

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 347.639:351.763

М.М. Ребкало, канд. держ. упр.

Чернігівський юридичний коледж ДПтС України, м. Чернігів, Україна

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ****М.М. Ребкало**, канд. гос. упр.

Черниговский юридический колледж ГПС Украины, г. Чернигов, Украина

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ****Mykola Rebkalo**, PhD in Public Administration

Chernihiv Law College the State Penitentiary of Ukrainy, Chernihiv, Ukraine

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE MECHANISMS OF THE
PUBLIC ADMINISTRATION IN CHILD RIGHTS PROTECTION**

Проаналізовано стан нормативно-правового забезпечення захисту прав дитини та зміст діяльності органів виконавчої влади усіх рівнів у цій сфері, які в сукупності утворюють основні компоненти механізму державного управління у сфері охорони дитинства.

Ключові слова: механізм державного управління, органи виконавчої влади, сфера захисту прав дитини.

Проанализовано состояние нормативно-правового обеспечения защиты прав детей, а также содержание деятельности органов исполнительной власти всех уровней в данной сфере, которые в совокупности создают основные компоненты механизма государственного управления в сфере охраны детства.

Ключевые слова: механизм государственного управления, органы исполнительной власти, сфера защиты прав детей.

This article analyzes the legal protection of rights of the child and the content of the Authorities at all levels in this area, which together form a major component of the mechanism of state administration in the field of childhood.

Key words: mechanism of governance, executive agencies, the scope of protection of children's rights.

Постановка проблеми. В умовах новітньої історії українського суспільства важко заперечити тезу, що найвищою цінністю і пріоритетом державної політики мають бути визнані інтереси дитини. На жаль, негативні тенденції, що спостерігаються серед неповнолітніх, дуже часто закінчуються втягуванням їх у скоєння правопорушень та ведення асоціального способу життя. Така ситуація потребує втручання держави в соціальне середовище, в якому зростають і виховуються діти, з метою їх захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками проблеми захисту дітей є предметом багатьох наукових досліджень та дискусій як серед науковців, так і практиків діючої системи охорони дитинства. Зокрема, увагу цьому питанню приділяють Ю. Гурєва, М. Бутко, Ю. Павленко, Ю. Харченко, О. Приданникова, С. Оверчук та інші. Їх наукові інтереси стосуються проблем необхідності створення спеціальної служби, яка б за урахуванням міжнародного досвіду ювенальної юстиції вирішувала питання захисту прав дітей (Л. Волинець, Ю. Гурєва, Ю. Павленко, О. Придатникова, І. Пеша), а також потреби удосконалення діючої системи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони дитинства (М. Бутко, І. Цибуліна, Ю. Харченко).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Висновки та пропозиції, сформульовані в працях зазначених вище науковців, виступають підґрунтям для проведення аналізу сучасної законодавчої бази та змісту діяльності системи органів виконавчої влади у сфері захисту прав дітей, що, на нашу думку, може посприяти науковому обґрунтуванню основних компонентів механізму державного управління у визначеній сфері.

Мета. Дослідження організаційно-правового змісту механізму державного управління у сфері захисту прав дітей.

Виклад основного матеріалу. Трансформаційні процеси, пов'язані з оновленням галузей законодавства, що регулюють відносини в різних сферах суспільного життя,

зміною та удосконаленням системи органів державного управління, супроводжуються загостренням багатьох соціальних проблем, які негативно впливають на формування особистості неповнолітніх і сприяють вчиненню ними правопорушень.

На наш погляд, організаційно-правовий аналіз сучасного стану механізму державного управління у сфері захисту прав дітей доцільно розглядати у двох аспектах: по-перше, наявність та зміст необхідної нормативно-правової бази (юридична складова); по-друге, стан та напрямки діяльності органів державного управління, які реалізують засади державної політики у сфері охорони дитинства (організаційна складова).

Правовий компонент механізмів захисту прав дітей становлять правові норми, що містяться в конституційному, адміністративному, кримінальному, кримінально-процесуальному, кримінально-виконавчому, сімейному, міжнародному й інших галузях права.

Норми Конституції України утворюють концептуальні положення правового регулювання сфери захисту прав дітей. Так, у ст. 3 Конституції України зазначено, що життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини визнаються найвищою соціальною цінністю. Норми Конституції України створюють своєрідний фундамент для визначення на законодавчому рівні відповідних умов, які спроможні забезпечити законність, обґрунтованість та ефективність відновлювальних заходів до дітей, які потрапили у конфлікт із законом [1].

