

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

ЗАКРИНИЦЬКА ВІКТОРІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.95:364

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО
ЗАХИСТУ СІМ'Ї, ДІТЕЙ ТА МОЛОДІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2014

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор

Матюхіна Наталія Петрівна,

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого, професор

кафедри адміністративного права;

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор

Колпаков Костянтин Валерійович,

Національний авіаційний університет,

завідувач кафедри конституційного і

адміністративного права Юридичного

інституту

кандидат юридичних наук, доцент

Джагунов Григорій Володимирович,

Харківський національний університет

внутрішніх справ,

заступник начальника факультету з

підготовки фахівців для підрозділів

міліції громадської безпеки та

кримінальної міліції у справах дітей

Захист відбудеться «11» квітня 2014 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70).

Автореферат розісланий «10» березня 2014 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

В.Ю. Шепітько

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Забезпечення стабільного розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави неможливо без створення дієвої системи соціального захисту населення, належної організації і здійснення управління цією системою. Вирішення цього складного і одночасно надзвичайно важливого завдання значною мірою залежить від визначення всіх складових цієї системи, забезпечення їх взаємодії, створення правових та організаційних засад функціонування.

Широке коло питань, пов'язаних із забезпеченням соціального захисту населення, знаходиться сьогодні у центрі наукових обговорень за участю політиків, науковців, керівників державних органів, громадськості. Ведеться пошук такої його моделі, яка б найбільшою мірою забезпечувала право кожного громадянина жити у вільному, правовому середовищі, захищеному ефективними діями як державних органів, так і недержавних учасників. Створення такого безпечного соціального середовища розглядається в якості необхідної умови розвитку людини, суспільства та держави. Не випадково рівень соціального захисту населення розглядається в якості чинника, від ефективності якого значною мірою залежить цивілізаційний розвиток будь-якого суспільства.

З метою реформування державного управління в Україні провадиться широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємним складником якої є вдосконалення системи управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. Проте, незважаючи на вживані заходи, ця система ще не повною мірою відповідає інтересам утвердження демократичної, соціальної, правової держави, розвитку громадянського суспільства, здійснення ефективного управління. Це зумовлює необхідність подальшого реформування управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. У цьому відношенні поглиблене дослідження його адміністративно-правових засад набуває особливого значення й актуальності.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять праці вчених у галузі теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, державного управління, права соціального забезпечення В.Б. Авер'янова, В.В. Антропова, І.А. Беленчук, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.Я. Бідак, Н.Б. Болотіної, В.М. Гаращука, Г.В. Джагупова, С.А. Дубинського, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, Л.В. Кулачок, Н.П. Матюхіної, Н.Р. Нижник, О.В. Петришина, С.М. Прилипко, А.А. Пухтецької, С.В. Сіденко, О.І. Скомарохової, С.Н. Смирнова, С.Г. Стеценко, Ю.О. Шклярського, Ю.Д. Юрченко, І.С. Ярошенко та ін.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого" відповідно до цільової комплексної програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» на 2011-

2015 рр. (номер державної реєстрації № 0111U0009666). Тема дисертаційного дослідження затверджена на засіданні вченої ради Національного Університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» 24 грудня 2010 р. (протокол №5).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає в тому, щоб на підставі досягнень юридичної науки, норм чинного законодавства, практики їх реалізації напрацювати оновлені уявлення про сутність та зміст управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, визначити його адміністративно-правові засади, розробити й надати науково обґрунтовані пропозиції по вдосконаленню правового забезпечення й організації управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді з урахуванням вітчизняного та світового досвіду. Виходячи з цього, у роботі зроблено спробу вирішити такі завдання:

- виявити особливості історико-правового розвитку органів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді;
- відповідно до чинного законодавства та сучасних досягнень юридичної науки уточнити сутність та визначити тенденції розвитку соціального захисту сім'ї, дітей та молоді;
- проаналізувати сучасний стан правового забезпечення управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді в Україні;
- охарактеризувати систему суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді в Україні, особливості їх правового становища;
- з'ясувати місце Міністерства соціальної політики України (надалі – Мінсоцполітики України) в системі суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді в Україні, визначити проблеми, пов'язані з його функціонуванням, запропонувати шляхи їх розв'язання;
- визначити сутність і значення соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю, особливості її організаційного та правового забезпечення;
- узагальнити зарубіжний досвід організації та правового забезпечення управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, виявити основні підходи та напрямки його реформування, опрацювати можливості застосування позитивного зарубіжного досвіду для вдосконалення адміністративно-правових засад управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді в Україні;
- визначити основні шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді в Україні.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (п. 1.1), за допомогою історико-правового методу досліджувались процеси становлення й розвитку управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді (п. 1.2). Системний метод, а також методи аналізу і синтезу допомогли визначити систему суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, їх завдання, функції та повноваження (п.п. 2.1., 2.2, 2.3). Порівняльно-правовий метод застосовано в процесі вивчення зарубіжного досвіду організації і правового забезпечення управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді (п. 1.4). За допомогою системно-структурного методу здійснено аналіз нормативно-правових актів (п.1.3). Статистичний метод використовувався для проведення аналізу практичної діяльності Мінсоцполітики України, інших державних органів та суб'єктів недержавного сектору (п.п. 2.1, 2.2, 2.3).

