

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ: СТАН, СЬОГОДЕННІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF SOCIAL PROTECTION OF CHILDREN IN UKRAINE: STATUS, CURRENT CHALLENGES AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT

Тимошенко В.Г., здобувач
третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти
Запорізький національний університет

Питання дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання соціального захисту дітей є актуальним з огляду на правовий режим воєнного стану, необхідність адаптації законодавства до європейських стандартів, трансформаційних процесів в суспільстві, це підтверджується і численними програмними та стратегічними документами у відповідній сфері. У статті проаналізовано адміністративно-правове регулювання соціального захисту дітей в Україні та виділено серед основних джерел національні та міжнародні, а також, визначено, що в сучасному розумінні правова доктрина до законодавства (джерел права) включає судові акти та «м'якого права». Метою дослідження є аналіз сучасного стану, викликів та шляхів вдосконалення адміністративно-правового регулювання соціального захисту дітей в Україні. Об'єктом дослідження – є суспільні відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням адміністративно-правового регулювання соціального захисту дітей в Україні. Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання соціального захисту дітей в Україні: стан, сьогоденні виклики та перспективи вдосконалення. Методи дослідження: загальнонаукові методи (логічний, системний аналіз), спеціальні методи (документальний аналіз, порівняльно-правовий). У процесі дослідження встановлено, що адміністративно-правове регулювання у сфері публічного адміністрування соціального захисту дітей в Україні у законодавчому розрізі варто розглядати як певну систему, адже джерела не існують окремо, приймаються та діють у взаємозв'язку.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, соціальний захист, дитина, законодавство.

The question of researching the current state of the administrative-legal regulation of social protection of children is relevant in view of the legal regime of martial law, the need to adapt legislation to European standards, transformational processes in society, this is confirmed by numerous program and strategic documents in the relevant field. The article analyzes the administrative and legal regulation of social protection of children in Ukraine and singles out national and international sources among the main sources, and it is also determined that in the modern sense, the legal doctrine of legislation (sources of law) includes judicial acts and «soft law». The purpose of the study is to analyze the current state, challenges and ways to improve the administrative and legal regulation of social protection of children in Ukraine. The object of the study is social relations that arise in connection with the implementation of administrative and legal regulation of social protection of children in Ukraine. The subject of the study is administrative and legal regulation of social protection of children in Ukraine: state, current challenges and prospects for improvement. Research methods: general scientific methods (logical, systematic analysis), special methods (documentary analysis, comparative legal). In the process of research, it was established that the administrative and legal regulation in the sphere of public administration of social protection of children in Ukraine should be considered as a certain system in the legislative section, because the sources do not exist separately, they are accepted and act in a relationship.

Key words: administrative and legal regulation, social protection, child, legislation.

Публічне адміністрування у сфері соціального захисту дітей ґрунтується на системі правових норм, всі суб'єкти здійснюють діяльність на підставі та в межах, визначених законодавством. Окремої уваги та аналізу потребує сучасний стан адміністративно-правового регулювання досліджуваної тематики. Дослідники теорії держави і права, що займаються дослідженням підходів до розуміння законодавства, його тенденцій та розвитку, наголошують на тому, що система нормативно-правових актів з 1991 року зазнала кількісних і якісних змін, що супроводжувалося значним зростанням темпів законодавчої діяльності [1, с. 21]. Н. Пархоменко слушно наголошує, що у демократичній державі цілями законодавства є трансляція ціннісного потенціалу права, який об'єктивується в організації та забезпеченні правопорядку, закріплення, забезпечення та захисту прав і свобод громадян, втіленні принципу верховенства права та ін., у всі найважливіші сфери суспільних відносин, які потребують правового впливу, при чому, досягти цілі можна лише за умови якісного законодавчого масиву, що потребує своєчасної роботи уповноважених органів з упорядкування законодавства [2, с. 28].

Питання дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання соціального захисту дітей, обумовленого викликами правового режиму воєнного стану, повоєнної відбудови держави, адаптацією законодавства до європейських стандартів, трансформаційними процесами в суспільстві, є актуальним. Необхідність аналізу сучасного стану та пошук оптимальних шляхів удосконалення підтверджується і численними програм-

ними та стратегічними документами у відповідній сфері, зокрема, Державною Стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки, Стратегією демографічного розвитку України на період до 2040 року та ін.

