

УДК 352:347.63-058.862

**М.П. Бутко**, д-р екон. наук, професор**Ю.П. Харченко**, здобувач

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

## ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗДІЙСНЕННІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ БЕЗ БАТЬКІВСЬКОЇ ОПІКИ

*У статті надано характеристику причин, які заважають ефективній взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Автором зображено процес взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування під час захисту дитинства.*

**Ключові слова:** органи державної влади, органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, державна політика захисту дитинства.

*В статье дана характеристика причин, которые мешают эффективному взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления. Автором изображен процесс взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления при защите детства.*

**Ключевые слова:** органы государственной власти, органы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, государственная политика защиты детства.

*The article gives characteristics of the reasons that impede the effective interaction of bodies of state power and local self-government. The author makes reference to normative-legal acts, and shows the process of interaction of bodies of Executive power and local self-government in the protection of childhood.*

**Key words:** the bodies of state power, bodies of local self-government, the powers of the bodies of local self-government, the state policy of protection of the childhood.

**Постановка проблеми.** Незважаючи на встановлену роками систему розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо здійснення соціально-правового захисту дитинства, не можливо досягти максимального результату у подоланні проблеми соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, викоренення соціального сирітства, підтримки біологічних сімей та ін.

Окремі аспекти цієї проблематики розглянуто В. Авер'яновим, О. Вакуленко, Т. Гончарук, Н. Мельтюховою, Н. Нижник, А. Толстоуховим та ін.

Питання захисту дитинства неодноразово ставали предметом досліджень правників, філософів, соціологів та політологів, серед яких слід особливо відзначити праці Л. Артюшкіної, С. Бадори, Г. Бевз, Л. Волинець, О. Карпенко, Г. Лактіонової, Е. Лібанової, І. Пєши.

Питання структурно-функціонального забезпечення державно-управлінської діяльності, зокрема, висвітлюється в роботах Г. Атаманчука, І. Коліушка, В. Лугового, Г. Одинцової та ін.

Зазначені праці є науковим підґрунтям для вдосконалення діяльності органів влади та місцевого самоврядування у сфері захисту прав дітей без батьків.

**Метою статті** є аналіз взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціально-правового захисту дітей без батьків.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначають науковці, успіх реформ, які запроваджуються в Україні, швидкість темпів переходу до нової, більш досконалої моделі організації всіх сфер суспільно-політичного та соціально-економічного життя в ній, здійснення процесів, які мають суттєвий вплив на розвиток основних прав і свобод всіх верств населення, в тому числі і найменш вразливих категорій населення, до яких відносяться діти, позбавлені батьківської опіки, безпритульні бездоглядні діти, потребує реформування місцевого самоврядування, децентралізації, деконцентрації, вирішення всіх питань місцевого значення (в тому числі тих, що безпосередньо стосуються сфери дитинства) та забезпечення суттєвого підвищення рівня життя громадян, що значною мірою залежить від ефективної взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади [9].

Причинами, які на сучасному етапі заважають ефективній взаємодії органів місцевого самоврядування й органів державної влади у сфері соціально-правового захисту дітей, є такі:

- нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;
- неефективний механізм взаємодії між гілками публічної влади;
- відсутність чіткого розподілу відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня;
- недооцінка впливу інститутів громадянського суспільства на процеси адаптації проблемних дітей.

Саме тому проблема вдосконалення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування є досить актуальною і безпосередньо пов'язаною з системними реформами та трансформаційними процесами, що відбуваються в державі.

Особливу актуальність це питання має в соціальній сфері, адже при злагоджених діях різних гілок влади значно покращиться стан особливо вразливих категорій населення, в тому числі дітей, зменшиться кількість дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, а ті, які вже мають відповідний статус, будуть перебувати не в інтернатних закладах, а в закладах сімейного типу виховання. Таке вирішення вказаних проблем буде відбуватись не із запізненням, а своєчасно, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають діяти на випередження, профілактику негативних явищ, а не на усунення їх наслідків.