Нормативну основу даної роботи становлять Конституція й закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, відомчі акти Мінсоцполітики України, а також інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які стосуються управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. Вивчались також окремі положення законодавства деяких зарубіжних країн, позитивні надбання яких можуть бути використані в Україні. Значну увагу приділено аналізу й узагальненню сучасних тенденцій управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, основним напрямкам і результатам реформ у цій сфері. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні показники й матеріали практичної діяльності Мінсоцполітики України, Харківської обласної державної адміністрації та інших державних органів, Харківської міської ради, громадських організацій та благодійних фондів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративно-правових засад управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, в результаті якого сформульовано низку нових наукових положень і висновків, а саме:

уперше:

– теоретичні положення про сутність та зміст управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, вдосконалення його адміністративно-правових засад розглянуто в контексті завдань щодо реформування системи державного управління, реалізації "проактивного" підходу до забезпечення соціального захисту сім'ї, дітей та молоді;

– обґрунтовано положення, згідно з яким система суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді повинна розглядатися з позиції забезпечення узгодженості їх діяльності з урахуванням як її загальних засад, так і особливостей організації в окремих

державних органах та органах недержавного управління. Доводиться, що ця система має багаторівневий та полісуб'єктний характер, її функціонування має базуватись на розмежуванні повноважень між суб'єктами, координації їх діяльності, взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

– розкрито особливості організації та правового забезпечення соціальної роботи з сім'єю, дітьми та молоддю, обґрунтовано доцільність створення Державної соціальної служби для сім'ї, дітей і молоді як центрального органу виконавчої влади – Державної служби, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України;

удосконалено:

– характеристику особливостей історико-правового розвитку органів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді;

– визначення системи органів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, особливостей їх правового становища;

– характеристику адміністративно-правового статусу Мінсоцполітики України;

– визначення місця та ролі суб'єктів недержавного сектору в системі забезпечення соціального захисту сім'ї, дітей та молоді;

дістало подальшого розвитку:

– з'ясування особливостей правових засад управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді; сформульовані пропозиції щодо його вдосконалення;

– теоретичні положення щодо визначення сутності та тенденцій розвитку соціального захисту сім'ї, дітей та молоді як інтегрованої діяльності державних органів і недержавних організацій всіх форм власності із здійснення заходів економічного, правового, організаційного та іншого характеру, спрямованих на надання персональної орієнтованої (адресної) сукупності життєво важливих послуг або послуги;

– висновки щодо значення принципів належного управління для забезпечення ефективності управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, визначені окремі шляхи їх практичної реалізації;

– положення про особливості організації та правового забезпечення управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді у зарубіжних країнах, тенденції його розвитку, зроблено висновок про можливість та доцільність запровадження позитивного зарубіжного досвіду в Україні;

– пропозиції стосовно вдосконалення адміністративно-правових засад управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в

дисертаційному дослідженні теоретичні положення, пропозиції, рекомендації та висновки сприятимуть подальшому вдосконаленню адміністративно-правових засад управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді.

Одержані результати можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері: для подальшої розробки проблем управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, його організації та правового забезпечення;
- у правотворчості: для удосконалення чинного законодавства, норми якого регулюють суспільні відносини що пов'язані із здійсненням управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, та при розробці нових нормативно-правових актів;
- у правозастосовній сфері: при вдосконаленні практичної діяльності державних органів та недержавних суб'єктів у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді;
- у навчальному процесі: при підготовці підручників і навчальних посібників з дисципліни "Адміністративне право" та в процесі її викладання.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення й висновки дисертації обговорювались на наукових і науково-практичних конференціях: "Юридична осінь" (Харків, 2011), "Особистість. Суспільство. Право" (Полтава, 2012), "Публічне управління: виклики XXI століття" (Харків, 2013), "Актуальні проблеми юридичної науки" (Харків, 2012), а також на засіданнях кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 9 наукових працях, з яких 5 статей, що опубліковані у фахових наукових виданнях, та у тезах 4 доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань, предмета й логіки дослідження дисертація складається зі вступу, 2-х розділів, що містять 8 підрозділів, висновків (після кожного розділу й наприкінці роботи) та списку використаних джерел. Загальний обсяг наукової роботи становить 210 сторінок, у тому числі основного тексту 183 сторінки. Загальна кількість використаних джерел - 238 найменувань (27сторінок).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 «Загальна характеристика управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей

і молоді» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. «Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді як об'єкт управління (сутність та тенденції розвитку)» доводиться, що соціальний захист сім'ї, дітей та молоді є не тільки одним з пріоритетних об'єктів управління з боку держави, але й одним з найскладніших в системі інших об'єктів. Аналіз чинного законодавства, праць вітчизняних і зарубіжних вчених, присвячених сучасним проблемам соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, дозволив уточнити зміст понять "соціальний захист" та "система соціального захисту", а також інших, пов'язаних з ними. Зроблено висновок, що соціальний захист сім'ї, дітей та молоді представляє собою інтегровану діяльність державних органів і недержавних суб'єктів всіх форм власності із здійснення заходів економічного, правового, організаційного та іншого характеру, спрямованих на надання персонально орієнтованої (адресної) сукупності життєво важливих послуг. Обґрунтовано значення «проактивного» підходу для забезпечення вдосконалення системи соціального захисту сім'ї, дітей та молоді та управління нею.

Підкреслюється значення принципів належного управління, необхідність розробки національної концепції належного управління і в першу чергу стосовно розвитку системи соціального захисту, забезпечення її децентралізації і передачу окремих повноважень на рівень місцевих органів влади. Мова йде не тільки про економічну ефективність і перерозподіл коштів на регіональний рівень, але й про розширення нормотворчої ініціативи місцевих органів влади стосовно визначення об'єктів надання допомоги з урахуванням місцевих традицій і можливостей місцевої громади та здійснення безпосередньої діяльності у цьому напрямку. Визначено окремі шляхи реалізації на практиці належного управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді:

У підрозділі 1.2. «Історико-правовий аналіз розвитку органів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді» проведено аналіз вітчизняного історичного досвіду організації й нормативно-правового забезпечення розвитку системи органів управління у визначеній сфері. Особливої уваги приділено дослідженню історичних спроб з боку держави щодо структуризації та інституціоналізації системи суспільного піклування. Підтримується позиція тих дослідників, які вважають, що саме з виникнення суспільного піклування можна говорити про появу соціальної політики держави. Відзначена роль добродійних організацій у наданні соціальної допомоги сім'ям, дітям та молоді у дореволюційний період.

Проаналізовано особливості розвитку системи управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді за радянських часів та за період незалежності України. Відзначено, що після проголошення незалежності України розпочався етап реформування системи соціального захисту як базової засади розбудови демократичного суспільства. Простежено основні етапи становлення органів управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді, передусім центральних органів

виконавчої влади, які забезпечують проведення у життя державної політики з питань сім'ї, дітей та молоді.

Зроблено висновок, що система управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді до цього часу ще не пристосована належним чином до функціонування в ринкових умовах, не сформовано її оптимальну структуру. За сучасних умов існує гостра потреба у вдосконаленні цієї системи, насамперед це стосується її функцій та структури.

У підрозділі 1.3. «Правові засади управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді» досліджено коло та зміст нормативно-правових актів, що визначають правові засади управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. Це Конституція України, міжнародні договори й закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства соціальної політики України, інших державних органів та органів місцевого самоврядування.

За результатами проведеного аналізу зроблено висновок про створення в Україні розгалуженої правової бази щодо управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. В той же час, за сучасних умов вона потребує вдосконалення. Це стосується уточнення системи суб'єктів соціального захисту з сім'єю, дітьми та молоддю, у тому числі суб'єктів соціальної роботи. На сьогодні склалася ситуація, коли із системи соціального захисту фактично вилучений такий важливий об'єкт як молодь (з точки зору забезпечення цілісності захисного впливу). Потребує вдосконалення механізм соціальної підтримки з боку держави найбільш соціально незахищених категорій населення. Не до кінця вирішеними залишається і законодавче визначення заходів заохочування з боку держави для структур благодійницької спрямованості. Розширення недержавного сектору у сфері соціального захисту, його можливостей із надання соціальних послуг, реалізації функцій соціальної роботи з найбільш незахищеними та уразливими категоріями та групами населення актуалізує проблему посилення регулюючої ролі держави щодо даного сектору, створення необхідних організаційно-правових умов його функціонування, забезпечення контролю за якістю послуг, що надають недержавні суб'єкти. Проведене дослідження дозволило сформулювати низку пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства України.