Науковці приділяли увагу відповідній тематиці, варто згадати роботи у галузі теорії держави і права О. Зайчук, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, роботи у сфері адміністративно-правової науки В. Авер'янова, О. Бандурки, М. Бевзенко, Ю. Битяка, В. Білої, О. Виноградової, П. Діхтєвського, О. Дрозда, О. Капітан, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюк, В. Медяника, Г. Лопушняк, Р. Мельника, Д. Приймаченка, І. Яковлева та ін.

Розпочати характеристику якісних та кількісних показників нормативно-правових актів щодо досліджуваного питання варто з поділу на національні джерела (Конституція України, закони України, підзаконні акти) та міжнародні джерела (міжнародні договори, акти органів міжнародних організацій) [3, с. 59]. В свою чергу, національні джерела варто за юридичною силою поділити на дві великі групи: законодавчі і підзаконні акти [4]. До законодавчих актів відносимо Конституцію України, закони України. Конституція України містить в собі основні права, гарантії щодо соціального захисту дітей, закріплено і основоположні засади функціонування органів публічної адміністрації у сфері соціального захисту дітей. До третьої групи варто віднести закони України, їх варто поділити на підгрупи з огляду на велику кількість. До першої підгрупи загальних законодавчих джерел можна віднести закони, що передбачають функціонування органів

публічного адміністрування: Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та ін. Відповідні закони в цілому визначають обсяг повноважень, функціонування публічного адміністрування, зазначено і про відповідні повноваження у сфері соціального захисту дітей: до основних завдань Кабінету Міністрів України віднесено забезпечення політики у сфері соціального захисту населення [5]; до повноважень місцевих адміністрацій належить державна політика в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян – пенсіонерів, осіб з інвалідністю, одиноких непрацевдатних, дітей-сиріт, дітей [6] тощо. До другої підгрупи, котрій варто приділити увагу, відносяться законодавчі акти, що регулюють безпосередню саму сферу суспільних відносин щодо соціального захисту дітей: Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», Закон України «Про соціальні послуги», Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» Закон України «Про охорону дитинства», Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» тощо. Вищенаведені закони визначають саме наявність та основні засади різних видів соціального захисту (надання спеціальних статусів, надання пільг, надання державних допомог тощо), інші правові та організаційні засади відповідної сфери. Наприклад, Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», визначає, що громадяни України, в сім'ях яких виховуються та проживають неповнолітні діти, мають право на державну допомогу у випадках та на умовах, передбачених законодавством. [7]. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» в статті 33 регламентує, що забезпечення дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа впорядкованим житлом або, за їхнім бажанням, грошовою компенсацією за належне їм для отримання жиле приміщення здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [8].

Неможливо оминати увагою в контексті дослідження Закон України «Про правотворчу діяльність», котрий буде введено в дію через один рік з дня припинення або скасування правового режиму воєнного стану в Україні [9]. Відповідний законодавчий акт визначає правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроєктування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалін, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів [9]. Також, варто звернути увагу на прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні

інтереси людини і громадянина [10]. Відповідні законодавчі акти дозволяють узагальнити наявність тенденцій до упорядкування масиву нормативних актів, приведення до єдиного понятійно-категоріального апарату, єдиних процедур, що має позитивно вплинути на розвиток правової держави.

Група підзаконних нормативно-правових актів включає в себе: Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» № 332 від 20.03.2022 визначає механізм надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам, в тому числі встановлює розмір такої допомоги для дітей, порядок звернення, прийняття рішення уповноваженими органами щодо надання чи відмови в наданні відповідної допомоги тощо [11]. Підзаконні нормативні акти необхідні для швидкої та ефективної реалізації функціоналу, закріпленого в законодавчих актах, відповідно, можна здійснити поділ за суб'єктами видання: Кабінет Міністрів України (постанови), Президент України (укази); голови обласних, районних державних адміністрацій (розпорядження нормативного характеру); органи місцевого самоврядування (рішення); міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (інструкції, накази) та ін.