**Серед невирішених складових** загальної проблеми залишається відсутність єдності підходів щодо законодавчого та функціонального забезпечення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері соціально-правового захисту дітей без батьківської опіки.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях:

- місцеві державні адміністрації [1, ст. 118, 119], які є місцевими органами виконавчої влади;
- місцеве самоврядування [1, ст. 140, 143] як публічну владу територіальних громад.

Це – різні за своєю юридичною природою і, насамперед, за функціями і повноваженнями системи місцевої влади. Конституція України не допускає підміни місцевого самоврядування державними адміністраціями. Однак на практиці реалізація функцій і повноважень обох органів місцевої влади породжує спірні питання щодо встановлення меж їх функцій і повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо.

Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79) та Законі України “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 17, 18, 19, 21, 25, 28, 35, 44) [3; 4].

Виходячи з потреби організації в Україні такої влади на місцях, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність органів місцевого самоврядування, ці Закони розмежовують повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Однак межі компетенції визначені нечітко. В обох законах 16 повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дублюються повністю і 12 – частково [9].

Однією з причин такого становища є певна неузгодженість цих двох законів. Нелогічним є існуючий стан, коли Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” містить власних повноважень виконавчих органів рад 67, а делегованих – аж 80. Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані державою), що стосуються здійснення програм загальнодержавного значення [9].

Перелік повноважень територіальної громади та утворюваних нею органів, обласних та районних рад у цілому визначений у п. п. 1, 2 ст. 143 Конституції України. На підставі Основного Закону України подальший розподіл повноважень територіальної громади та її органів здійснено Законом України “Про місцеве самоврядування в Укра-

їні”, який поділяє ці права й обов’язки між суб’єктами їх здійснення: базового рівня – радами (ст. 25-26), їх виконавчими органами (ст. 27-41), сільськими, селищними, міськими головами (ст. 42), районними та обласними радами (ст. 43) [1; 3].

Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст представляють обласні та районні ради, а вони, у свою чергу, делегують велику кількість власних повноважень обласним і районним державним адміністраціям (ст. 44).

У ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” подаються 17 груп повноважень районних рад, делегованих районним державним адміністраціям. Крім цих повноважень, обласні ради делегують обласним адміністраціям ще шість повноважень. Оскільки місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, в яких відображаються спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, то законодавство України містить певні гарантії належної реалізації ними делегованих повноважень.

Відповідно до Конституції України, в обсягах і межах, передбачених ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ст. 14, 29, 34 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними обласними та районними радами про реалізацію делегованих повноважень. За результатами звітів голови держадміністрації ради відповідно до п. п. 28, 30 ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” приймають рішення, яким дають оцінку роботи місцевої державної адміністрації, її посадових осіб зі здійснення делегованих їм радами повноважень, включаючи прийняття рішення про недовіру голові відповідної державної адміністрації або позбавлення делегованих повноважень місцевої державної адміністрації, про звернення до суду щодо визнання незаконними актами місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад у сфері їхніх спільних інтересів, а також повноваження місцевих рад та їх органів [9].

Участь органів місцевого самоврядування у подоланні дитячої безпритульності та бездоглядності, захисті дитинства також регламентується вищезазначеними нормативно-правовими актами.

Зокрема, п. 7, 8 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що у відданні виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту належать власні та делеговані повноваження.

Серед делегованих повноважень вказується:

- організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;
- вирішення, відповідно до законодавства, питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишились без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти.

Відповідно до ст. 34 (п. 2, 3, 4) делегуються повноваження стосовно:

- забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов дітей, що залишились без піклування батьків, на виховання в сім’ї громадян;

- вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов’язаних з охороною материнства і дитинства;

- вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування.

Таким чином, можна зазначити, що чіткого розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері здійснення соціально-правового захисту дитинства не існує (табл.).