У підрозділі 1.4. «Зарубіжний досвід організації та правового забезпечення управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді» обґрунтовується важливість використання зарубіжного досвіду управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді в Україні, але лише за умов детального аналізу всіх позитивних і негативних його сторін, з урахуванням національної специфіки, власного історичного досвіду (у тому числі розвитку благочинства) та інших чинників.

Розглянуто моделі соціального захисту сім'ї, дітей та молоді на прикладі таких країн як Великобританія, Німеччина, Сполучені Штати Америки Франція, Швеція, Норвегія та Фінляндія.

Опрацювання зарубіжного досвіду дало можливість визначити особливості організації та правового забезпечення управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді в кожній із країн, розкрити їх характерні риси та відмінності. Підкреслюється, що для багатьох зарубіжних країн характерним є розподіл «соціальних обов'язків», пов'язаний з тим, що за розробку і реалізацію соціальної політики відповідає не лише держава, але й приватні партнери. Зроблений висновок, що за сучасних умов отримує розвиток нова модель соціальної політики – загальноєвропейська, відповідно до якої розгортаються інтеграційні процеси в соціальній сфері в рамках держав-членів ЄС. Для цієї моделі характерним є домінування соціальних послуг та соціальної роботи, спрямованих на підтримку найбільш соціально вразливих категорій та осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах. Відзначено, що вітчизняна практика організації та правового забезпечення соціального захисту сім'ї, дітей та молоді тяжіє саме до європейської моделі. Цим значною мірою зумовлена і активна співпраця України з європейськими інституціями щодо гармонізації вітчизняного законодавства.

Розділ 2 «Суб'єкти управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді: проблеми функціонування й розвитку» складається із чотирьох підрозділів.

Підрозділ 2.1. «Система та компетенція органів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді» присвячений дослідженню системи цих суб'єктів, її особливостей та головних складових. Відзначено, що система суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді має багаторівневий характер і відрізняється своєю чисельністю. Залежно від місця та ролі в цій системі органи управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді поділяються на: - загальнополітичні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), які формують політику та вирішують стратегічні питання з управління у зазначеній сфері; - органи, на яких покладений безпосередній обов'язок щодо реалізації політики держави щодо соціального захисту сім'ї, дітей та молоді; - інші органи державного управління, які здійснюють управління окремими соціально-захисними напрямками державної соціальної політики; - суб'єкти недержавного управління.

Розглянуто місце та роль кожного із суб'єктів в системі управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. Зроблено висновок, що в Україні склалася багаторівнева, полісуб'єктна система управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді, яка включає в себе як державних, так і недержавних учасників. Мінсоцполітики України є провідним органом серед суб'єктів, що здійснюють управління у зазначеній сфері, який спеціально створений для забезпечення державної політики у сфері соціального захисту, з питань сім'ї та дітей. Проте, незважаючи на значні зусилля держави, механізм реалізації соціальної політики щодо соціального захисту сім'ї, дітей та молоді потребує вдосконалення. Фактично втратила комплексності та цілісності така важлива складова соціального захисту як захист сім'ї, дітей та молоді. Відбулось її

розпорошення між різними центральними органами виконавчої влади, не сформовано єдиного центрального органу виконавчої влади, який би поєднав ці об'єкти захисту під єдиним управлінським впливом.

Обґрунтовується необхідність забезпечення дієвості координаційних відносин у межах системи управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді, взаємодії з іншими державними органами та інститутами громадянського суспільства.

У підрозділі 2.2. «Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України як суб'єкта управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді» проаналізовані завдання і функції Мінсоцполітики України повноваження Міністра соціальної політики щодо здійснення керівництва діяльністю міністерства, спрямовування і координації здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належать до компетенції Мінсоцполітики України. В контексті дослідження адміністративно-правового статусу Мінсоцполітики України значна увага приділена його структурній побудові. Відзначена роль Громадської Ради при Мінсоцполітики України, діяльність якої спрямована на проведення соціального діалогу з питань формування та реалізації державної соціальної політики..

Акцентовано увагу на окремих проблемах діяльності Мінсоцполітики України, які стосуються як формування, так і функціонування системи соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. Підтримується висновок вітчизняних науковців щодо певної розпливчатості і недостатньої наукової обґрунтованості назви центрального органу виконавчої влади як Міністерства соціальної політики. Відзначено, що повноваження і функції, структура цього центрального органу виконавчої влади скоріше підпадають під назву «Міністерства праці та соціального захисту».