Варто зазначити, що нормативно-правові акти у відповідній сфері містять в собі не тільки адміністративно-правові норми, але й інші галузеві норми. Видатний вчений Ю. Битяк в підручнику з адміністративного права надав перелік особливостей, котрими характеризуються адміністративно-правові норми, так, серед них: предмет їх регулювання – суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням органів публічного адміністрування; в більшості випадків такі норми мають імперативний характер; нерідко встановлюють у процесі реалізації виконавчої влади й безпосередньо її суб'єкти тощо [12]. Звертаємо увагу саме на останню зазначену з перелічених особливостей, адже сфера правового регулювання публічного адміністрування соціального захисту дітей в Україні не є виключенням: якщо мова йде про підзаконні нормативно-правові акти (постанови Кабінету Міністрів України, акти міністерств та ін.), беззаперечно, адміністративно-правові норми превалюють.

Отже, було висвітлено лише основні або деякі нормативно-правові акти національного законодавства у відповідній сфері, адже охопити весь масив важко, з огляду на велику кількість таких актів.

Що стосується умовно виділеної підсистеми, що охоплює міжнародні акти, то Закон України «Про міжнародні договори України» встановлює порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України, а відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.) і Закону України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» в Україні застосовуються акти Європейського Союзу для адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. В Україні діє велика кількість міжнародно-правових та європейських актів відповідно до яких має відбуватися регулювання адміністративно-правових відносин, в підручнику з адміністративного права за загальною редакцією Р.С. Мельника такі акти відносять до «наднаціонального рівня» в загальній системі юридичних регуляторів діяльності суб'єктів публічного адміністрування [13, с. 121].

До міжнародних документів варто віднести: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенцію про права дитини, Європейську Конвенцію про громадянство, Конвенцію про мінімальні норми соціального забезпечення, Європейську соціальну хартію (переглянуту), Міжнародний Пакт про економічні, соціальні та культурні права тощо. Наприклад, стаття 26 Конвенції про права дитини визначає, що «держави-учасниці визнають за кожною дитиною право користуватися благами соціального забезпечення, включаючи соціальне страхування, і вживають необхідних заходів щодо досягнення повного здійснення цього права згідно з їх національним законодавством» [14].

Право ЄС має два рівні – первинне (ієрархічно вище) та вторинне (похідне) [3, с. 67]. До первинного відносять конвенції між державами-членами та інші установчі договори. Так, наприклад, Договір про заснування європейської спільноти визначає в статті 2 завдання Спільноти, до яких входить, в тому числі, поширення високого рівня соціального захисту [15]. До вторинних джерел права дослідники відносять регламенти, директиви, рішення Ради або Європейської Комісії та інші акти інституцій ЄС [3, с. 68]. Так, наприклад, у Регламенті 1408/71, зазначено, що метою створення європейського законодавства щодо соціального захисту є не гармонізація законодавства країн-членів до європейського, а координація порядку забезпечення особам соціального захисту [16, с. 30]. Директива Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року визначає мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому, а внаслідок Імплементативного рішення Ради (ЄС) 2022/382 від 4 березня 2022 року, що встановлює наявність масового припливу переміщених осіб з України в межах значення статті 5 Директиви 2001/55/ЄС було запроваджено тимчасовий захист. Відповідно до вищезазначеного встановлюються умови звернення для повнолітніх та неповнолітніх осіб за отриманням захисту, перелік та спосіб отримання послуг тощо.

В сучасному розумінні правова доктрина до законодавства (джерел права) включає і судові акти (Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, Верховного Суду та ін.), а також умовно виокремлюють акти «м'якого права» (рекомендації, декларації, резолюції та ін.) [13, с. 125, с. 137–140]. «М'яке право» в сучасній правовій доктрині посідає окреме місце і включає в себе рекомендаційні норми в документах міжнародних міжурядових організацій. Дослідники, переважно, віддають таким нормам допоміжну роль [13, с. 129]. До переліку джерел «м'якого права» у відповідній сфері варто віднести: Загальну декларацію прав людини; Декларацію прав дитини; стандарти, що містяться в Європейській соціальній хартії (переглянутій); Європейському кодексі соціального забезпечення (переглянутому); Рекомендації № R (87) 16 від 17 вересня 1987 року Комітету Міністрів державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб; Рекомендації № R (87) 6 від 20 березня 1987 року Комітету міністрів державам-членам «Про прийомні сім'ї» тощо.

