

13. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: дис. ... кандидата юрид. наук 12.00.07 / Михайло Васильович Костів. – К., 2005. – 202 с.
14. Венедиктов А.В. Государственная социалстическая собственность / Анатолий Васильевич Венедиктов. – М.-Л.: Изд. АН СССР, 1948. – 123 с.
15. Красавчиков О.А. Сущность юридического лица / О.А. Красавчиков // Советское государство и право. – 1976. – № 1. – С.12-22.
16. Козлова Н.В. Правосуб'єктність юридичного лица по російському громадянському праву: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / Н.В. Козлова. – М., 2004. – 50 с.
17. Кравчук В. Сутнісні ознаки юридичної особи / В. Кравчук // Підприємництво, господарство і право. – 1999. – № 7. – С. 30-32.
18. Иванов С.О. Участь юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах (на прикладі Міністерства оборони України): дис. ... кандидата юрид. наук 12.00.03 / Сергій Олексійович Иванов. – Хмельницький, 2008. – 236 с.
19. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18-22. – Ст. 144 (із змінами та доповненнями).
20. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572 (із змінами та доповненнями).

УДК 342.22

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Опацький Р.М., к.ю.н., ст. інспектор

*Управління державної служби охорони в Дніпропетровській області*

У статті здійснено комплексний аналіз вітчизняного законодавства про захист прав дітей. Висвітлено актуальні проблеми законодавчого забезпечення реалізації державної ювенальної політики. Зроблено висновок про необхідність розробки та прийняття спеціального законодавчого акту, спрямованого виключно на регулювання відносин з приводу захисту прав дітей.

*Ключові слова:* державна політика, законодавство, дитина, захист дитини, нормативно-правове регулювання.

Опаський Р.Н. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮВЕНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ / Управление государственной службы охраны в Днепропетровской области, Украина

В статье осуществлен комплексный анализ отечественного законодательства по защите прав детей. Отражены актуальные проблемы законодательного обеспечения реализации ювенальной государственной политики. Сделан вывод о необходимости разработки и принятия специального законодательного акта, направленного исключительно на регулирование отношений по поводу защиты прав детей.

*Ключевые слова:* государственная политика, законодательство, ребенок, защита прав ребенка, нормативно-правовое регулирование.

Opatsky R.N. ACTUAL LEGISLATIVE SUPPORT IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF JUVENILE / Management of government service of guard in the Dnepropetrovsk area, Ukraine

In this Prerequisite realization of state policy and at the same time, the main key to its effectiveness is the quality legal support. As the main regulator of social relations, the law serves not only a source of political will of the people, but also a necessary means of its transformation into reality. Concerning the right policy plays a dual role, on the one hand, it formalizes the goals, objectives and priorities of the state, that is the instrument of official policy on the other – forms the basis for its practical implementation: outlining the

range of authorized entities determine their organizational structure, jurisdiction, legal status, arrangements, work directions and more. In legal form implemented comprehensive plans, targeted programs and individual management decisions. The right guaranteed to be binding. On the legal basis function controls their execution. No exaggeration to say that the results of policy determined by the level of legal support.

The aim is to disclose relevant for legislative support of the state juvenile policy. To achieve this goal should address the following objectives: to conduct a thorough analysis of the legal protection of children's rights; finding ways to increase the elimination of identified "gaps" and contradictions in existing legislation in this area.

Given the great diversity of social relations in the field of children's rights, they are regulated by an extremely wide range of acts: the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, regulations of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central and local authorities and other public bodies (including Crimean authorities), local government entities.