Зроблено висновок, що не включення молоді як одного із головних отримувачів адресної соціальної допомоги до складу об'єктів Мінсоцполітики України є недоцільним, оскільки може призводити (і призводить), з одного боку, до дублювання повноважень різних суб'єктів управління, а, з другого, до неврахування окремих важливих компонентів та напрямків діяльності. Проблемним питанням залишається і відсутність в структурі Мінсоцполітики України єдиного координаційного центра соціальної роботи. Підкреслена необхідність посилення координаційної функції Мінсоцполітики України.

Підрозділ 2.3 «Соціальна робота з сім'єю, дітьми та молоддю: проблеми організації та правового забезпечення» присвячений аналізу організаційно-правових засад соціальної роботи з сім'єю, дітьми та молоддю. Підкреслено, що особливостями соціальної роботи є те, що вона має багатосуб'єктний характер, забезпечується можливостями як державного, так і недержавного секторів. Основним елементом у механізмі реалізації цілей та завдань соціальної роботи є Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Система цих Центрів має багатопрофільну, багаторівневу інфраструктуру та регіонально орієнтований характер.

Враховуючи, що розвиток соціальної роботи є одним із пріоритетів у соціальній сфері відповідно до оновленої соціальної політики, який потребує постійної уваги, доводиться доцільність утворення Державної соціальної служби для сім'ї, дітей і молоді як центрального органу виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом міністрів України через Міністра соціальної політики України. Особлива увага приділена аналізу організаційно-правових засад регіонального управління соціальною роботою з сім'єю, дітьми та молоддю, підкреслена роль та значення суб'єктів недержавного сектору, визначено проблеми, пов'язані з їх функціонуванням в системі соціальної роботи.

У підрозділі 2.4. «Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді» визначені окремі проблеми, що характеризують сучасний етап розвитку системи соціального захисту сім'ї, дітей та молоді та управління нею, а також шляхи їх вирішення.

Важливим напрямком удосконалення системи управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді визначено уточнення місця кожного із суб'єктів управління в загальній системі управління, їх функцій та повноважень. Це стосується як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів. Підкреслено значення та доцільність проведення функціональних обстежень суб'єктів, що мають повноваження у сфері управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді, спрямованих на з'ясування/узгодження їх функцій та повноважень.

Обґрунтовується доцільність запровадження інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав дитини. Доводиться необхідність реформування управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей і молоді на регіональному рівні. Головним напрямом такого реформування має бути делегування максимально можливого обсягу повноважень стосовно соціально-захисної діяльності органам регіонального управління. Більше того, саме соціальна сфера є найбільш придатною для її реалізації на регіональному рівні, що дає підстави для першочергової її реорганізації згідно принципів належного управління.

Пріоритетного значення набуває вирішення сукупності організаційних та правових питань, які стосуються вдосконалення системи та механізму надання соціальних послуг. Основним принципом функціонування системи соціальних послуг має бути «принцип ринку», який базується на праві споживача послуг обирати як послугу, так і надавача, забезпечення рівності всіх надавачів послуг незалежно від форми власності. Для громадян важливим є не те, хто надає конкретну послугу, а те, якою є її якість. Саме тому, необхідним є розробка такої моделі надання соціальних послуг, щоб вона була доступною і спиралася на тісну співпрацю між державними та недержавними учасниками.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо визначення адміністративно-правових засад управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення поставленого завдання. Отримані результати дослідження можуть бути сформульовані у виді нижченаведених положень теоретичного характеру.

1. Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді як об'єкт управління представляє собою інтегровану діяльність державних органів і недержавних суб'єктів всіх форм власності із здійснення заходів економічного, правового, організаційного та іншого характеру, спрямованих на надання персонально орієнтованої (адресної) сукупності життєво важливих послуг. Ця особливість соціального захисту як об'єкту управління зумовлює і специфіку системи суб'єктів управлінської діяльності у зазначеній сфері. Такі властивості як інтегративність, полісуб'єктність властиві як об'єкту, так і системі суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді.

За сучасних умов пріоритетного значення набуває концепція "проактивного обслуговування населення", згідно з якою суб'єкти забезпечення соціального захисту (державні органи та суб'єкти недержавного сектору) повинні займати не реактивну, а "проактивну" позицію, здійснюючи постійну профілактику соціальних негараздів, працюючи на випередження соціальних проблем, їх недопущення та мінімізацію наслідків.

2. Аналіз історичного досвіду організації і правового забезпечення органів системи управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді дозволив виділити основні етапи її становлення, простежити тенденції розвитку окремих суб'єктів як складових цієї системи, розкрити особливості організаційних та правових засад їх діяльності, а також визначити проблеми, що поставали перед ними на різних етапах, та шляхи їх вирішення. Проведений аналіз надав можливість уточнити сутність управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, його завдання, пріоритети та перспективи подальшого розвитку.

