратегії реформування соціального сектора щодо зміни порядку взаємодії органів влади, що діє як на національному, так і регіональному рівнях. Зокрема, одним з напрямів реорганізації можна вважати введення такого суб'єкту захисту дітей як місцевий дитячий омбудсмен з незалежним статусом і повноваженнями. При скороченні або й взагалі ліквідації регіонального представництва центральних органів виконавчої влади, що на нашу думку є доцільним і відповідає європейським принципам належного управління, повному делегуванню соціально-захисних функцій органам місцевого самоврядування, така інституція буде відігравати не тільки роль наглядового і дорадчого суб'єкту регіональної системи охорони дитинства, але й стане активним учасником співпраці з відповідними міжнародними інституціями.

Власне головним функціональним повноваженням Регіонального омбудсмена можна вважати моніторинг соціального захисту дітей як процедуру послідовного відстеження і якісного аналізу ситуації протікання цього процесу в регіоні, результатів застосовуваних технологій організації та засобів їх реалізації, їх відповідності поставленим меті та завданням. В основі моніторингу – методика комплексної оцінки процесу соціального захисту дітей у регіоні, що забезпечує широкий аналіз об'єктивних і суб'єктивних показників – загальної характеристики становлення дітей у регіоні, задоволеності соціальним захистом дитинства і соціальної компетентності суб'єктів управління процесами.

У цілому ж проведення децентралізації надасть можливість передати більший обсяг повноважень з визначення розмірів і форм надання допомоги на місцевий рівень. Механізми, покликані забезпечити адресність державної соціальної допомоги, можуть варіюватися в регіональному розрізі в залежності бюджетних можливостей територій, рівня життя, особливостей зайнятості населення, місцевих традицій тощо.

Можна вважати, що науково обґрунтована децентралізація сфери соціального захисту сприятиме, як це має місце у західних країнах, розширенню громадських засад управління соціальним захистом, зокрема створенню неурядових організацій, які в ідеалі необхідні як засіб контролю за механізмом держави. Акцентуємо увагу на тому, що міжнародні стандарти ставлять перед Україною задачу заохочування створювати національні об'єднання всіх зацікавлених партнерів, розвивати волонтерський рух, розвитку благодійних організацій різної спрямованості.

Це одна важлива проблема полягає у тому, що значна кількість змін у законодавчому полі не супроводжується відповідними змінами в бюджетному законодавстві. Досить часто спостерігається те, що в сфері соціальних послуг проводиться «децентралізація повноважень без децентралізації коштів», існує певна неузгодженість у

нормативно-правових документах стосовно фінансової підтримки недержавного сектору у сфері надання соціальних послуг, тому на нашу думку, слід підтримати пропозицію щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України з урахуванням норм Закону «Про соціальні послуги» [5].

Виключно на місцевому рівні можливою стане реалізація основного принципу функціонування системи соціальних послуг – «принципу ринку». Цей принцип базується на праві споживача послуг обирати як послугу, так і надавача, а також проголошує рівність всіх надавачів послуг незалежно від форми власності. Між тим, на сьогодні не має рівних умов для надавачів соціальних послуг різних форм власності. **Наприклад, важливою** проблемою, що пов'язана із реформуванням системи соціальних послуг в Україні, є залучення благодійних організацій до надання соціальних послуг за бюджетні кошти.

За сучасних умов існує значне протиріччя між нормативно-правовими актами, що повинні регулювати закупівлю соціальних послуг за бюджетні кошти у недержавних надавачів, та нормативно-правовими актами, що регулюють фінансову підтримку діяльності об'єднань громадян у реалізації державної та регіональної політики. Не враховуючи, що 75% організацій що надають соціальні послуги вразливим групам є благодійними, нове законодавство не передбачає отримання благодійними організаціями бюджетних коштів. Наприклад, з 2014 року стаття 91 Бюджетного кодексу України за рахунок місцевих коштів передбачає лише «фінансову підтримку громадських організацій в реалізації регіональної політики» [6]. Вирішення проблеми можна вбачати виключно шляхом забезпечення участі благодійних організацій у реалізації державної та регіональної політики, зокрема у наданні соціальних послуг та участі у соціальному замовленні. Цього можна досягти через законодавчу регламентацію і подальше практичне застосування в Україні практики делегування благодійним фондам деяких соціальних функцій. На нашу думку, це дозволить налагодити соціальний діалог між державою та благодійними структурами, спільно вирішувати соціальні проблеми, більш того – економно і ефективно використовувати кошти державного бюджету, призначені для соціальної сфери як це має місце у розвинутих державах світу.

