

Черняк О.О.

Київський університет інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0003-0991-4477

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ РЕАЛІЗАЦІЮ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто правовий статус публічних органів, які забезпечують виконання прав і законних інтересів дітей в Україні. Доведено, що під публічним адмініструванням розуміється процес ухвалення та реалізації послуг, спрямованих на задоволення потреб, сформульованих громадянським суспільством. На сьогодні в Україні діє складна система публічних органів, які забезпечують виконання прав і законних інтересів дітей. Виявлено, що не всі міністерства чи відомства безпосередньо або опосередковано залучені до виконання державної політики з охорони прав та законних інтересів дітей, однак робота численних адміністративних органів спрямована на виконання цієї мети. Серед них особливо виокремлюється Уповноважений Президента України з прав дитини, органи та служби у справах дітей, спеціалізовані установи та заклади, які здійснюють їх соціальний захист і запобігання порушенням прав. Проте публічна влада в Україні ще не змогла відмовитися від широкого застосування механізмів централізації, що негативно впливає на функціонування системи публічних органів, призначених для виконання прав і законних інтересів дітей. Також потрібно переосмислити спадщину радянських часів, коли значна відповідальність за виконання прав та законних інтересів дітей покладалася на різноманітні органи.

Висловлено пропозицію, згідно з якою до соціального захисту та запобігання правопорушенням серед дітей мають бути залучені громадяни та інші органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності. Важливим є знаходження шляхів забезпечення реальної всебічності роботи публічних органів, які забезпечують права та законні інтереси дітей в Україні. Підтримується думка, що для цього потрібно ввести посади регіональних омбудсменів, проте ці зміни самі по собі є недостатніми. Слід також забезпечити популяризацію всенародних профільних громадських організацій зі створенням багатьох представництв, віддалених від столиці, покращити співпрацю між усіма публічними органами, які залучені до виконання прав і законних інтересів дітей, забезпечити швидший та повніший обмін інформацією між ними тощо.

Ключові слова: адміністративний орган, громадські організації, дитина, законні інтереси, права та свободи, публічне адміністрування, реалізація, служби, уповноважений.

Вступ. Розвиток громадянського суспільства нерозривно пов'язаний з перерозподілом впливу в різноманітних механізмах реалізації прав та законних інтересів дітей в нашій державі. Після часів, коли громадянське суспільство значно поступалося державним органам, ми маємо часи балансу та синергетичної взаємодії держави, компетентних місцевих органів та різноманітних організацій громадянського суспільства. Волонтерська та просвітницька робота на державному та міжнародному рівнях мають стати не заміною, а стримувальним інструментом задля того, щоб держава мала змогу вдосконалювати систему публічних органів, що створені та функціонують для забезпечення повноцінної реалізації прав і законних інтересів дітей в Україні.

Стан наукової розробки проблеми. Чимало вітчизняних дослідників звертали свою увагу на питання, що так чи інакше дотичні до дослідження правового статусу публічних органів, які забезпечують реалізацію прав та законних інтересів дітей в Україні. Серед них нагадаємо І. Бінько [4], Ю. Іщенко [3], О. Кіфоренко [6], Н. Лесько [10], Н. Лінник [11], Л. Мельник [9], О. Навроцького [8], Є. Таран [5] та ін. Проте частина робіт мала на меті дослідити лише один із публічних органів, що забезпечують реалізацію прав та законних інтересів дітей в Україні. Так, останнім часом чимало уваги науковців зосереджено виключно на дослідженні правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини. Уважаємо, що окреслена нами мета дозволить здійснити

комплексне дослідження, що може бути корисним для ґрунтовного розуміння публічних органів, які забезпечують реалізацію прав і законних інтересів дітей в Україні.

Мета статті полягає тому, щоб сформулювати правовий статус публічних органів, що забезпечують реалізацію прав і законних інтересів дітей в Україні, та класифікувати їх.

Виклад основного матеріалу. Починаючи дослідження сформульованого питання, слід чітко означити, що саме розуміється під публічним органом та публічним управлінням у межах цього дослідження. Погоджуємося зі спостереженням С. Кауфмана щодо того, що існує чітке розмежування між соціальною взаємодією, яке ґрунтується на незахищеності та депривації (наприклад, на вкрай високій потребі в приналежності та відданості), і тим її видом, рушієм якого є пізнання й зростання [1]. За слушним зауваженням Т. Стукан, публічна влада в Україні ще не може відійти від застосування механізмів централізації та здійснення систематичного адміністрування, що тим самим знижує роль інститутів демократії та обмежує легалізовані елементи прояву політичної системи суспільства [2]. Згідно з висновком Ю. Іщенко, народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Для реалізації влади самої влади недостатньо. Має бути створена система носіїв влади – система суб'єктів владних повноважень, яка має об'єднувати систему самих органів влади та систему осіб, які проходять публічну службу в органах публічної влади. Для реалізації влади суб'єкти владних повноважень мають наділятися відповідним публічним ресурсом [3]. І. Білько під публічним управлінням розуміє процес колективного ухвалення та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження й координування мети і дій усіх ключових учасників, а під публічним адмініструванням – регламентовану законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на ухвалення адміністративних рішень; надання адміністративних послуг; здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування [4]. Є. Таран підкреслює, що, незважаючи на те, що визначення державного управління й публічного адміністрування дуже схожі, основною відмінністю в них є те, що державне управління належить до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного; у державному управлінні об'єктом є держава, а в публічному