3. Сучасна система управління у сфері соціального захисту в Україні має складний, багаторівневий характер, відрізняється розмаїтістю суб'єктів, які представляють як державний, так і недержавний сектори. За теперішнього часу, в умовах реформаторських змін, що відбуваються у сфері соціальної політики, ця система потребує свого вдосконалення. Це стосується як організаційних, так і правових засад її функціонування. Чинне законодавство не забезпечує на сьогодні плідної взаємодії органів державної влади між собою та інститутами громадянського суспільства щодо забезпечення соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. Не мають чіткого і загальнозрозумілого, офіційного визначення в національному законодавстві таких важливих

понять як "соціальний захист", "соціальна політика" та "система надання соціальних послуг".

4. При формуванні системи управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді особливого значення набувають принципи належного управління. Вивчення і аналіз чинного законодавства України, міжнародних документів, наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців, присвячених сучасним проблемам розвитку державного управління, концепції "належного управління", що покладена в основу реформування державного управління в багатьох іноземних державах, дозволило уточнити можливості використання принципів "належного управління" щодо управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, визначити їх значення, зміст та окремі шляхи практичної реалізації. Щодо останнього, то такими шляхами є: - вдосконалення державної системи управління соціальним захистом за рахунок підвищення його прозорості, чутливості до потреб та проблем людей, забезпечення якості соціальних послуг; - дотримання обґрунтованого балансу у розподілі соціально-захисних повноважень між центральною і регіональною владою (суб'єкти управління повинні виконувати свої обов'язки в повній відповідності з інтересами населення і на тому рівні, де це є найдоцільніше); - сприяння розбудові структури громадянського суспільства.

5. В якості пріоритету для реформування управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді визначено значення принципу децентралізації і делегування більшості повноважень у цій сфері на рівень місцевих органів влади. Реалізація даного принципу 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.

6. Важливого теоретичного та практичного значення на шляху побудови дієвої моделі управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді має досвід інших країн світу, знання тих явищ, тенденцій та закономірностей, що визначають сучасний стан та перспективи розвитку управління у даній сфері. У багатьох зарубіжних країнах розробляються соціально орієнтовані концепції державного управління, для реалізації яких запроваджений перехід від державного управління з використанням методів втручання до державного управління, заснованого на системі надання послуг та соціального захисту населення. Отримують розвиток моделі соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, для яких характерним є домінування соціальних послуг та соціальної роботи, спрямованих на підтримку найбільш соціально вразливих категорій та осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах.

7. В Україні створено розгалужену правову базу щодо управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді та його забезпечення. В той же час за сучасних умов вона потребує вдосконалення. Це стосується уточнення суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї,

дітей та молоді, у тому числі суб'єктів соціальної роботи, та їх повноважень, забезпечення цілісності об'єкта управління – соціальний захист сім'ї, дітей та молоді, надання рівних умов надавачам соціальних послуг тощо. Система соціального захисту сім'ї, дітей і молоді не має нормативно визначеної адресної спрямованості і критеріїв диференціації відносно осіб, які цієї допомоги потребують. В роботі обґрунтовується доцільність запровадження в Україні інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав дитини. Враховуючи полісуб'єктність системи управління соціальним захистом захисту сім'ї, дітей та молоді, включення в цю систему суб'єктів як державного, так і недержавного секторів, необхідним є внесення змін до Законів України "Про благодійні організації", "Про волонтерську діяльність" щодо уточнення статусу благодійних та волонтерських організацій як суб'єктів соціальної роботи з сім'єю, дітьми та молоддю та надавачів соціальних послуг. Необхідним є вироблення реального механізму включення цих організацій в систему надання соціальних послуг та забезпечення контролю за якістю цих послуг.

8. Система суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді має виражений багаторівневий характер і відрізняється своєю чисельністю. Залежно від місця в цій системі суб'єкти управління поділяються на чотири групи, а саме: - загальнополітичні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), які формують політику та вирішують стратегічні питання з управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді; - органи, на яких покладений безпосередній обов'язок щодо реалізації політики держави щодо соціального захисту сім'ї, дітей та молоді; - інші органи державного управління, які здійснюють управління окремими соціально-захисними напрямками державної соціальної політики з зазначеного напрямку; - органи недержавного управління.

Надзвичайно актуальною проблемою є забезпечення цілісності управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді з урахуванням як загальних засад цієї діяльності, так і особливостей її організації в окремих державних органах та суб'єктах недержавного сектору.

