

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

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.61>

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ: ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ

У статті проаналізовано підходи до розуміння та класифікації принципів публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей в Україні. Визначено, що принципи виконують засадничу роль щодо належної організації та функціонування публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей. Узагальнено, що дослідження принципів виступає актуальним питанням адміністративно-правової науки з огляду на практичну спрямованість та необхідність аналізу та удосконалення в умовах правового режиму воєнного стану, євроінтеграційних прагнень та трансформаційних процесів. На основі аналізу доктринальних досліджень та нормативно-правового регулювання виділено основні принципи у досліджуваній сфері, надано їх класифікацію та включено до неї загальнолюдські принципи, загальні принципи, галузеві, міжгалузеві, інституційні, принципи міжнародного права та права ЄС. Серед методів дослідження використано загальнонаукові методи (логічний, системний аналіз), спеціальні методи (документальний аналіз, порівняльно-правовий). Підсумовано, що принципи публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей складають собою сукупність правових норм, що регламентують основні засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей, які виражені в нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Ключові слова: *принципи, публічне адміністрування, адміністративне право, соціальний захист, діти.*

Tymoshenko V. G. Principles of public administration of social protection of children in Ukraine: approaches to classification

The article analyzes approaches to understanding and classifying the principles of public administration in the sphere of social protection of children in Ukraine. It is determined that the principles play a fundamental role in the proper organization and functioning of public administration in the sphere of social protection of children. It is summarized that the study of principles is a relevant issue of administrative and legal science in view of the practical orientation and the need for analysis and improvement in the conditions of the legal regime of martial law, European integration aspirations and transformation processes. Based on the analysis of doctrinal research and legal consolidation, the main principles in the studied area are highlighted, their classification is provided and universal human principles, general principles, sectoral, inter-sectoral, institutional, principles of international law and EU law are included in it. Among the research methods, general scientific methods (logical, systemic analysis), special methods (documentary analysis, comparative law) are used. It is summarized that the principles of public administration in the sphere of social protection of children constitute a set of legal norms that regulate the basic principles of public administration in the sphere of social protection of children, which are expressed in regulatory legal acts of various legal force.

Key words: *principles, public administration, administrative law, social protection, children.*



Вступ. В Україні на основі загально визначених принципів, міжнародно-правових норм та динаміки суспільних відносин поступово сформувалось нормативно-правове підґрунтя щодо регулювання публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей. В подальшому дістало розвитку публічне адміністрування у відповідній сфері, його адміністративно-правове регулювання, яке зазнавало трансформацій в умовах нагальних потреб суспільства, викликів та кризових ситуацій. Формування та розвиток відбувається не відокремлено, а на основі базових ідей, керівних засад, котрими визнають принципи, крім того, процес динамічного розвитку у зв'язку з євроінтеграційними прагненнями нашої держави має на меті приведення публічного адміністрування соціального захисту дітей до осмисленого застосування європейських підходів та міжнародно-правових стандартів, створення умов для належної організації та функціонування публічного адміністрування у відповідній сфері, адаптації законодавства з урахуванням необхідних системних та структурних змін.

Постановка завдання. Аналіз основних принципів та їх класифікація у сфері діяльності публічної адміністрації щодо соціального захисту дітей є метою статті, адже дослідження принципів виступає актуальним питанням адміністративно-правової науки з огляду на практичну спрямованість та необхідність аналізу та удосконалення в умовах правового режиму воєнного стану, євроінтеграційних прагнень та трансформаційних процесів.

Результати дослідження. «Принципи» як поняття розглядалось дослідниками різних наукових сфер, етимологічний словник під терміном «принцип» визначає «початок, першоснову» та вказує, що термін є запозиченням з французької мови [1, с. 574]. В юридичній науці термін «принцип» розуміють як керівну ідею або засаду, що визначає зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин [2, с.119]. В юридичних енциклопедичних джерелах зустрічаються й тлумачення понять «принцип судочинства» [2, с.119], «галузеві принципи права» [3, с.16], інші словосполучення і поняття. Варто визнати, що «принципи» є провідною категорією і предметом дослідження в багатьох дисертаційних, монографічних та інших дослідженнях, в юридичній науці термін розглядають стосовно різних векторів, сфер, з різних підходів, наповнюючи багатогранне поняття своєю специфікою.