адмініструванні – суспільство [5]. Уважаємо, що правова культура в Україні сприяє тому, щоб і держава, і суспільство максимально ефективно реалізовували права та законні інтереси дітей в Україні. Цікаво, що О. Кіфоренко визначає публічне управління таким чином: це сфера послуг, яка підтримує громадянське суспільство та забезпечує потреби громадськості. Публічне управління також є ключовим інструментом влади для забезпечення суспільних інтересів [6].

Таким чином, у межах цього дослідження під публічним управлінням розуміється процес ухвалення та реалізації послуг, що забезпечують потреби, сформульовані громадянським суспільством.

Ст. 1 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» містить перелік органів, на які в межах визначеної компетенції покладається здійснення соціального захисту дітей і профілактики серед них правопорушень: це центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері сім'ї та дітей, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері сім'ї та дітей, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері сім'ї та дітей, відповідні структурні підрозділи обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад; уповноважені підрозділи органів Національної поліції; приймальники-розподільники для дітей органів Національної поліції; школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти; центри медико-соціальної реабілітації дітей закладів охорони здоров'я; спеціальні виховні установи Державної кримінально-виконавчої служби України; притулки для дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка) [7].

Також стаття 12 цього Закону встановлює, що у здійсненні соціального захисту і профілактики правопорушень серед дітей беруть участь у межах своєї компетенції інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, окремі громадяни [7], тобто перелік є відкритим і не містить обмежень ні для фізичних, ні для юридичних осіб.

Погоджуємося з висловленою О. Навроцьким думкою щодо того, що серед усіх органів виконавчої влади значною компетенцією у сфері забезпечення прав дитини наділено Кабінет Міністрів

України, незважаючи на те, що його повноваження у сфері дитинства в жодному нормативному акті не прописані, а тільки позначено, що Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної політики у сфері охорони материнства та дитинства [8]. Уважаємо, що цю тезу підтверджує значна кількість постанов Кабінету Міністрів України, серед яких можна нагадати постанову Кабінету Міністрів України від 20.08.2021 р. № 893 «Деякі питання захисту прав дитини та надання послуги патронату над дитиною», а також постанову Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини». Однак деякі питання регулюються підзаконними нормативно-правовими актами окремих міністерств – наприклад, Міністерства юстиції України, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства соціальної політики.

Не погоджуємося з думкою Л. Мельник, що на сьогодні визначення курсу децентралізації влади призводить до того, що держава намагається перекласти на органи місцевого самоврядування окрему сферу відповідальності за забезпечення прав дитини [9]. На наш погляд, сама специфіка забезпечення публічного управління в питаннях, що пов'язані з реалізацією прав і законних інтересів дітей, вимагає постійного покращення роботи органів місцевого самоврядування, а загальнодержавні концепції не можуть втілюватися без належної децентралізованої підтримки. Остання у свою чергу жодним чином не підміняє собою належне функціонування інших суб'єктів державної політики в цій сфері. Підтвердженням цього, на нашу думку, є ст. 12 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», що закріплює таке: фінансування органів і служб у справах дітей, спеціальних установ та закладів соціального захисту для дітей здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством [7].

За останні роки також з'явилося чимало досліджень правового статусу Уповноваженого Президента з прав дитини (дитячого омбудсмена), спрямованих на напрацювання засобів його покращення. Так, Н. Лесько пропонує таке: для повноцінного функціонування інституту омбудсмена з прав дитини в Україні треба внести зміни до законодавства – запровадити посади регіональних омбудсменів з прав дитини; посилити роль взаємодії дитячого омбудсмена з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, громадськими правозахисними організаціями; наділити його правом законодавчої ініціативи [10]. Н. Лінник

указує: омбудсмени з прав дитини з'явилися порівняно нещодавно. Цьому сприяла Декларація з прав дитини 1959 року, а також інші зусилля ООН у цій сфері. Потреба появи такого омбудсмена пояснюється такими причинами: 1) діти через особливості психічного й фізичного розвитку вимагають особливого підходу; 2) вони самостійно не можуть захистити свої права та законні інтереси [11].