In conclusion, it should be noted that the best way to solve the above situation seems elaboration and adoption of a legislative act aimed exclusively at regulating relations concerning the protection of children. In that law (tentative title – The Law of Ukraine "On Protection of Rights of Children") should determine: objectives, principles and priorities of protecting children; jurisdiction authorized subjects of public administration, the main form of public participation in the management of child protection sector; mechanisms programming activities prevention of child injuries, mandatory requirements for the safety of road infrastructure, vehicle traffic, the implementation of cargo and passenger traffic (both commercial and private), the rights and obligations of road users; terms of citizens' right to adoption (adoption), and the reasons for withdrawal (suspension) of the subjective rights, issues of medical support needy children, the foundation of public control over observance of children's rights, its objectives, powers his subjects, types of legal liability for torts against children.

*Key words: government policies, legislation, child protection children's rights, legal regulation.*

Обов'язковою умовою реалізації завдань державної політики й, водночас, головною запорукою її ефективності є якісне правове забезпечення. Будучи основним регулятором суспільних відносин, норми права слугують не тільки джерелом політичної волі народу, але й необхідним засобом її перетворення у життя. Відносно політики право відіграє подвійну роль, – пише С.С. Алексєєв, – з одного боку воно формалізує цілі, завдання та пріоритети державної діяльності, тобто виступає інструментом формування офіційного політичного курсу, з іншого – створює підґрунтя для його практичного здійснення: окреслює коло уповноважених суб'єктів, визначає їх організаційну структуру, компетенцію, правовий статус, механізми взаємодії, напрями роботи тощо. У правову форму втілюються комплексні плани, цільові програми та окремі управлінські рішення. Правом гарантовано їх обов'язковість. На правових засадах функціонують механізми контролю за їх виконанням. Без перебільшення можна стверджувати, що результати державної політики детерміновані рівнем правового забезпечення [1, 79].

З цим важко не погодитись. Якісне правове регулювання гармонізує й упорядковує державну діяльність, а, в кінцевому підсумку, забезпечує максимальну повноту реалізації стратегічних задач. Натомість, слабка правова база завжди привносить елемент невизначеності. За браком надійного правового підґрунтя державно-політичні процеси набувають довільного, розбалансованого характеру. Як наслідок, колосальні зусилля та витрати виявляються марними, актуальні цілі – не досягнутими [2].

Правове забезпечення справляє величезний вплив на державну політику в усіх галузях і сферах суспільного життя. Не стала винятком і сфера захисту прав дітей. Загальні аспекти проблеми насильства над дітьми вивчають провідні науковці Т.Ф. Алексєєнко, О.Б. Безпалько, Н.Ю. Максимова, К.Л. Мілютіна, Т.Я. Сафонова, Е.І. Цимбал та ін.

Питання насильства над дитиною в сім'ї висвітлюються в роботах таких науковців і практиків, як Н. Абдель-Хаді, Л.С. Алексєєва, К. Бабенко, А. Бондаровська, Я. Волавка, Н.І. Дмитренко, Д.Г. Заброда, А.С. Коголовська, Н.Ю. Максимова, Р.П. Мансудов, М.М. Московка, Н. Щербак та ін.

Практичні і правові аспекти жорстокого поводження з дітьми визначають Н.Г. Агарова, Н.К. Асанова, Н.В. Гайдаренко, В.Є. Квашиш, К.Б. Левченко, І. Лисенко, Г.М. Лактіонова, І.М. Трубавіна та ін.

Мета дослідження полягає у розкритті актуальних питань законодавчого забезпечення реалізації державної ювенальної політики. Для досягнення цієї мети доцільно вирішити наступні **завдання**: провести ретельний аналіз правового забезпечення захисту прав дітей; активізувати пошук шляхів ліквідації виявлених «прогалин» і протиріч в чинному законодавстві у зазначеній сфері.

З огляду на велике розмаїття суспільних відносин у сфері захисту прав дітей, вони регламентуються надзвичайно широким колом правових актів: Конституцією України, законами України, підзаконними актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів (в тому числі органів влади АР Крим), суб'єктів місцевого самоврядування.