Законодавче підґрунтя для запобігання проблем, які можуть виникнути через невиконання або неналежне виконання батьками обов’язків по догляду за дітьми, досить чітко визначає межі діяльності **органів опіки та піклування**, якими відповідно до

ст. 11 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 р. *є державні адміністрації районів, районів міст Києва і Севастополя, виконавчі органи міських чи районних у містах, сільських, селищних рад* [2].

Таблиця

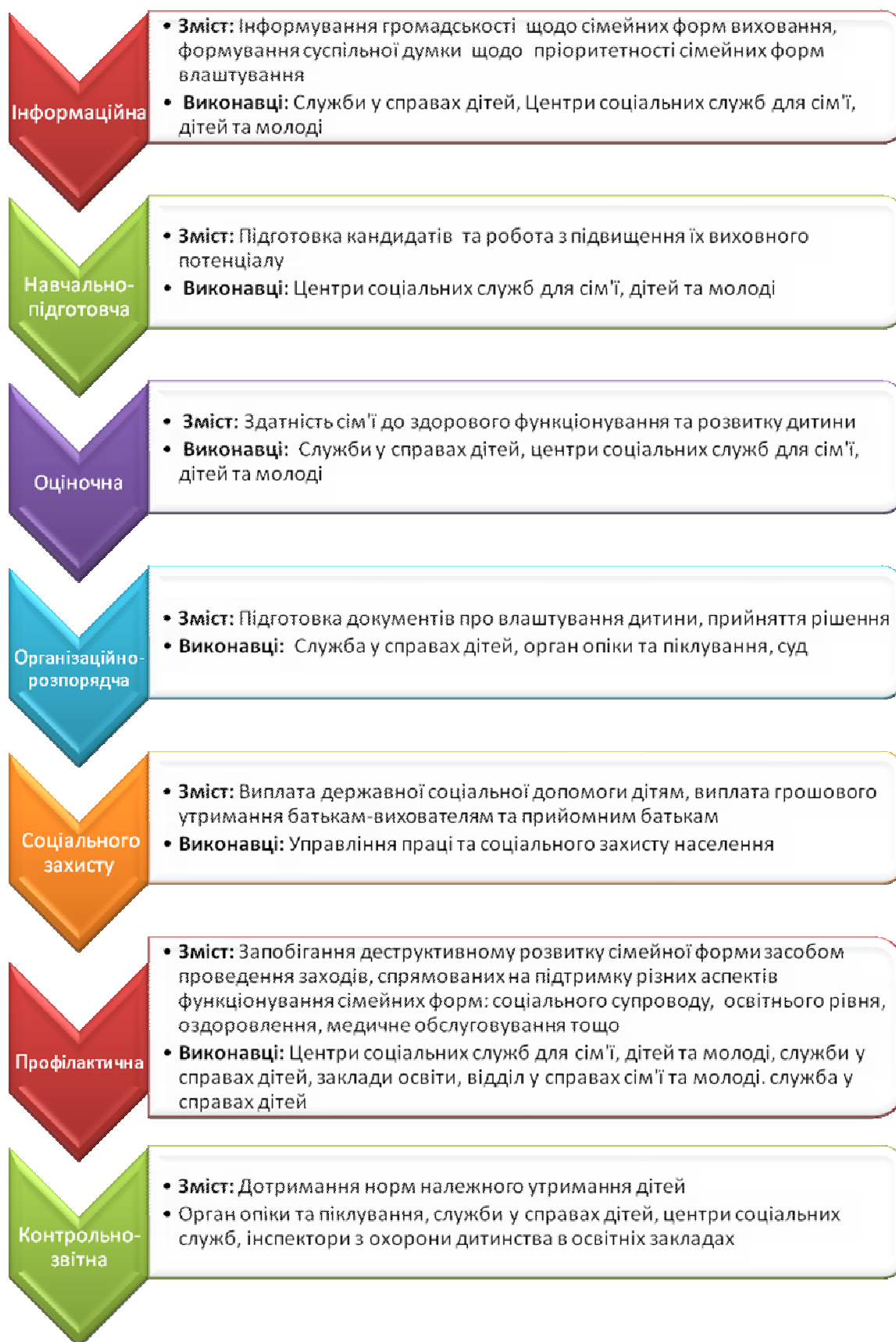
*Повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту дитинства*