Основою дослідження принципів публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей стали наукові праці, що присвячені регулюванню публічного адміністрування, зокрема роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Бакуменко, О. Батанова, В. Бевзенко, А. Берлач, Л. Білої-Тіунової, Р. Ботвінова, М. Віхляєва, В. Галуцька, О. Губанова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, Р. Мельника, А. Пухтецької, В. Тимошука та ін. Вітчизняні дослідники присвячували увагу аналізу принципів адміністративного права, зокрема такій тематиці присвячено роботи В. Авер'янова, В. Бевзенко, Ю. Битяка, П. Білик, В. Галуцька, І. Гриценко, П. Діхтєвського, Є. Додіна, Т. Карабін, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, Є. Курінного, Ю. Легези, Р. Мельника, С. Стеценка, А. Шарої та ін. Розробці проблематики принципів також присвячені праці вчених-конституціоналістів, фахівців з теорії держави та права, серед яких: М. Баймуратов, К. Волинка, М. Козюбра, М. Корнієнко, А. Колодій, С. Осадчук та ін. Водночас, варто констатувати, що комплексні або деталізовані наукові дослідження, присвячені принципам публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей, відсутні, що підтверджує необхідність дослідження та його актуальність, доцільність подальших наукових розробок в окресленій сфері.

Як вже було зазначено, термін «принципи» є провідною категорією і предметом дослідження в багатьох наукових працях, підходи до розуміння терміну і переліку видів різняться, дослідники використовують різні підходи і до класифікації принципів. Дослідниця принципів публічного адміністрування у сфері функціонування місцевих органів влади О. Замрій поділяє принципи за ступенем узагальнення на дві групи «загальні принципи організації та здійснення публічної влади» (принципи гуманізму; верховенства права) та «специфічні принципи» (принцип гласності; колегіальності; виборності; законності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності тощо) [4, с. 58–59]. В дисертаційному дослідженні щодо принципів службового права України дослідник Б. Коваленко поділив принципи за рівнями: принципи «права – галузі права – підгалузі права – інституту права» [5, с.73]. А. Шарая



визначає «принципи» комплексною категорією, вважає, що це є складним сукупним поняттям, із застосуванням у різноманітних сферах суспільного життя [6, с.42]. В інших наукових сферах дослідники також приділяють увагу такій основоположній категорії, наприклад, у посібнику з публічного адміністрування автори розглядають принципи публічного управління, надають їх систематизацію і виділяють адміністративно-правові принципи публічного управління (правове регулювання; відповідність інтересам народу; публічність правової регламентації та ін.), системно-цільові принципи (послідовність; несуперечність та ін.), системно-функціональні принципи (закріплення розподілу функцій правовими нормами; диференціація функцій та ін.); системно-організаційні (єдність системи органів державної влади; делегування та ін.), адаптивні (урахування темпів розвитку тощо) [7, с.50-51].

Як слушно зазначає А. Шарая, саме ефективна реалізація завдань публічного адміністрування має базуватись на «каркасі», тобто основоположних засадах, котрі, в свою чергу, формуються в доктринальних джерелах та закріплюються в нормативно-правових джерелах [6, с.23-24]. Погоджуючись з думкою щодо керівної та основоположної ролі принципів у сфері публічного адміністрування в цілому, зосередимось на основних принципах публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей. Найчастіше, в теорії права виділяють загальноправові принципи, міжгалузеві, галузеві, принципи інститутів права [8, с.99-100]. Водночас, на нашу думку, потребує уваги дослідження М. Козюбри, котрий аналізував принципи права з позицій загальної теорії держави та права в умовах сучасних трансформацій. Дійсно, погоджуємось з наявністю та поширеністю «класичного» підходу до розуміння категорії «принципи» («вихідні», «засадничі» ідеї, що є нормативно закріпленіми), водночас, як слушно зауважив М. Козюбра, досліджувана категорія є складнішим явищем, адже «принцип» утворюється «знизу», є «продуктом людської діяльності», а «зміст законодавства не здатний дати більше того, що в ньому закладено» [9, с. 144-145]. Як вже зазначалось, публічне адміністрування у сфері соціального захисту дітей є досить динамічною сферою, котру варто адаптувати до нагальних потреб та викликів, її визначають як одну з пріоритетних політик держави, а принципи, з урахуванням онтологічної природи, також є «чутливою» сферою, яка не може успішно розвиватись «без трансформації основ правового світогляду» [9, с. 143]. Тобто, можна стверджувати, що принципи, формуючись «знизу», в процесі взаємодії людей в суспільстві, складають основу подальшого публічного управління соціального захисту дітей, є одночасно і початком, і змістом, і головною цінністю.