Як і будь-який інший напрям державної політики, ювенальна політика провадиться на засадах, визначених Основним Законом України [3]. Конституція держави закріплює повноваження Уряду (ст.116), місцевих державних адміністрацій (ст.119), органів влади АР Крим (п.7 ст.138) та органів місцевого самоврядування (ст. 143) в частині реалізації програм галузевого розвитку, зокрема, цільових програм. Конституцією врегульовані «доленосні» кадрові питання: Президент України призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій. Конституцією окреслена сфера повноважень уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен).

Норми Конституції лежать в основі актів законодавства про захист дітей. Усі, без винятку, напрями, форми та види діяльності підпорядковані ідеям забезпечення конституційних прав і свобод громадянина: на життя, на свободу пересування, на медичну допомогу, на безпечне довкілля, на відшкодування понесених збитків, на судовий захист своїх інтересів тощо.

І хоча Конституція безпосередньо не врегульовує відносин захисту прав дітей (власне, це не становить мету Основного Закону), через вплив на систему правових, державних та суспільних інститутів вона закладає фундаментальні підвалини реалізації національної ювенальної політики.

Центральну роль у системі правового забезпечення прав дітей відіграють законодавчі акти України. Лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені законами України, зобов'язані діяти органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи. Закони наділені вищою юридичною силою по відношенню до інших нормативно-правових актів з питань захисту дітей, а відтак – завжди й у всьому обумовлюють їх зміст і спрямованість. Зрештою, тільки законами (кодексами) України можуть визначатись підстави юридичної відповідальності за правопорушення проти дітей.

Наразі суспільні відносини з приводу захисту дітей регламентуються багатьма законодавчими актами: Законами України «Про охорону дитинства»[4], «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [5], «Про попередження насильства в сім'ї» [6], «Про освіту» [7], «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» [8], «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [9], «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» [10], «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [11], «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» [12], «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» [13], «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [14], а також Кримінальним Кодексом України, Цивільним Кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення (в частині відповідальності за делікти на транспорті та відшкодування заподіяних ними збитків) [15; 16; 17].

Для неспеціаліста така кількість законодавчих джерел мала би свідчити про повноту та усебічність правового регулювання суспільних відносин в сфері захисту дітей. Але насправді, все зовсім не так. Основна маса перелічених законів упорядковують лише окремі, до того ж – далеко не ключові, аспекти захисту дітей. Наприклад, Закон України «Про міліцію» окреслює коло спеціальних повноважень ОВС [18; 19].

За великим рахунком тільки Закони України «Про охорону дитинства» та «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» охоплюють більш-менш масивні пласти відносин з приводу забезпечення дорожньо-транспортної безпеки. Тож розглянемо їх детальніше.

Закон України «Про охорону дитинства» визначає охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет із метою забезпечення реалізації прав дитини на життя,

охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток, встановлює основні засади державної політики у цій сфері.

Прийняття 26 квітня 2001 року цього Закону стало помітною віхою в організації захисту дітей. Фактично уперше на вищому законодавчому рівні ним були визначені (конкретизовані):

- а) завдання, функції, система та правовий статус суб'єктів державного управління в сфері захисту дитинства;
- б) система заходів щодо охорони дитинства;

Однак, редакція Закону Про охорону дитинства виявилась не зовсім вдалою. Вона не охоплювала багатьох важливих аспектів. Відповідно, українське законодавство щодо прав дитини залишається декларативним, більш того, не всі права дитини, визначені Конвенцією, забезпечені відповідними законами.

В державі відсутній системний підхід до врахування думки дитини на всіх рівнях суспільного життя. Принцип якнайкращих інтересів дитини покладено в основу державної політики лише у сфері охорони дитинства та регулювання сімейних відносин. Політика держави не спрямована на активну протидію дискримінації уразливих та маргінальних груп, передусім у доступі до освіти та медичних послуг.

Фінансування державних програм і планів щодо прав дітей здійснюється за «залишковим принципом», а не через визначення фіксованої частки від загального бюджету на їх реалізацію.