Зміни, які відбулися в державно-правовій системі України у зв'язку з визнанням європейських стандартів відносно прав і свобод людини і громадянина, торкнулися і прав дитини. Верховною Радою України було ратифіковано відповідні міжнародні акти ООН та Ради Європи, які стосуються захисту прав і свобод дитини. Зокрема, Конвенція про права дитини передбачає, що кожна дитина не може зазнавати катувань чи нелюдського або такого, що принижує її гідність, поводження, жодна дитина не повинна бути позбавленою волі незаконним або свавільним чином, кожна позбавлена волі дитина має право на негайний доступ до правової та іншої допомоги та оспорювати законність позбавлення її волі у суді [2].

Ключове місце у формуванні механізмів державно-управлінського впливу на забезпечення справедливого правосуддя щодо неповнолітніх, які вчинили правопорушення, займають норми кримінального та кримінально-процесуального законодавства України. Кримінальне законодавство регламентує зміст та підстави кримінальної відповідальності як примусового заходу до особи, винної у скоєнні злочину. Норми Кримінального кодексу України дають вичерпний перелік видів покарання, розкривають їх сутність та механізм звільнення від відбування покарання. Кримінально-процесуальний кодекс України визначає підстави застосування запобіжних заходів і обставин, що враховуються при їхньому обранні щодо неповнолітніх, та порядок продовження строку тримання під вартою тощо.

Норми адміністративного права розкривають зміст механізмів державного управління у сфері захисту прав дитини. Питома вага у цьому процесі припадає на норми Законів України "Про охорону дитинства", "Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей", "Про попередження насильства в сім'ї", "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування", "Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей". Адміністративно-правові норми визначають охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет, забезпечують право дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток, встановлюють правові засади діяльності органів і служб та спеціальних установ для дітей, на

які покладається здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх осіб.

Правове врегулювання умов і порядку відбування та виконання покарання неповнолітніми здійснюється відповідно до кримінально-виконавчого законодавства України. Його основою є Кримінально-виконавчий кодекс України та Закон України “Про попереднє ув’язнення”. У згаданих законодавчих актах містяться норми, які визначають правовий статус неповнолітніх засуджених, який ґрунтується на забезпеченні державою прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина під час відбування покарання, впливають на формування умов та порядку відбування покарання. Забезпечення безпеки неповнолітніх, які перебувають в установах та закладах виконання покарань, є правовим заходом держави, спрямованим на реалізацію конституційних норм щодо життя та здоров’я неповнолітніх.

Певні нормативні установлення стосовно забезпечення прав дитини є в Житловому, Цивільному, Цивільно-процесуальному кодексах України та інших законах, де встановлено механізми правого захисту дітей, які потребують державного захисту стосовно їх майнових та особистих немайнових прав, можливості реалізації права участі у цивільному процесі, захисту їх законних прав на житло й інше.

Отже, діючий в Україні механізм правого регулювання містить норми різних галузей права, що у випадку їх комплексного застосування потребує кваліфікованої юридичної підготовки кадрового складу органів та служб захисту прав дітей.

Державна політика у будь-якій сфері суспільного життя завжди здійснюється через розгалужену систему органів державного управління, яка будується відповідно до конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Значну роль в управлінні процесами захисту прав дітей відіграє Верховна Рада України, яка у формі законів визначає засади державної політики та формулює стратегічні завдання та напрями розвитку системи захисту прав дітей. Вагоме значення в упорядкуванні управлінської діяльності має судова влада, на яку покладається завдання запровадження міжнародних стандартів у процес здійснення правосуддя щодо неповнолітніх. Але особливо важливе місце в управлінні захистом дітей займають Кабінет Міністрів України, Президент України, інші органи державної виконавчої влади центрального і місцевого рівня, які загалом і формують організаційну компоненту механізму охорони дитинства.

Згідно з Конституцією України (ст. 113) виконавчу владу в нашій державі здійснює Кабінет Міністрів. Повноваження Уряду характеризуються різноплановістю, чітким визначенням об’єкта керуючого впливу, в якому одне із важливих місць посідає сфера захисту дітей [3]. Кабінет Міністрів України бере участь у розробленні та вдосконаленні законодавчої бази з охорони дитинства в Україні. Так, Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей” було врегульовано організаційно-правовий механізм усиновлення та здійснення контролю за цим процесом. З метою удосконалення навчально-виховного процесу та матеріального забезпечення дітей-сиріт Кабінет Міністрів України затвердив Постанову “Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування”. За підтримки Уряду було розширено систему утворення прийомних сімей для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та розширено систему заходів щодо їхнього виховання в сімейному оточенні. Кабінетом Міністрів України було розроблено і затверджено соціальну програму реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Тільки за останні роки Урядом України було затверджено більше десяти актів різного

