

Socio-Economic Problems and the State

journal home page: <http://sepd.tntu.edu.ua>



ISSN 2223-3822

Protsenko, O. (2021) Transformatsiia povnovazhen orhaniv derzhavnoi vlady u sferi sotsialnoho zakhystu ditei za reformy detsentralizatsii v Ukraini [Transformation of powers of public authorities in children social protection system in Ukraine under the decentralization reform]. *Sotsialno-ekonomichni problemy i derzhava* [Socio-Economic Problems and the State] (electronic journal), Vol. 25, no. 2, pp. 234-240. Available at: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2021/21povdvu.pdf>



ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ ЗА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Олена ПРОЦЕНКО

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна
просп. Московський, 75, м. Харків, Україна, 61000, Україна
e-mail: olenav_protsenko@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6621-5042>



Article history:

Received: October, 2021
1st Revision: October, 2021
Accepted: November, 2021

JEL classification:

H55

UDC:

351.84

DOI:

<https://doi.org/10.33108/sepd2022.02.234>

Анотація: В даній публікації представлено узагальнення трансформаційних процесів у сфері соціального захисту дітей під час здійснення реформи децентралізації в Україні, здійснено спробу провести аналіз підходів до реалізації інституційних змін в органах публічної влади, розгляд механізмів управління за таких умов. Сучасні системні зміни в українському суспільстві завдяки прагненню до європейських стандартів актуалізували дискусію щодо формування механізмів публічного управління в нових реаліях. Відбулися суттєві незворотні зміни у адміністративно-територіальному устрої, законодавчій базі, ліквідовані деякі державні органи, що виконували функцію соціально-правового захисту дітей. Повноваження ліквідованих органів де-юре передані органам місцевого самоврядування, але де-факто або не виконуються, або виконуються із порушеннями, на недостатньому рівні. Все це відбувається через відсутність узгодження законодавчих норм, незавершеності процесів реформування галузі, відсутності єдиного спільного бачення як в законотворчих кабінетах, так і в позиції виконавців. Іноді положення однієї реформи протирічить положенням іншої; інституції, які задекларовані в реформаційних настановах неформовані через неможливість застосування положень усіх реформ одночасно. В об'єднаних територіальних громадах спостерігається брак фахівців.

Наразі вкрай очікуваними у суспільстві залишаються питання за напрямками: створення єдиного центрального органу виконавчої влади, який мав би опікуватися питаннями захисту прав дітей – Державної служби України у справах дітей – замість відданих попередньо повноважень Національній соціальній сервісній службі; розроблення системи соціальних послуг в територіальних громадах, як головного фактора запобігання негативних соціальних явищ; побудова системи суспільного контролю.

Механізми публічного управління в системі соціального захисту дітей потребують ґрунтовного доопрацювання. По-перше, в законодавчому аспекті: необхідне створення правових передумов для функціонування відповідальних органів в територіальних громадах, ретельне узгодження правових норм, вивчення попередніх напрацювань, по-друге – прихід усіх стейкхолдерів до спільної згоди, що може статися лише у процесі діалогу.

Ключові слова: служби у справах дітей, територіальні громади, система соціального захисту, децентралізація, соціальне сирітство, механізми публічного управління.



Проценко О. Трансформація повноважень органів державної влади у сфері соціального захисту дітей за реформи децентралізації в Україні [Електронний ресурс] / Олена Проценко // Соціально-економічні проблеми і держава. — 2021. — Вип. 2 (25). — С. 234-240. — Режим доступу: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2021/21povdvu.pdf>



This open access article is distributed under a Creative Commons Attribution (CC-BY) 4.0 license.

1. Постановка проблеми.

Наближення України до європейських стандартів актуалізувало трансформаційні процеси в системі органів публічної влади, викликало зміни у законодавчих нормах та поновило дискусії у сфері соціального захисту дітей.