| Повноваження                                                                                                                                                                                       | Державні адміністрації районів, районів міст Києва і Севастополя                    | Виконавчі органи міських чи районних у містах, сільських, селищних рад                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Встановлення статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування                                                                                                                 |    |    |
| Надання опіки та піклування над дітьми-сиротами і дітьми, позбавленими батьківського піклування, та застосування інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування |    |    |
| Соціального захисту і захисту особистих, майнових, житлових прав та інтересів дітей                                                                                                                |    |    |
| Забезпечення пріоритетних форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування                                                                                              |    |    |
| Притягнення до відповідальності осіб, які порушують права дитини                                                                                                                                   |   |   |
| Надання письмової згоди або заперечення на відчуження нерухомого майна (у тому числі житла) та іншого майна, власником якого є дитина                                                              |  |  |
| Подання заяв, клопотань, позовів про захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування                                                                                        |  |  |

Про вищевказане свідчить і встановлений дослідженням перелік функцій щодо забезпечення процесу створення та функціонування сімейних форм виховання дітей, які залишились без піклування батьків (рис.).

Як видно з рис., деякі функції стосовно створення сімейних форм виховання мають кількох виконавців та дублюються, наприклад, функції контролю за умовами утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Названі органи хоча і відносяться до однієї системи державного управління, проте з причини різної організаційної належності та відсутності єдиної (ієрархічної) управлінської структури є переобтяженими процесом досягнення згоди при вирішенні ситуацій захисту дітей зазначеної категорії, що дає більше місця для маніпуляцій, ніж простору для вирішення справ саме в інтересах дітей.

Наразі певні акценти розставлені Постановою Кабінету Міністрів України № 866 від 24 вересня 2008 р. «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини», де зазначено, що безпосереднє ведення справ та координація діяльності стосовно захисту прав дітей, зокрема дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладаються на служби у справах дітей, які в переважній більшості відносяться до місцевих державних адміністрацій. Згідно з цією Постановою служба у справах дітей **або** виконавчий орган сільської, селищної ради, до яких надійшло повідомлення про дитину, яка залишилась без батьківського піклування, повинні з'ясувати місце знаходження дитини, її вік, відомості про батьків або осіб, які їх замінують, обставини, за яких дитина залишилась без батьківського піклування, прізвище, ім'я, по батькові та адресу особи, від якої надійшло повідомлення, та отримати іншу інформацію, що має істотне значення [5].



*Рис. Функції щодо забезпечення процесу створення та функціонування сімейних форм виховання дітей, які залишилися без піклування батьків*

На практиці, «або» відіграє важливу роль, оскільки не конкретність у визначенні повноважень призводить до ігнорування окремими особами своїх обов'язків, а як наслідок діти, які потребують допомоги, можуть роками проживати на території міста чи села, а органи, які мали б діяти в інтересах дитини, перекладають свої обов'язки на інших.

Ситуацію погіршує ще й те, що так звана розпорошеність повноважень не дає позитивного результату у сфері соціального захисту – спочатку родини, потім дитини, і як результат, маємо покоління соціально дезадаптованих осіб.

Не останню роль у цьому відіграє також відсутність у органів місцевого самоврядування, зокрема сільських, селищних рад, економічних важелів впливу та фінансових ресурсів, які могли б створити умови для розв'язання соціальних проблем сім'ї та дитини.

Співпраця районних рад і райдержадміністрацій передбачає спільні заходи, де розглядаються актуальні питання проблемного дитинства. Усе це дає можливість скоординувати роботу двох гілок влади на місцях та оперативно приймати рішення, від яких залежить соціальний розвиток регіону.