Як приклад ефективної співпраці держави та благодійних фондів вважаємо на досвід Нідерландів, де у 2011 році між урядом та благодійним сектором був укладений соціальний контракт, за яким фонди взяли на себе зобов'язання з фінансування та реалізації окремих держпрограми. У межах такої співпраці відпрацьовані і запущені програми з професійної підготовки підлітків з кризових груп, розвитку дітей у ранньому віці та інше. В Україні теж є приклади подібного делегування функцій соціального захисту населення, однак вони не мають системного характеру.

Проведений аналіз дає можливість зробити висновок про те, що створювана регіональна субмодель охорони дитинства буде базуватися на проведенні децентралізації влади з урахуванням досвіду більшості розвинутих країн світу і, насамперед, шляхом здійснення структуризації і

адміністрування системи соціального захисту у відповідності до європейських принципів належного врядування. З цією метою слід провести низку наукових, організаційних заходів для обґрунтування адміністративно-правових концепцій реформування, напрямів проведення реальної децентралізації сфери соціального захисту населення шляхом делегування їх здійснення на рівень місцевого самоврядування.

Реальні процеси децентралізації соціальної сфери управління стануть можливими і через активізацію створення благодійницьких структур, делегування на цей рівень певного кола повноважень у галузі здійснення соціальної роботи, надання соціальних послуг. У розвинутих країнах відсоток фінансових вкладень у соціальний захист з боку громадських об'єднань, фондів, приватних спонсорів досягає 70 % у структурі загальнодержавних витрат. Розширення громадських засад управління соціальним захистом дітей, зокрема створення мережі неурядових організацій, які в ідеалі необхідні як засіб контролю за механізмом держави, наблизить державу до міжнародних стандартів, які ставлять перед Україною задачу заохочування створювати національні об'єднання всіх зацікавлених партнерів, розвивати волонтерський рух, благодійні організації різної спрямованості.

На сьогоднішній день, вважаємо, правомірно говорити про створення і розвиток нової моделі соціальної політики – загальноєвропейської, відповідно до якої розгортаються інтеграційні процеси в соціальній сфері в межах держав-членів ЄС, а тому й модель охорони дитинства, що виробляється в Україні, повинна, на нашу думку, зближувати концепції соціальної політики в європейських країнах. Це означає індивідуалізацію соціальної політики і на національних теренах, відхід від властивого їй патерналізму, структурного удосконалення системи управління і підвищення її ефективності. Будь-яка реалізація ідеї завжди розпочинається з регіонального рівня, у цьому випадку науково правильно говорити про створення регіональної субмоделі (підмоделі) обраної національної моделі соціального захисту захисту та її особливо важливого напрямку – охорони дитинства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вікова структура населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
2. Сухомлинський В.О. Вибрані твори у 5 т. Т. 3 / В.О. Сухомлинський. – Київ: Рад. школа, 1977. – 670 с.
3. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 30. – Ст. 142.
4. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 03.08.2015 року № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>
5. Удосконалення законодавчої бази стосовно соціальних послуг та отримання бюджетних коштів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ufb.org.ua/sekto-blagodijnosti/blagodijnni-organizacii/novini-v-ukraini-blagodijnix-organizacij.htm?id=2379>
6. Реформа громадянського суспільства: «соціальні послуги без благодійних організацій» / Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=220:--q---&q&catid=40:2013-01-08-19-57-05&Itemid=43