Питання розподілу функцій державного управління із одночасною зміною механізмів роботи органів, що здійснюють функції захисту прав дітей, виявилось складним завданням для управлінців як законодавчої, так і виконавчої гілок влади. Реформа адміністративно-територіального устрою держави поряд із іншими інституційними реформами призвела до системних збоїв, численних порушень прав дітей на захист, ресоціалізації, виховання в сім'ї, здобуття дітьми освіти тощо. Відсутність взаємодії між центральними органами виконавчої влади та безпосередніми її виконавцями поряд із браком фахівців у цій сфері призвело до системного колапсу. Це коли, по-перше, одна реформа протирічить іншій, а відсутність узгодження законодавчих норм призводить до бездіяльності відповідальних осіб, по-друге, відбиття цих результатів на суспільстві, й, як наслідок, замість позитивних результатів – поглиблення соціально-негативних явищ: соціального сирітства, ліквідація інституційних закладів, зменшення національного усиновлення, безнаказаність посадових осіб за помилки та дитячі життя.

2. Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Останнім часом дану тематику досліджували науковці сфери державного управління: Коротич О. Б., Кирій С. Л., Набока Л. В., Амосов Ю., Куц Ю. О., Дзюндзюк В. Б., Сурмін Ю. П. та інші фахівці.

3. Невирішені раніше частини загальної проблеми.

Проблематика даного питання полягає в тому, що на сьогоднішній день в Україні відсутня системна превентивна робота щодо запобігання поширення соціального сирітства, не розроблені механізми взаємодії органів публічної влади, не сформовані інституції, які задекларовані в реформаційних настановах.

Ідея щодо створення єдиного центрального органу виконавчої влади, який мав би опікуватися питаннями захисту прав дітей та відповідно провадити єдину державну політику, не нова. Думки законотворців наразі розділилися з приводу наступних питань: чи потрібно надати повноваження захисту прав дітей Національній соціальній сервісній службі або утворити Державну службу України у справах дітей та передати усе коло питань в її відомство, по усій вертикалі влади. Ще – створення системи соціальних послуг в територіальних громадах, як головного фактора запобігання негативних соціальних явищ. Потрібна система суспільного контролю.

4. Постановка завдання.

Метою даної публікації є узагальнення трансформаційних процесів у сфері соціального захисту дітей під час здійснення реформи децентралізації в Україні, аналіз підходів до реалізації інституційних змін в органах публічної влади, розгляд механізмів управління за таких умов.

5. Виклад основного матеріалу.

Минулого року Кабінетом міністрів України утворено Національну соціальну сервісну службу, як центральний орган виконавчої влади, завданням якої серед інших є реалізація державної політики у сфері захисту прав дітей [1].

Втім Комітет гуманітарної та інформаційної політики Верховної Ради України відмовився передати повноваження із захисту прав дітей Національній соціальній сервісній службі, а натомість запропонував створити «Державну службу України у справах дітей», про що зареєстровано відповідний законопроект [2].

У пояснювальній записці до проекту Постанови Верховної Ради України «Про звернення Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України щодо створення центрального органу виконавчої влади в сфері захисту прав дітей – Державної служби України у справах дітей» обґрунтовано позицію саме створення окремого органу замість того, що наразі питанням захисту прав дітей займаються шість міністерств. Найперше це те, що система соціального захисту населення побудована за принципом самозвернення громадян до державних органів соціального захисту для отримання тих чи інших послуг. А система захисту прав дитини побудована за принципом контролю та виявлення органами опіки у небезпечному для неї становищі і застосуванні щодо кривдників дитини заходів цивільно-правового реагування. Національна соціальна сервісна служба України передбачає лише певні повноваження з питань охорони дитинства та захисту прав дитини. Частина з цих повноважень, за законодавством, є повноваженнями виконавчих органів місцевого самоврядування або місцевих державних адміністрацій, які можуть бути здійснені виключно цими органами: вчасне виявлення дітей, батьки яких ухиляються від виконання батьківських обов'язків або є небезпечними для дитини; вилучення дітей у разі загрози їхньому життю або здоров'ю; представлення інтересів дитини у судах; надання дітям державного статусу та низка інших правозахисних повноважень, передбачених цивільним та сімейним законодавством [4].

Проте досі залишається невирішеним питання щодо організації роботи служб у справах дітей в територіальних громадах. Немає Положення про службу у справах дітей для об'єднаних територіальних громад, відсутнє кадрове забезпечення, а найголовніше – процес розробки механізмів управління в цій системі затягнувся на невизначений час. Тим часом, згідно статистичних даних, на кінець 2020 року в Україні на обліку служб у справах дітей перебувало 68 тисяч 500 дітей зі статусом дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування; 6029 дітей перебували в центрах соціально-психологічної реабілітації дітей (колишні притулки для дітей) – це діти, які опинилися у складних життєвих обставинах, тобто ті, які потребують вирішення питання влаштування в сім'ю й проходження процедури набуття державного статусу.