Не оминаючи увагою новітні підходи до природи і класифікації принципів, першочергово варто здійснити аналіз за так званім «класичним» підходом, поділивши принципи у сфері публічного адміністрування соціального захисту дітей на загальноправові, міжгалузеві, галузеві та інституційні принципи. Загальноправові принципи, що відображають природу права, є спільними для всіх галузей права [8, с.99], закріплені в Конституції України, опрацьовані в доктринальних джерелах, притаманні і досліджуваній сфері (принцип верховенства права, рівності, свободи, гуманізму тощо [10]. Аналізуючи міжгалузевий рівень «принципів», варто наголосити, що це ті основоположні засади, які охоплюють окремі аспекти досліджуваної сфери, наприклад, в разі судового захисту порушених прав, варто звернути увагу на принципи судочинства, котрі притаманні кільком галузям права і закріплені в декількох нормативно-правових актах, зокрема і в ст.129 Конституції України (гласність, розумні строки розгляду справи судом, обов'язковість судового рішення тощо) [10]. Адміністративно-правове регулювання відповідної сфери передбачає наявність і узгодженість з загальними принципами адміністративного права, що є відображенням наступного «рівня» принципів. Принципи в адміністративному праві визначають як основні універсальні фундаментальні положення, які покладені в основу галузі [11, с.94]. В різних джерелах надають різні класифікації, до принципів адміністративного права переважно відносять наступні: принцип верховенства права; принципи належного врядування - принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування; принцип відкритості й прозорості; принцип доброчесності й етичної поведінки; принципи ефективності, компетентності й спроможності; принцип інноваційності та відкритості до змін; принцип сталості та довгострокової



орієнтованості; принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності; принципи забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності [12, с.39-49]. Також, в новітній адміністративно-правовій літературі поряд з принципами адміністративного права зустрічається категорія «концепції адміністративного права», науковці наголошують, що концепції об'єднують сукупність принципів, відносячи до концепцій верховенство права, правову державу, добре (належне) врядування, добре (належне) адміністрування [11, с.97-102]. Водночас, погоджуємось із думкою [11, с.95], що суб'єкти під час здійснення публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей керуються переважно окремими принципами, хоча можуть враховувати і їх сукупність (більш об'ємну категорію – «концепції»). Сфера публічного адміністрування соціального захисту дітей нерозривно пов'язана з адміністративно-процедурним правом, яке вчені вважають підгалуззю адміністративного права [6, с.173], а отже, варто виокремити принципи, притаманні адміністративно-процедурному праву. Відповідні принципи закріплені в ст.ст. 4-18 Закону України «Про адміністративну процедуру»: верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту [13]. Також, варто наголосити, що специфіка досліджуваної сфери полягає у взаємозв'язку різних галузей права – адміністративного, права соціального захисту, дотичному впливі інших галузей права. Тобто, в досліджуваній сфері варто наголосувати і на наявності принципів іншої галузі права – права соціального захисту. Теоретики зазначеної галузі права поділяються на тих, хто вважає, що відповідні принципи мають бути виражені в нормах законодавства (С. Синчук, В. Бурак), та на тих, хто вважає, що принципи, з огляду на їх сутність, можуть існувати поза законодавчими положеннями (Б. Шашків) [14, с. 63]. Серед галузевих принципів права соціального захисту варто виокремити зокрема й ті, що регламентовані Конституцією України (принцип загальності забезпечення; принцип диференціації умов і норм соціального захисту; принцип системності; принцип охорони права на соціальний захист; принцип державного управління соціальним захистом; принцип доступності та ін.) [10]. Наступним рівнем є принципи інститутів права, з врахуванням міжгалузевості досліджуваної сфери, публічне адміністрування соціального захисту дітей складається з правових норм різних галузей, утворюючи у групі однорідних суспільних відносин цілісне регулювання. На відповідному рівні необхідно дослідити принципи публічного адміністрування, принципи соціального захисту дітей. Науковці аналізуючи саме принципи публічного адміністрування наголошують, що вони виступають основними положеннями управлінської діяльності і їх більшість закріплена у нормативно-правових актах [15, с. 13]. Варто зауважити, що вчені-правники застосовують різні підходи до класифікації принципів, розглядаючи принципи публічного адміністрування переважно у тій чи іншій сфері, водночас, науковці, що аналізували публічне адміністрування (державне управління) в цілому як «вид соціального управління», «вид специфічної діяльності держави», виділяють декілька груп принципів: соціально-політичні (демократизм, законність, гласність); організаційні принципи побудови управлінського апарату (територіальний, галузевий); організаційні принципи функціонування (нормативність, єдиноначальність, колегіальність, оперативна самостійність) [16, с.97]. Сфера соціального захисту дітей має власні принципи, що опрацьовані доктринально та закріплені нормативно, варто наголосити, що нормативно спостерігається наявність дублювання загальноправових принципів, принципів публічного адміністрування, права соціального захисту, водночас, є специфічні принципи, притаманні лише сфері соціального захисту дітей. Принципи соціального захисту дітей, публічного адміністрування соціального захисту дітей закріплені в «профільних нормативних джерелах», серед яких: Закон України «Про охорону дитинства», Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», Закон України «Про загальнообов'язкове державне