В Україні так і не створено інституту омбудсмена з прав дитини, жодна з державних інституцій не здійснює комплексного системного моніторингу дотримання прав дитини, не публікує інформації про його результати.

Суттєве збільшення кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, влаштованих до прийомних сімей або в інші сімейні форми виховання сприяли запровадження фінансування прийомних сімей із Державного бюджету України та Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» від 2005 року [20]. Однак потреба у розширенні юридичного доступу до альтернативних сімейних форм влаштування дітей залишається актуальною.

Редакція Закону «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» розширила коло суб'єктів галузевого управління (наразі до нього входять не тільки державні структури, але й органи місцевого самоврядування), однак не передбачила механізмів їх взаємодії з громадськістю. Лишаються невизначеними механізми раннього виявлення сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, та оцінювання потреб дитини. Висновок про ситуацію в сім'ї робиться органами опіки та піклування практично на основі єдиного документа – акту обстеження житлово-побутових умов. Україна також не виконала рекомендації Комітету щодо фінансової допомоги уразливим сім'ям з дітьми. Принцип «Гроші ходять за дитиною» хоча і є прогресивним, однак не підтримує різні сім'ї з дітьми, охоплюючи лише незначну частину дітей, які потребують допомоги. Рекомендація Комітету щодо розміщення дітей у дитячих установах лише тимчасово і тільки у разі крайньої і необхідності також не виконується.

Чинне законодавство не забезпечує реалізації норм Конституції України в частині належного фінансування та створення умов для безоплатного і належного медичного обслуговування. Наслідки очевидні: стан здоров'я дітей 0-14 років включно продовжує залишатися незадовільним; зростає рівень розповсюдження венеричних захворювань та шкідливих для здоров'я звичок серед молоді; поверховими залишаються знання молоді щодо проблем ВІЛ.

Можна констатувати, що державою не здійснюються заходи щодо забезпечення доступу до освіти безпритульних дітей, дітей-мігрантів та біженців, усунення дискримінації в реалізації права на освіту дітей із ВІЛ/СНІД, не забезпечується у повному обсязі доступ до дошкільної освіти в сільській місцевості, неорганізовано інтеграцію всіх дітей Ромської етнічної групи у державну систему освіти. На сьогодні понад 20 тис. дітей шкільного віку не відвідують школу.

Не вирізняється досконалістю й законодавча регламентація відповідальності за правопорушення прав дітей. Також необхідно законодавчо закріпити особливу процедуру



розгляду у випадках скарг про порушення прав дитини з боку співробітників правоохоронних органів. При цьому важливо передбачити додаткові можливості відомчого та міжвідомчого контролю, а також контролю з боку недержавних організацій. Необхідно виключити можливість припинення розслідування за фактами, викладеними в подібній скарзі, у разі, якщо заявник відмовляється від претензій і просить припинити розгляд.

Ідею про необхідність удосконалення Закону України «Про охорону дитинства» широко підтримують практики. Як показали результати анкетувань, проведених серед посадових осіб МВС України, МОН (нині – Міністерство освіти науки молоді та спорту України), місцевих державних адміністрацій та виконкомів місцевих рад, лише 14% респондентів визнали цей Закон максимально ефективним. Три чверті опитаних (76%) констатують його окремі недоліки. Решта – вважають доцільним його кардинальний перегляд або заміну іншим, більш досконалим нормативно-правовим актом.

З огляду на все вищевикладене, нинішній стан законодавчого забезпечення прав дітей важко визнати оптимальним. Кореспондуюча сфера суспільних відносин регламентується низкою розрізнених законів, переважна більшість яких має вельми дотичне відношення до вказаної проблематики. Здебільшого вони дисонують між собою та врегульовують лише окремі аспекти. Водночас, закони, безпосередньо присвячені питанням захисту дітей є далеко небездоганними, з точки зору юридичної техніки, повноти регуляторного охопту, відповідності соціально-економічним реаліям.