У 2020 році в Україні було усиновлено 1234 дитини (986 дітей українцями, 248 громадянами інших країн) – спостерігається зниження рівня усиновлення порівняно з попереднім 2019 роком на 35% [7].

Відповідно до чинного законодавства, основними засадами державної політики щодо соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування є створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї, ст. 3 Закону [8]. Проте між тим, як дитина залишається без батьківської опіки та влаштовується в нову сім'ю, проходить багато дорогоцінного часу, за який дитина виростає й втрачає можливість бути усиновленою. Незаперечним є загальновідомий факт – усиновителі надають перевагу маленьким дітям, а діти, які довго чекають управлінських рішень, тим часом набувають негативного досвіду перебування в державних установах.

Питанням влаштування дітей в сім'ї за новими законодавчими нормами займаються служби у справах дітей територіальних громад. Влітку цього року відділи з усиновлення були ліквідовані в усіх службах у справах дітей обласних державних адміністрацій, а їх повноваження передані Національній соціальній сервісній службі. Фахівців, які знали на законодавстві, мали практичний досвід роботи в даному колі питань були втрачені. Втім, станом на 01.02.2021 року служби у справах дітей були утворені лише в 821 громаді (57% від необхідної кількості). В багатьох громадах

служби у справах дітей створені формально. Часто-густо в складі служби у справах дітей територіальної громади працює лише один фахівець, який має виконувати усі напрямки роботи із соціально-правового захисту дітей [7].

Допоки триває дискусія із створення центрального органу виконавчої влади у високих кабінетах, сім'ї та діти – мешканці територіальних громад – потребують вирішення своїх нагальних питань. Асоціація міст України спільними зусиллями розробила Методичні рекомендації у сфері соціального захисту та соціального забезпечення «Соціальне замовлення як ефективний метод організації надання соціальних послуг» для фахівців соціальної сфери територіальних громад. Документ викладено у відкритому доступі на сторінці громадської організації «Спільно.Соціальні послуги для сімей у громаді». В документі розглянуто альтернативні варіанти надання соціальних послуг в громадах. Один з них – це організація соціального замовлення. Під соціальним замовленням розуміється залучення небюджетних організацій до надання соціальних послуг та задоволення потреб населення за рахунок бюджетних коштів [5].

Суспільний контроль, про який так багато наразі говорять, в деякій мірі започатковано в сучасній системі публічного управління. Влітку цього року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку Інституту старост». Процес формування старостинських округів та обрання старост триває [6].

Система суспільного контролю в інституціональному плані повинна містити такі основні компоненти: публічний контроль, громадський контроль, контроль з боку міжнародних інституцій та судову гілку влади як ключову державну інституцію, наділену котрольними повноваженнями. Суб'єктом контролю виступають будь-які суспільні інституції, наділені контрольними повноваженнями, від громадських утворень до органів державного управління та органів місцевого самоврядування, а підконтрольним об'єктом є суспільство в цілому з нормами й правилами, прийнятими на основі суспільного договору [3].

6. Висновки та перспективи подальших досліджень в даному напрямку.

Отже, усі зміни в контексті реформи децентралізації повинні носити комплексний характер. У зв'язку із неоднорідністю території нашої країни за природними ресурсами, ландшафтом, інфраструктурною спадщиною, різноманітністю населення за соціальними критеріями, етнічним складом, віросповіданням тощо потрібен гнучкий підхід в публічному управлінні. Для подолання негативних суспільних явищ та доречного застосування реформаційних положень необхідно використовувати принципи оптимальності, формування стратегії, впровадження моніторингу процесів у територіальних громадах, оцінки ефективності управлінських рішень. На даний час розвитку питання механізми публічного управління в системі соціального захисту дітей потребують ґрунтовного доопрацювання. По-перше, в законодавчому аспекті: необхідне створення правових передумов для функціонування відповідальних органів в територіальних громадах, ретельне узгодження правових норм, вивчення попередніх напрацювань (звітів, моніторингових досліджень, звернень тощо), по-друге, прихід до спільної згоди, що може статися у процесі діалогу.