соціальне страхування», Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» тощо. Серед принципів, котрі можна називати «специфічними», варто виділити: гарантованість соціального захисту; державне регулювання соціального захисту дітей; пріоритетність створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї; захист майнових, житлових та інших прав та інтересів дітей; диференціація та адресність соціального захисту дітей; запобігання виникненню соціальних ризиків тощо.

Повертаючись до інших класифікацій принципів, до вищенаведеної «класичної» класифікації варто додати загальні принципи та принципи міжнародного права. Вище вже зазначалось про загальноправові принципи, проте нерідко вчені констатують існування більш детального поділу, в рамках якого «виходять» за межі національної правової системи. М. Козюбра узагальнив підходи дослідників і поділив принципи на загальнолюдські (притаманні всім правовим системам), цивілізаційні, правосімейні, національні принципи права [9, с. 152]. М. Козюбра відрізняє вищенаведені «загальні принципи права» від галузевих, міжгалузевих, інституційних принципів за ознакою необмеженості однією національною правовою системою. На нашу думку, доцільно у сфері публічного адміністрування соціального захисту дітей застосувати умовно «змішану» класифікацію і констатувати наявність «загальних принципів права» (за М. Козюброю), а також, здійснити поділ на загальні (притаманні всім галузям права національної правової системи), галузеві, міжгалузеві, інституційні принципи (що може являти собою поділ вже національних принципів за М. Козюброю). Також, до класифікації варто додати принципи міжнародного права, що особливо «помітні» у сфері публічного адміністрування соціального захисту дітей в контексті руху України до членства в Європейському союзі, прийняття європейських цінностей, участі в міжнародних організаціях, ратифікації міжнародних договорів. До принципів міжнародного права варто включати власне принципи міжнародного права та принципи правової системи ЄС. Принципи міжнародного права закріплені в Статуті ООН та Декларації «Про принципи міжнародного права», серед яких можна виділити: принцип рівності, незастосування сили, невтручання, співробітництва, добросовісності виконання зобов'язань та ін. [17]. Що стосується права ЄС, то можна розглянути наявність принципів на прикладі Договору про заснування європейської спільноти, що визначає в статті 2 завдання Спільноти, до яких входить, в тому числі, поширення високого рівня соціального захисту [18], також, цей договір встановлює і принципи, серед яких варто виділити принцип верховенства права, недискримінації, субсидіарності, пропорційності тощо.