9. Соціальний захист сім'ї, дітей і молоді необхідно розглядати як цілісний об'єкт управління. І саме на цих позиціях повинні базуватися підходи до створення системи суб'єктів управління з цього напрямку соціального захисту. Між тим, сучасна національна практика законодавчої регламентації управління соціальним захистом визначених категорій не представляє чіткої правової регламентації стосовно соціального захисту такого об'єкту як молодь. Об'єкт управлінського впливу Мінсоцполітики України у даній сфері обмежується сім'єю та дітьми. Не вирішило цього питання утворення Міністерства молоді та спорту України. За цих умов можна вважати доцільним застосування одного із наступних варіантів: 1) повернення до практики функціонування єдиного центрального уповноваженого органу у справах сім'ї, дітей та молоді; 2) розширення повноважень Мінсоцполітики України щодо забезпечення соціального захисту сім'ї, дітей та молоді і відповідно створення в його складі Департаменту сім'ї, дітей і молоді замість

існуючого зараз Департаменту сім'ї і дітей.

10. Більш чіткої регламентації потребує і такий важливий напрям управління соціальним захистом як соціальна робота. Обґрунтовано, доцільність утворення Державної соціальної служби для сім'ї, дітей і молоді як центрального органу виконавчої влади - Державної служби, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України.

11. Важливим елементом діяльності з реформування соціального захисту є вирішення сукупності організаційних та правових питань, які стосуються вдосконалення системи та механізму надання соціальних послуг. Потребує вдосконалення перелік соціальних послуг, порядок їх надання, узгодження переліку цих послуг із функціональним навантаженням територіальних підрозділів соціального захисту населення.

В результаті проведеного дослідження зроблено висновок про те, що більшість недержавних організацій соціальної спрямованості в Україні мають труднощі із виконанням функцій як надавачів соціальних послуг, не створено рівних умов для надавачів соціальних послуг різних форм власності. Досить часто у 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.

12. Має підвищуватись і соціальна відповідальність бізнесу щодо сфери соціального захисту. На сьогодні актуальним є об'єднання переваг обох секторів (державного та недержавного) в рамках державно-приватного партнерства для реалізації соціально значимих проектів на умовах передачі частини повноважень приватному сектору. Такий підхід має місце у багатьох демократично розвинутих країнах. Це дозволить покращити надання соціальних послуг за рахунок залучення грошей з інших джерел, окрім як з державного і місцевих бюджетів. Разом з тим, держава має забезпечувати сприятливі організаційні та правові умови для приватних організацій, що надають населенню соціальні послуги, стимулювати конкуренцію між ними, заохочувати їх участь у соціальних проектах.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Закриницька В.О. Зарубіжний досвід соціального захисту сім'ї, дітей та молоді: особливості організації та правового забезпечення / В.О.Закриницька //Юрист України: Науково-практ. журнал. – 2012. – №4 (22). – С.36 – 42.

2. Закриницька В. Омбудсмен з прав дитини в механізмі державного захисту прав, свобод і законних інтересів дітей: зарубіжний досвід /В.Закриницька //Вісник Академії правових наук України. – 2012. – №4 (71). – С.346 – 356.

3. Закриницька В.О. Системи соціального захисту сім'ї, дітей та молоді в Україні: до проблеми визначення / В.О. Закриницька //Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Вип.20.Частина 1. Том 2. – Ужгород, 2012. – С.217 – 219.

4. Закриницька В.О. Молодь як об'єкт системи соціального захисту / В.О. Закриницька // Юрист України: Науково-практ. журнал. – 2013. – №1 (23). – С.49 – 55.

5. Закриницькая В.А. У истоков становления отечественной системы общественного призрения семьи и детей /В.А.Закриницькая //Право и политика: научный журнал. – 2013. – №3 (159). – С.401 – 405.

6. Закриницька В.О. Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді: до визначення поняття /В.О. Закриницька //Юридична осінь 2011 року: Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів. листопада 2011р. Х.: Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого", 2011 – С.51 – 54.

7. Закриницька В.О.Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у системі забезпечення прав та інтересів дитини (організаційно-правовий аспект) //Особистість. Суспільство.Право.: Зб.наук. ст. та тез наук.повід.за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-річчю Полт. юрид. ін-ту. – Полтава. 15 березня 2012р.: У 2 ч. Ч.1 /Редкол.: А.П.Гетьман, О.П.Бушан, О.Р.Дашковська та ін.– Х.: «Точка», 2012. – С. 198 – 204.

8. Закриницька В.О. Омбудсман з прав дитини: окремі питання створення та функціонування / В.О. Закриницька //Актуальні проблеми юридичної науки: Тези доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції /Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Х., 2012. – С.114 – 117.