Author details (in English)

TRANSFORMATION OF POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES IN CHILDREN SOCIAL PROTECTION SYSTEM IN UKRAINE UNDER THE DECENTRALIZATION REFORM

Olena PROTSENKO

Training Scientific Institute "Institute of Public Administration"
 75 Moskovskiy avenue, 61000, Kharkiv, Ukraine
 e-mail: olenav_protzenko@ukr.net
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6621-5042>

Abstract. *The conclusion of transformation processes in child social welfare system of Ukraine is presented in the article. Another process of reforming the institution care system is underway. The Decentralisation Reform and other systemic reforms of public authorities sparked a discussion about the formation of another public administration mechanisms in Ukraine. There have been changes in legislation. State agencies at regional level have been liquidated. The powers of this bodies were transferred to local self-government. So that it made it possible to delegate powers to provide administrative services in amalgamated hromadas. There are institutional changes under the deinstitutionalisation reform. The incumbent legislation involves establishment of the Office of Children's Services for the purpose of ensuring children's social protection, accommodation rights and interests in the municipalities on the territory of which they reside. Currently these powers are at the National Social Services of Ukraine. The Committee of Verkhovna Rada of Ukraine submitted a bill establishing the State Children's Service instead of previous one. The new concept of social services for families with children in hromadas has to be worked out further and be used. Social orphanhood prevention requires an integrated approach in the system of public administration. The basic challenges in children social welfare system nowadays are: lack of clear mechanisms of implementation of existing legislation, lack of qualified specialists, uncompleted reforms processes. The monitoring of the results of reforms in society is not carried at the moment. Statistical data have not been updated for several years. The Offices of Children's Services of hromadas are presented by only one social employee. Prevention of social orphanhood is not the priority framework for amalgamated hromadas currently. There is also no single concept in the issues of social policy.*

Key words: *Children's Services, amalgamated hromadas, welfare social system, decentralization, social orphanhood, mechanisms of public administration.*

Appendix A. Supplementary material

Supplementary data associated with this article can be found, in the online version, at
<http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2021/21povdvu.pdf>

Funding

The authors received no direct funding for this research.

Citation information

Protsenko, O. (2021) Transformatsiia povnovazhen orhaniv derzhavnoi vladu u sferi sotsialnoho zakhystu ditei za reformy detsentralizatsii v Ukraini [Transformation of powers of public authorities in children social protection system in Ukraine under the decentralization reform]. *Sotsialno-ekonomichni problemy i derzhava* [Socio-Economic Problems and the State] (electronic journal), Vol. 25, no. 2, pp. 234-240. Available at:
<http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2021/21povdvu.pdf>

Використана література:

1. Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 серп. 2020 р. № 783. - URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-п> (дата звернення: 18.10.2021).
2. Сушко П. На захисті прав дітей. Комітет гуманітарної та інформаційної політики Верховної Ради України: веб-сайт. URL: http://m.facebook.com/story.php?story_fbid=612020933541488&id (дата звернення: 18.10.2021).
3. Кирій С.Л. Публічний контроль як явище та функція публічного управління. *Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє*: зб. матеріалів доп. учасн. XXI Міжнар.наук.конгресу. Харків, 2021. с. 59-62

4. Про звернення Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України щодо створення центрального органу виконавчої влади в сфері захисту прав дітей – Державної служби України у справах дітей: проект / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72937 (дата звернення: 18.10.2021).
5. Соціальне замовлення. Методичні рекомендації. Офіційна сторінка у Фейсбук громадської організації «Спільно.Соціальні послуги для сімей у громаді»: веб-сайт. URL: <http://m.facebook.com/groups/spilno.project/> (дата звернення: 20.10.2021).
6. Про утворення старостинських округів та затвердження старост в контексті останніх законодавчих змін. Офіційний портал «Децентралізація»: веб-сайт. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/14044> (дата звернення: 20.10.2021).
7. Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування випадків та причин порушення прав дитини під час здійснення децентралізації повноважень з питань охорони дитинства, реформування системи закладів інституційного догляду та виховання, реалізації права дитини на сімейне виховання та усиновлення, розвитку (модернізації) соціальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лип. 2021 р. №1642-IX. - URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1642-20> (дата звернення: 18.10.2021).
8. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13 січ. 2005 р. № 2342-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/card/2342-15> (дата звернення: 18.10.2021).