Заслужують на увагу в контексті дослідження нормативно-правового регулювання публічного адміністрування соціального захисту дітей і судові рішення, котрі мають значення, зокрема, в рамках вирішення конкретних

спорів або питань, або слугують безпосередньо як джерело права. Як вже зазначалось, серед судових актів варто виділити акти Верховного Суду, Конституційного Суду України, Європейського суду з прав людини. Так, Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» в статті 17 визначає, що суди застосовують у розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерела права [17]. Закон України «Про Конституційний Суд України» в статті 2 визначає обов'язковість ухвалених Конституційним Судом України рішень і висновків [18]. Наприклад, 2 червня 1999 року Конституційний Суд України надав Висновок № 2-в/1999, у відповідному висновку розглядалось питання щодо права на певний вид соціального захисту при досягненні певного віку, але в процесі розгляду Конституційний Суд України встановив обставини, котрі мають значення і в контексті нашого дослідження: «право громадян на соціальний захист не залежить від досягнення ними певного віку.... Таке право гарантується всім громадянам, які його потребують, незалежно від того, до якої вікової категорії вони належать» [19]. В свою чергу, Верховний суд згідно зі статтею 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [20].

Таким чином, сьогоденне адміністративно-правове регулювання у сфері публічного адміністрування соціального захисту дітей в Україні у законодавчому розрізі варто розглядати як певну систему, адже джерела не існують окремо, приймаються та діють у взаємозв'язку, в тому числі, з метою уточнення, деталізації або визначення особливостей ефективного правозастосування. Систему законодавства складають національні джерела: закони і підзаконні акти, але варто умовно виділити і підсистему: міжнародно-правові та європейські акти. Вітчизняна правова база щодо публічного адміністрування соціального захисту дітей є досить розгалуженою, основою залишається Конституція України, а законодавчі, підзаконні та інші нормативно-правові акти перебувають в постійній динаміці, як і відповідна сфера суспільних відносин. В системі національних джерел щодо досліджуваної тематики спостерігається наявність великої кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, наявність в деяких нормативних актах суперечливого змісту, відсутність систематизації, надмірну домінацію підзаконних актів (за кількісним показником), що зумовлює складність правозастосування. Внаслідок динаміки суспільних відносин, правового режиму воєнного стану спостерігаються зміни і корективи в чинному переліку джерел, водночас, залишається актуальним і необхідність узгодження нормативно-правових актів з правовими актами ЄС, гармонізації з міжнародними актами та стандартами, збереження ознаки сталості в правовому регулюванні. Дійсно, спостерігається тенденція до впорядкування масиву законодавчих актів (Закон України «Про правотворчу діяльність», Закон України «Про адміністративну процедуру»), але процеси відбуваються хаотично, виникають ситуації щодо розбіжностей, суперечностей між актами. Отже, все вищенаведене зумовлює необхідність упорядкування нормативних джерел у відповідній сфері, їх систематизації з метою зменшення підзаконного нормативно-правового регулювання та приведення публічного адміністрування соціального захисту дітей в Україні в сталу систему.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пархоменко Н. М. Проблеми удосконалення вітчизняного законодавства. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі* : зб. наук. ст. за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф., 10 квіт. 2014 р. Житомир : ЖНАЕУ, 2014. С. 21–22.
2. Пархоменко Н.М. Упорядкування законодавства як спосіб підвищення його ефективності на сучасному етапі. *Альманах права. Науково-практичний юридичний журнал. Трансформація законодавства України в сучасних умовах*. Київ: Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2023. № 14. С. 27–33.

3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
4. Зайчук О. В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с. URL: https://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1703.htm
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 08.03.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 30.10.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
7. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII. Дата оновлення: 16.09.2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>
8. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV. Дата оновлення: 03.08.2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15#Text>
9. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. Дата оновлення: 18.09.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
10. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. Дата оновлення: 01.01.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
11. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. №332. Дата оновлення: 25.09.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>
12. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. URL: https://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/112.htm
13. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 688 с.
14. Конвенція про права дитини: Конвенція від 20.11.1989 р. Дата оновлення: 16.11.2023. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text
15. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства): Договір від 25.03.1957 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text
16. Чернета С.Ю. Соціально-правовий захист країн Західної Європи: історичний аспект. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки*. Луцьк, 2012. Вип. 8. С. 29-32.
17. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. Дата оновлення: 02.12.2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>
18. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Дата оновлення: 20.08.2023 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>
19. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 46 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 46 Конституції України) від 2 червня 1999 р. № 2-в/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-99#Text>
20. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VII. Дата оновлення: 08.08.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>