Основним інструментом, що забезпечує дієвість співпраці між обласною радою та облдержадміністрацією, є узгодження спільних дій. Це досягається координацією роботи по плануванню діяльності, що дає можливість узгодити позиції двох гілок влади вже на початковій стадії.

Досвід багатьох областей України дає змогу виділити такі організаційно-правові форми координаційної взаємодії органів місцевої влади у сфері подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, здійснення соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, створення сімейних форм виховання, підтримки сімей:

- 1) утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у вказаних сферах життєдіяльності території;
- 2) проведення координаційних заходів за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- 3) узгодження з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між їх учасниками;
- 4) проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних рішень відповідної місцевої державної адміністрації та обласної (районної) ради;
- 5) складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його тиражування;
- 6) спільні дії ЗМІ з висвітлення питань захисту прав дитини, основні проблеми родин, позитивний досвід виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в сім'ях опікунів, піклувальників прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу та ін.

Таким чином, тісна співпраця місцевих державних і самоврядних органів може принести позитивні наслідки, в результаті яких органи державної виконавчої влади зможуть забезпечити умови, необхідні для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури виконуватимуть чимало функцій суто державного характеру.

Однак, на нашу думку, такий формат взаємодії органів влади та місцевого самоврядування ґрунтується виключно на баченні проблеми безпритульності, бездоглядності. З огляду на те, що безпосередня робота з проблемними сім'ями, дітьми здійснюється органами місцевого самоврядування, доцільно збільшити вплив на важелі управління вказаним процесом безпосередньо представницьким органам, оскільки саме вони бачать проблему безпосередньо в її зародку.

Крім того, як свідчить практика, делегування повноважень не дозволяє конкретизувати владну діяльність в усіх сферах, а особливо в частині соціально-правового захисту

дитинства, хоча делегування повноважень є досить поширеним явищем у сучасній зарубіжній практиці [8].

**Висновок.** Вважаємо, що з метою підвищення ефективності владної діяльності у сфері соціально-правового захисту дитинства, подолання безпритульності та бездоглядності, соціального сирітства та забезпечення прав дітей, позбавлених батьківської опіки, необхідно:

- розмежувати повноваження, визначити важелі впливу та відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування;
- забезпечити ефективну діяльність з сім'ями, дітьми та молоддю щодо раннього виявлення сімей, які входять до групи ризику або опиняються у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг, попередження вилучення дитини з сім'ї;
- домогтися надання якісних соціальних послуг дітям та сім'ям з дітьми, в тому числі і тим, які перебувають у складних життєвих обставинах, при цьому первинну профілактику сконцентрувати у місцевому самоврядуванні, з залученням ресурсів органів виконавчої влади та громадських, благодійних організацій;
- мінімізувати кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються в інтернатних закладах за рахунок влаштування їх до сімейних форм виховання, при неможливості – влаштувати до інтернатних закладів нового типу, які згідно з реформуванням інтернатних закладів будуть утворюватись органами місцевого самоврядування чи виконавчої влади за походженням дитини без батьківської опіки;
- створити умови для утвердження в суспільстві сімейних цінностей, виховання відповідального батьківства та запобігання соціальному сирітству.

#### Список використаних джерел

1. *Конституція України* : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 119 с.
2. *Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування* [Електронний ресурс] : Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
3. *Про місцеве самоврядування в Україні* [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
4. *Про місцеві державні адміністрації* [Електронний ресурс] : Закон України від 9 квітня 1999 р. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
5. *Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини* [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
6. *Про затвердження Порядку контролю за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських Рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади* [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1996 р. № 172. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
7. *Бакуменко В. Д.* Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
8. *Гончарук Н.* Взаємодія місцевих органів влади в Україні / Н. Гончарук, Л. Рудвольга // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Вип. 2(12). – Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДХ 2002. – С. 196-205.
9. *Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток* / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Монолит, 2010. – 400 с.