References

1. *Deyaki pytannya Natsionalnoi sotsialnoi servisnoi sluzhby Ukrainy. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy №783.* (2020). [Certain issues of the National Social Service of Ukraine]: website. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-p>
2. Sushko P.M. (2021) Na zakhysti prav ditey. [Protecting of children's rights]. Komitet Humanitarnoi ta informatsiynoi polityky Verkhovnoi Rady Ukrainy: website. URL: http://m.facebook.com/story.php?story_fbid=612020933541488&id
3. Kyriy S.L. (2021) Publichnyy kontrol yak yavycshe ta funktsiya publichnogo upravlinnya. [Public control as a phenomenon and function of public administration]. Proceedings of the XXI Mizhnarodnyy naukovyy kongres (Ukraine, Kharkiv, March 19, 2021) (eds. Belova L.O., Karamyshev D.V., Zolotarev V.F., Kuznetsov A.O., Amosov O.Yu., Velychko L.Yu., Dzyundzyuk V.B., Yelagin V.P., Kuts Yu.O., Latynin M.A., Martynenko V.M., Orlov O.V., Redin P.O., Stativka N.V., Vatskovski K.S., Shur V.M., Lutovinova I.B.), Kharkiv: Magistr, pp. 59-62.
4. Ofitsiynyi portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. (2021) *Pro zvernennya Verkhovnoi Rady Ukrainy do Kabinetu Ministriv Ukrainy schodo stvorennya tsentralnogo organu vykonavchoi vlady v spheri zakhystu prav ditey – Derzhavnoi sluzhby Ukrainy u spravakh ditey. Proekt Postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy № 6135.* [On appeal of Verkhovna Rada of Ukraine to Cabinet of Ministers of Ukraine about creating of central executive body in the sphere of children's rights protection – Public Service of Ukraine for Children]: website. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=7293
5. Ofitsiyna storinka u Facebook hromads'koi organizatsii "Spilno. Sotsialni poslugy dlya simey u hromadi". (2021). *Sotsialne zamovlennya. Metodychni rekomendatsii.* [Social order. Guidelines]: website. URL: <http://m.facebook.com/groups/spilno.project/>

6. Ofitciynyi portal “Dezentralizatsia” (2021) *Pro utvorennia starostynskykh okrugiv ta zatverdzhennia starost v konteksti ostannikh zakonodavchykh zmin.* [On establishing starosta districts and approving starostas within the latest legislation amendments]: website. URL: <http://dezentralization.gov.ua/news/14044>
7. *Pro zvit tymchasovoi slidchoi komisii Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan rozsliduvannia vypadkiv ta prychnyn porushennia prav dytyny pid chas dezentralizatsii povnovazhen z pytan okhorony dytynstva, reformuvannia systemy zakladiv instytutsiynogo doglyadu ta vykhovannia, realizatsii prav dytyny na simeyne vykhovannia ta usynovlennia, rozvytku (modernizatsii) sotsialnykh poslug. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy №1642 -IX.* (2021) [About the report of the Interim Commission of inquiry on the investigation of cases and reasons for the violation of children’s rights protection]: website. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1642-20>
8. *Pro zabezpechennia organizatsiyno-pravovykh umov sotsialnogo zakhystu ditey-syrit ta ditey, pozbavlenykh bakivskogo pikluvanya. Zakon Ukrainy №2342-IV.* (2005) [About ensuring organizational and legal conditions for social protection of orphans and children deprived of parental care. The Law of Ukraine.]: website. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/card/2342-15>



© 2021 Socio-Economic Problems and the State. All rights reserved.

This open access article is distributed under a Creative Commons Attribution (CC-BY) 4.0 license.

You are free to:

Share — copy and redistribute the material in any medium or format Adapt — remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

Under the following terms:

Attribution — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.

No additional restrictions

You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

Socio-Economic Problems and the State (ISSN: 2223-3822) is published by Academy of Social Management (ASM) and Ternopil Ivan Puluj National Technical University (TNTU), Ukraine, Europe.

Publishing with SEPS ensures:

- Immediate, universal access to your article on publication
- High visibility and discoverability via the SEPS website
- Rapid publication
- Guaranteed legacy preservation of your article
- Discounts and waivers for authors in developing regions

Submit your manuscript to a SEPS journal at <http://sepd.tntu.edu.ua>