призначення стосовно захисту дітей, що вказує на наявність проблем у згаданій сфері та прагнення Кабінету Міністрів України до їхнього вирішення.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання прав і свобод людини й громадянина. Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент уповноважений реалізовувати правові та організаційні заходи, пов'язані з виконанням функцій глави держави. До його компетенції входять також і питання охорони дитинства. Глава держави унормовує процеси утвердження здорового способу життя дітей, організації їх дозвілля і фізичного виховання, забезпечує реалізацію права дітей на виховання в сім'ї, підвищує ефективність роботи державних органів та органів місцевого самоврядування із запобігання соціальному сирітству, вдосконалення системи надання соціальних послуг дітям й інше. Президентом України видано Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні, в якій орієнтуються відповідні міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації на вирішення таких завдань: забезпечення гарантії захисту прав, свобод дитини; мінімізація кримінального впливу на неповнолітніх; сприяння створенню універсального механізму їхньої ресоціалізації; створення ефективного правового порядку в середовищі засуджених неповнолітніх [4]. Відповідно до цієї Концепції в Україні планується створення нової служби, яка безпосередньо буде займатися питаннями захисту дітей. Передбачається, що ця служба буде функціонувати з урахуванням міжнародного досвіду ювенальної юстиції.

Отже, Кабінет Міністрів України, Президент України є одними із ключових суб'єктів механізму державного управління у сфері охорони дитинства в Україні і безпосередньо впливають на його структуру та зміст.

Більшість із діючих у сучасному Уряді України міністерств прямо чи опосередковано задіяні у реалізації різних програм, що стосуються захисту дитинства в Україні. До них слід віднести міністерства, які функціонують у сфері економіки, фінансів, освіти, охорони здоров'я, внутрішніх справ й інші. Ключовим міністерством, на яке безпосередньо покладено завдання з реалізації державної політики у сфері охорони дитинства, є Міністерство праці та соціальної політики України. Це Міністерство поряд з іншими завдання здійснює організаційно-методичне керівництво структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій з надання соціальних послуг безпритульним дітям, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування. Воно сприяє розвитку системи соціальної адаптації неповнолітніх осіб, які відбули покарання, їх працевлаштуванню, а також забезпеченню належного рівня комунально-побутового, медичного, культурного обслуговування у притулках, центрах соціальної адаптації тощо [5]. Слід зазначити, що Міністерство праці та соціальної політики України, як інші згадані вище міністерства, реалізують свої завдання через підпорядковані їм підрозділи, що може сприяти збільшенню міжвідомчих зв'язків, і таким чином негативно відображатися на оперативності у вирішення конкретних питань на місцевому рівні.

На регіональному рівні виконавчу владу здійснюють місцеві державні адміністрації. До повноважень місцевих державних адміністрацій входить реалізація державної та регіональної політики у сфері захисту дитинства. Завдання місцевих державних адміністрацій визначені законами та підзаконними актами суб'єктів різних рівнів виконавчої влади. Загалом їхня діяльність здійснюється за такими напрямками: розвиток сімейних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; запобігання бездоглядності та безпритульності серед дітей; захист житлових та майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; надання пенітенціарним установам допомоги щодо поліпшення умов тримання засуджених неповнолітніх та їх ресоціалізації [6].

Отже, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації здійснюють організаційні та матеріально-технічні заходи щодо охорони дитинства і через свої структурні підрозділи забезпечують реалізацію законодавчих вимог та державних соціальних програм стосовно захисту дітей.

Висновки і пропозиції. Проведений організаційно-правовий аналіз сучасного стану механізму державного управління у сфері захисту права дітей дозволяє сформулювати такі висновки:

- ключовими компонентами механізму державного управління у сфері захисту дитини є комплекс нормативно-правових актів та система органів державної виконавчої влади, які у своїй сукупності утворюють організаційну та правову складову управлінського впливу на процес охорони дитинства;
- діюча система правового регулювання захисту прав дитини представлена нормами різних галузей права, що у випадку їх комплексного застосування потребує високої юридичної кваліфікації від кадрового складу, який працює у відповідних органах та службах;
- вважаємо за доцільне створити спеціалізований державний орган (службу), на який покласти завдання реалізації заходів щодо захисту прав дитини, такий підхід посприє, на нашу думку, зменшенню міжвідомчих зв'язків та недопущенню бюрократичних та інших проявів у цьому процесі.

Подальша наукова розробка механізму державного управління захистом прав дітей може сприяти формуванню ефективної нормативно-правової бази та удосконаленню діючої системи органів і служб щодо належного забезпечення охорони дитинства.

Список використаних джерел

1. *Конституція України* : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 119 с.
2. *Конвенція про права дитини* [Електронний ресурс] : схвалена резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21 грудня 1995 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. *Про Кабінет Міністрів України* [Електронний ресурс] : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. *Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні* [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.05.2011. № 597/2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
5. *Про Положення про Міністерство праці та соціальної політики України* [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 06.04.2011 № 389/2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
6. *Про місцеві державні адміністрації* [Електронний ресурс] : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.