Таким чином, оптимальним шляхом вирішення окресленої ситуації видається розробка та прийняття спеціального законодавчого акту, спрямованого виключно на регулювання відносин з приводу захисту дітей. У зазначеному законі (орієнтовна назва – Закон України «Про захист прав дітей») доцільно визначити: завдання, принципи та пріоритетні напрями забезпечення захисту дітей; компетенцію уповноважених суб'єктів публічної адміністрації; основні форми участі громадян в управлінні сектором захисту дітей; механізми програмування заходів профілактики дитячого травматизму; обов'язкові вимоги щодо безпеки дорожньої інфраструктури, транспортних засобів, організації руху, здійснення вантажно-пасажирських перевезень (як комерційних, так і приватних); права та обов'язки учасників дорожнього руху; умови надання громадянам права на усиновлення (удочеріння), а також підстави для позбавлення (призупинення) відповідного суб'єктивного права; питання медичного забезпечення малозабезпечених дітей; основи публічного контролю за дотриманням прав дітей, його завдання, повноваження його суб'єктів; види юридичної відповідальності за делікти проти дітей.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Философия права: История и современность, проблемы, тенденции, перспективы / С.С. Алексеев. – М.: Норма, 1999. – 329 с.
2. Гуржій Т.О. Актуальні проблеми законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері безпеки дорожнього руху / Т.О. Гуржій // Право України. – 2009. – № 3. – С. 90-95.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2001. – № 30. – Ст.142.
5. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 22.03.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №20.
6. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15.11.2000 // Зібрання законодавства України. – 2002. – № 3. – С. 4.
7. Про освіту: Закон України від 23.03.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 21.
8. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: Закон України №2109-III від 16.11.2000 // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 1.

9. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 6.
10. Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України від 42.01.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6.
11. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України: від 23.03.2000 // Вісник Верховної Ради України. – 2000. – № 27.
12. Про соціальну роботу з дітьми та молоддю: Закон України від 21. 06. 2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2001.– № 42.
13. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей: Закон України від 02.05. 2005 // Вісник Верховної Ради. – 2005. – № 6.
14. Про молодіжні та дитячі громадські організації. Закон України від 01.12.1998 // Вісник Верховної Ради України. – 1999. – № 1.
15. Кримінальний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
16. Цивільний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
18. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
19. Гуржій Т.О. Актуальні питання законодавчого забезпечення реалізації державної політики в сфері безпеки дорожнього руху [Електронний ресурс] / Т. О. Гуржій // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 111-121. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/prtup/2011\\_1/pdf/11gtobdr.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/prtup/2011_1/pdf/11gtobdr.pdf).
20. Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей: Указ Президента України від 11 липня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1086/2005>.

УДК 342.95.421

## **МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Сквірський І.О., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Стаття присвячена спробі визначення сутності громадського контролю у публічному управлінні. У роботі, на основі аналізу чинного законодавства, з'ясована правова природа громадського контролю та здійснена спроба визначення його мети, головних завдань і функцій.

*Ключові слова:* публічне управління, контроль, громадський контроль, мета, завдання, функції.

Сквирский И.О. ЦЕЛЬ, ЗАДАНИЯ И ФУНКЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена попытке определения сущности общественного контроля в публичном управлении. В работе, на основе анализа действующего законодательства, выяснена правовая природа общественного контроля и осуществлена попытка определения его цели, главных заданий и функций.

*Ключевые слова:* публичное управление, контроль, общественный контроль, цель, задания, функции.

Skvirsky I.O. PURPOSE, TASKS AND FUNCTIONS OF PUBLIC INSPECTION IN A PUBLIC MANAGEMENT / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted to an attempt to define the essence of public inspection in a public management. In this paper, based on analysis of current legislation, the legal nature of public control is clarified and attempt to define purpose, tasks and functions is made.