Висновки. У межах цього дослідження під публічним адмініструванням розуміється процес ухвалення та реалізації послуг, що забезпечують потреби, сформульовані громадянським суспільством. Це дозволяє висувати, що станом на сьогодні в Україні функціонує розгалужена система публічних органів, що забезпечують реалізацію прав та законних інтересів дітей в Україні. Фактично не буде перебільшенням сказати, що чи не кожне міністерство чи відомство прямо або опосередковано задіяні в реалізацію державної політики з реалізації прав та законних інтересів дітей в Україні, однак робота ряду суб'єктів публічного управління прямо спрямована на це. Серед них виокремлюється Уповноважений Президента України з прав дитини та органи і служби у справах дітей, спеціальні установи та заклади, які здійснюють їх соціальний захист і профілактику правопорушень. При цьому публічна влада в Україні ще не може позбутися широкого застосування механізмів централізації, що негативно впливає на функціонування системи публічних органів, які мають реалізовувати права та законні інтереси дітей в Україні. Також сучасна Україна має остаточно переосмислити спадщину радянських часів, коли значна роль у реалізації прав та законних інтересів покладалася на органи міліції. Уважаємо, що як до соціального захисту, так і до профілактики правопорушень серед дітей мають долучатися громадяни й інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності.

Важливим є пошук шляхів забезпечення реальної всеосяжності роботи публічних органів, що забезпечують права та законні інтереси дітей в Україні. Підтримуємо думку, що цьому сприятиме запровадження посад регіональних омбудсменів, однак таких змін не достатньо. Потрібно забезпечити популяризацію всеукраїнських профільних громадських організацій зі створенням багатьох рівновіддалених від столиці представництв, налагодити співробітництво між усіма публічними органами, що задіяні в реалізації прав і законних інтересів дітей, забезпечити швидший та повніший обмін інформацією між ними тощо.

Список літератури:

1. Кауфман Скотт. За межами піраміди потреб. Новий погляд на самореалізацію / пер. з англ. Анна Марховська 2-ге вид. Київ: Лабораторія, 2021. – 400 с.
2. Стукан Т.М. Публічна влада: характеристика, ознаки та форми прояву. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 4 (31). С. 37-41.. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2021/4/7.pdf>
3. Іщенко Ю.В. Публічний ресурс як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Наукові записки НаУ-КМА*. Том 116. 2011. с. 66-69. URL: https://elib.ukma.edu.ua/NZ/NZV116_2011_law/18_ishchenko.pdf
4. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3-4. С. 41-47. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3-4_2020-41-47.pdf
5. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 31 (70) № 2 2020. С. 33-37. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/7.pdf
6. Кіфоренко О.В. Поняття публічного управління: історичний генезис. *Таврійський науковий вісник. Серія: публічне управління та адміністрування*. №3 (2021). с. 30-36. URL: <http://surl.li/tmchm>
7. Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» №20/95-ВР від 24 січня 1995 р. URL: <http://surl.li/dcevu> (дата звернення: 06.05.2024).
8. Навроцький О.О. Компетенція окремих органів державної влади у сфері забезпечення прав дитини і сучасний стан та шляхи удосконалення. *Право і суспільство*. 2017. №5 Ч. 2. С. 127-131, URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/5_2017/part_2/30.pdf
9. Мельник Л. А. Суб'єкти державної політики у сфері захисту прав дітей. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: <http://surl.li/tmfdq> DOI: 10.32702/2307-2156-2020.1.32
10. Лесько Н.В. Загальна характеристика правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини. URL: <http://surl.li/tmesg>
11. Лінник Н.В. Права людини починаються з прав дитини. *Часопис Київського університету права*. 2020. №1. С. 356-360/ <https://doi.org/10.36695/2219-5521.1.2020.71> URL: <http://surl.li/tmgmt>

Cherniak O.O. THE LEGAL STATUS OF PUBLIC BODIES THAT ENSURE THE REALIZATION OF THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF CHILDREN IN UKRAINE

The article explores the legal status of public bodies responsible for ensuring the realization of the rights and lawful interests of children in Ukraine. It is argued that public administration encompasses the process of adopting and implementing services that address the needs formulated by civil society. As of today, Ukraine operates a complex system of public bodies tasked with safeguarding the rights and lawful interests of children. It is clarified that not every ministry or agency, directly or indirectly, is involved in implementing the state policy on the realization of children's rights and lawful interests, but the work of several administrative bodies is directly aimed at this goal. Among them, particular mention is made of the Commissioner for the President of Ukraine on the Rights of the Child, as well as bodies and services dealing with children's affairs, specialized institutions, and establishments providing their social protection and prevention of violations of rights. However, Ukraine's public authority has not yet been able to rid itself of widespread centralization mechanisms, which negatively affect the functioning of public bodies tasked with realizing children's rights and lawful interests. Moreover, modern Ukraine needs to fundamentally reconsider the legacy of Soviet times when a significant role in the realization of children's rights and lawful interests was assigned to governmental bodies. A proposal is put forward that both social protection and the prevention of child rights violations should involve the participation of citizens and other executive authorities, local self-government bodies, enterprises, institutions, and organizations regardless of ownership form. It is crucial to find ways to ensure the comprehensive functioning of public bodies responsible for children's rights and lawful interests in Ukraine. We support the idea that the introduction of regional ombudsperson positions will contribute to this, but such changes alone are insufficient. It is necessary to promote nationwide specialized civil society organizations by establishing many representations geographically distant from the capital, improve cooperation among all public bodies involved in realizing children's rights and lawful interests, ensure faster and fuller exchange of information among them, etc.

Key words: administrative body, child, civil society organizations, lawful interests, Ombudsman, public administration, realization, rights and freedoms, services.