9. Закриницька В.О. Молодіжні громадські організації в системі соціального захисту молоді: проблеми правового регулювання / В.О. Закриницька // Публічне управління: виклики ХХІ століття: зб. тез XIII Міжнар. наук. Конгресу, 21 – 22 березня 2013р. – Х.: Вид-во ХарРІНАДУ "Магістр", 2013. – С. 151 – 152.

АНОТАЦІЯ

Закриницька В.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. - Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків,

2014.

Дисертацію присвячено дослідженню проблем управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді. Визначено сутність і зміст управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, проаналізовані його правові засади, проведений історико-правовий аналіз розвитку органів управління у зазначеній сфері, сучасний зарубіжний досвід.

Обґрунтовано значення проактивного підходу до забезпечення соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, підкреслено значення принципів належного управління. Визначена система суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді, особливості їх правового положення. Проаналізовані організаційно-правові засади соціальної роботи з сім'єю, дітьми та молоддю, визначено шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад управління соціальним захистом сім'ї, дітей та молоді

Ключові слова: соціальний захист, суб'єкти управління, належне управління, соціальні послуги, соціальна робота, благодійницька діяльність, громадські об'єднання, волонтерська діяльність

АНОТАЦІЯ

Закриницкая В.А. Административно-правовые основы управления в сфере социальной защиты семьи, детей и молодежи. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07.- административное право и процесс; финансовое право; информационное право. - Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2014.

Диссертация посвящена административно-правовым аспектам управления в сфере социальной защиты семьи, детей и молодежи. Исследованы организационно-правовые основы управления в данной сфере. Диссертантом предлагается собственное понимание понятия «социальная защита семьи, детей и молодежи», обосновано значение проактивного подхода к обеспечению социальной защиты, построения эффективной системы управления в сфере социальной защиты семьи, детей и молодежи. Исследованы основные принципы социальной защиты. Особое внимание уделено принципам «надлежащего (благого)» управления в сфере социальной защиты семьи, детей и молодежи, определены отдельные пути и условия их практической реализации.

Проведен историко-правовой анализ развития органов управления в сфере социальной защиты семьи, детей и молодежи.

Проанализировано современное состояние и особенности правового обеспечения

управления в сфере социальной защиты семьи, детей и молодёжи.

Дальнейшее развитие получил анализ зарубежного опыта организации и управления в сфере социальной защиты семьи, детей и молодёжи, выделены основные тенденции его развития и подходы к реформированию, сделан вывод о возможности использования этого опыта в Украине.

Определена система субъектов управления в сфере социальной защиты семьи, детей и молодёжи, показано место и роль ее отдельных элементов, подчеркивается приоритетность формирования и обеспечения координационных взаимоотношений в этой системе. Акцентируется внимание на том, что основная роль в этой системе отведена Министерству социальной политики Украины, осуществлен анализ его административно-правового статуса, сформулированы предложения по усовершенствованию организационных и правовых основ его деятельности.

Подчеркнуто значение субъектов негосударственного сектора как важных элементов системы обеспечения социальной защиты семьи, детей и молодежи. Акцентируется внимание на необходимости развития государственно-частного партнерства в рассматриваемой сфере.

Отдельное внимание уделено анализу организационно-правовых основ социальной работы с семьей, детьми и молодежью. Определены основные направления усовершенствования административно-правовых основ управления в сфере социальной защиты семьи, детей и молодежи. Предложены конкретные изменения и дополнения в действующее законодательство по осуществлению этого управления.

Ключевые слова: социальная защита, субъекты управления, надлежащее управление, социальные услуги, социальная работа, благотворительная деятельность, общественные объединения, волонтерская деятельность.

SUMMARY

Zacrinitska V. Administrativ-law bases in the field of social defence of family, children and youth. – On rights for a manuscript.

The thesis for obtaining scientific degree of Candidate of Legal Sciences, on speciality 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law. –Yaroslav the Wise National Law University of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2014.

Dissertation is sanctified to research of management problems by social defence of family, children and young people. Essence and maintenance of management are certain in the field of social defence of family, children and young people, his organizational and legal bases are analysed, the scientifically argued suggestions are worked out and presented on the improvement of the legal adjusting and organization of management in the field of social defence of family, children and young people taking into account home and modern world experience. The ways of reformation of control system are

certain social defence of family, children and young people.

Keywords: social defence, entities of management, good governance, objects of social defence, social services, social work, eleemosynary activity, public associations, volunteer activity.

Відповідальний за випуск
канд. юрид. наук, доц. Бойко І.В.

Підписано до друку 20.02.2014 р. Формат 60x90/16
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.
Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. – вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. 865

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, Харків, вул. Пушкінська, 77