Вищенаведене дослідження нормативних та доктринальних джерел щодо принципів публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей доводить, що розуміння та нормативно-правове закріплення принципів є недосконалим, потребує оновлення і проведення подальших досліджень. Спостерігається тенденція до дублювання принципів, наприклад, принцип верховенства права є конституційною засадою, норми Конституції України є нормами прямої дії, тому інші норми, закріплені в нормативно-правових актах, і так мають відповідати Конституції України, а отже і принципу верховенства права. Водночас, в частині проаналізованих нормативно-правових актів зазначений принцип дублюється, а в частині – ні, що свідчить про відсутність єдиного підходу до правотворчої діяльності, надмірне перевантаження деяких нормативних джерел тими засадами, що і так безумовно складають «каркас» законодавства у будь-якій сфері. Також, варто наголосити, що більшість нормативно-правових актів включає в себе перелік принципів чи засад, що є обмеженим, тобто, без можливості розширення, водночас доцільність розширення кола принципів може обумовлюватись трансформаційними процесами та динамічністю сфери. Так, наприклад, у зв'язку з «цифровізацією» багатьох адміністративних послуг у сфері соціального захисту дітей, створюються умови для формування нових принципів, що потребують унормування: принцип доступності, принцип розвитку навичок цифровізації, надійності, безпечності даних тощо.



Висновки. Аналіз основних принципів, підходів до їх переліку та класифікації, дозволяє зробити висновок щодо необхідності удосконалення досліджуваної сфери. Так, одним з напрямів удосконалення можна визначити здійснення уніфікації, з огляду на тенденцію до дублювання принципів, відсутності єдиного підходу до правотворчої діяльності. Іншим напрямом є створення умов для розширення переліку принципів, зокрема, з урахуванням стратегічних і програмних документів, інших нагальних потреб, що виникають у зв'язку з розвитком відповідних суспільних відносин. Варто наголосити на важливості не тільки формального закріплення засадничих положень, а й їх реального правозастосування. В рамках наявності законодавчих прогалів, колізій, неврегульованостей щодо різних питань у сфері публічного адміністрування соціального захисту дітей, принципи можуть слугувати уявним «щитом», проте, це вбачається можливим у разі детальної та чіткої регламентації «каркасу» шляхом надання тлумачення конкретним принципам в законодавстві. Отже, принципи публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей складають собою сукупність правових норм, що регламентують основні засади публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей, які виражені в нормативно-правових актах різної юридичної сили. Систему принципів публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей становлять загальнолюдські принципи, загальні принципи, галузеві, міжгалузеві, інституційні, принципи міжнародного права та права ЄС. В умовах трансформаційних процесів, людиноцентристських спрямувань світогляду та правотворення, принципи в досліджуваній сфері складно обмежити чітким переліком, адже їм в сучасних реаліях притаманна ознака динамічності.

Список використаних джерел:

1. Етимологічний словник української мови. В 7 т. Т. 4 : Н–П / Ред. кол.: О. С. Мельничук (гол. ред.), В. Т. Коломієць, Т. Б. Лукінова, Г. П. Півторак, В. Г. Скляренко, О. Б. Ткаченко. НАН України. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. Київ : Наукова думка, 2003. 657 с.
2. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «юридичні науки». Шумило М. М.; за ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. Київ : Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.
3. Словничок юридичних термінів: навч. посіб. / уклад. В. П. Марчук. Київ : МАУП, 2003. 128 с.
4. Замрій О. М. Застосування принципів публічного адміністрування в роботі органів місцевої влади. *Науковий вісник НЛТУ України. Серія економічна.* 2017, вип. 27, № 2. С. 58–61. URL: https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2017/27_2/13.pdf
5. Коваленко Б.В. Принципи службового права України: дис. ... д-ра філософ. : 081 Право. Запоріжжя, 2021. 225 с.
6. Шарая А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 460 с.
7. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с.
8. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
9. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Юридичний журнал «Право України».* 2017. №11. С. 142-164.
10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96- ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення 23.05.2024 р.)
11. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 688 с.
12. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : Олді-плюс, 2018. 446 с.



13. 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> (дата звернення : 04.06.2024 р.).
14. Сирота І.М., Гудзь А.О. Принципи права соціального забезпечення в сучасних умовах. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2019 р., № 4 (66). С.62-66. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-4-11>.
15. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів, що навчаються на другому (магістерському) рівні вищої освіти за спеціальністю 081 Право. Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016. 81 с.
16. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2008. 457 с.
17. Статут Організації Об'єднаних Націй : міжнародна угода. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf (дата звернення: 19.08.2024).
18. 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 (дата звернення: 04.06.2024 р.)

