

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

Виховання здорового молодого покоління, охорона дитинства та забезпечення розвитку молоді є одним із завдань сучасної демократичної та соціально-орієнтованої держави. Істотне значення при цьому має подолання таких негативних соціальних явищ у суспільстві, як безпритульність та бездоглядність дітей, що в переважній більшості випадків стають причинами подальшої деструктивної, зокрема й протиправної, поведінки дітей, призводять до погіршення їх психічного та фізичного здоров'я. Соціально-економічна ситуація, яка склалася в Україні наприкінці ХХ ст. та на початку ХХІ ст. і яка спричинила погіршення соціально-економічного становища населення внаслідок фінансово-економічної кризи, обумовили істотне погіршення становища дітей, спричинили збільшення кількості безпритульних та бездоглядних дітей, а також підвищення рівня підліткової злочинності.

Незважаючи на реалізацію певних державних заходів щодо протидії безпритульності та бездоглядності, вони так і не дали бажаного результату, не привели до відчутних позитивних результатів. Свідченням цього є збільшення кількості безпритульних та бездоглядних дітей на вулицях, вокзалах, площах та інших громадських місцях. Інколи навіть виникає враження, що такі діти залишені напризволяще. Крім того, у правовому регулюванні й організації протидії безпритульності та бездоглядності накопичилось чимало проблем, які суттєво впливають на її ефективність. Серед них: відсутність законодавчо визначеної системи суб'єктів протидії цим негативним явищам, а також належно організованої взаємодії між ними; недовірність законодавчо закріплених заходів протидії безпритульності та бездоглядності; розпорошеність та нечіткість у визначенні завдань, функцій та повноважень суб'єктів протидії безпритульності та бездоглядності та багато інших, які у комплексі сприяють поширенню безпритульності та бездоглядності в Україні, збільшують та урізноманітнюють її форми і прояви, особливо на сучасному етапі загострення економічної ситуації в нашій державі.

Вищезазначене вказує на відсутність ефективного державного механізму протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні, характеристики одного із видів якого – адміністративно-правового – і присвячено дану статтю.

Незважаючи на те, що теоретичні, правові та організаційні питання протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні вже давно стали темою наукових досліджень, про що свідчать наукові публікації О. І. Анатолієва, О. Б. Андрєєвої, С. Т. Гончарук, І. І. Діптана, А. Г. Зінченко, Я. М. Квітки, С. П. Котелчука, О. М. Нечасвої, О. С. Паращевіна, С. Г. Поволоцької, Я. М. Шевченко та інших учених, натомість єдиного погляду про сутність та структуру державно-правового, зокрема й адміністративного, механізму протидії безпритульності та бездоглядності дітей так і не вироблено.

**Метою** даної статті є вдосконалення методологічних, правових та організаційних засад адміністративно-правового механізму протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні, у зв'язку з чим планується вирішити такі завдання: уточнити сутність таких понять, як «державно-правовий механізм», «протидія», «безпритульність», «бездоглядність», «діти», «адміністративно-правовий механізм протидії»; визначити структуру останнього та схарактеризувати її окремі елементи.

Складність та багатозначність діяльності з протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні вимагають від держави відповідного механізму, який отримав назву державно-правового, оскільки охорона дитинства є прямим обов'язком держави. Проте, незважаючи на прийняття ряду законодавчих та підзаконних актів з питань протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні [1–7 та ін.], проведення різних за предметом наукового пошуку досліджень із зазначених питань, єдиного погляду на сутність та структуру *державно-правового механізму* протидії цим антисоціальним явищам так і не вироблено. Не вдаючись до термінологічного та методологічного аналізу поняття державно-

правового механізму протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні зазначимо те, що під таким необхідно розуміти сукупність правових норм різних галузей права (конституційного, кримінального, цивільного, адміністративного, фінансового тощо), які спрямовані на уповільнення темпів зростання цих негативних соціальних явищ, зменшення їх обсягів. Такі правові норми визначають систему суб'єктів протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні, передбачають види та заходи відповідальності за порушення законодавства про охорону дитинства, правоохоронні та соціальні заходи та засоби протидії безпритульності та бездоглядності дітей, напрями, форми та методи протидії безпритульності та бездоглядності дітей тощо.

Що стосується терміна «*протидія*», то вважаємо його комплексним поняттям, яке охоплює собою такі види діяльності, як: профілактика, запобігання, припинення, притягнення до відповідальності – у зв'язку з чим він є більш придатним для характеристики досліджуваного адміністративно-правового механізму ніж, наприклад, такий, як «боротьба».

На відміну від інших термінів («державно-правовий механізм», «протидія»), термін «*безпритульність*» отримав законодавче визначення як «стан людини, пов'язаний з неможливістю фактично проживати/перебувати в жилу приміщенні, на яке вона має право» (ст. 2 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей») [3]. У цьому ж законодавчому акті міститься визначення поняття «безпритульні діти», якими є «діти, які були вимушені залишити або самі залишили сім'ю чи дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання» [3]. Подібне, але дещо інше визначення безпритульних дітей подається у ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства», зокрема такими визначені «діти, які були покинуті батьками, самі залишили сім'ю або дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання» [2]. На нашу думку, використовуючи одні й ті ж самі поняття, законодавець повинен давати однакові визначення або посилатись на визначення, які подавались у нормативних актах, прийнятих раніше.

На відміну від безпритульності, поняття «*бездоглядність*» не отримало законодавчого визначення, хоча воно досить часто використовується в нормативно-правових актах різної юридичної сили [1; 5–7 та ін.]. Вважаємо, що

бездоглядними є діти, які забезпечені постійним місцем проживання, але з різних причин (як суб'єктивних, так і об'єктивних) систематично перебувають без належного догляду та піклування батьків (усиновителів) або інших осіб, які за них відповідають.

Законодавче закріплення отримало поняття «*дитина*», під якою розуміють «особу віком до 18 років (повноліття), якщо згідно із законом, застосовуваним до неї, вона не набуває прав повнолітньої раніше» (ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства») [2]. Варто зазначити й те, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх» від 7 лютого 2007 р. слово «неповнолітні» було замінено на слово «діти» у назві та (або) тексті таких законодавчих актів України: Кримінально-процесуальному кодексі України, Кодексі законів про працю України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінально-виконавчому кодексі України; Законах України «Про міліцію», «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про попередження насильства в сім'ї», «Про місцеве самоврядування в Україні» [8].

Як було зазначено вище, *адміністративно-правовий механізм* протидії безпритульності та бездоглядності неповнолітніх в Україні є одним із видів державно-правового механізму, особливість якого полягає в тому, що він реалізується за допомогою регулюючої ролі саме адміністративного законодавства, тобто законодавства, яке регулює «суспільні відносини, пов'язані з: діяльністю органів виконавчої влади; внутрішньо-організаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства» [9, с. 25–26].

Варто відзначити й те, що поняття адміністративно-правового механізму є найменш розробленим, оскільки воно використовується дуже рідко. В адміністративно-правовій літературі адміністративно-правовий механізм досить часто ототожнюється з механізмом адміністративно-правового регулювання, котрий

визначають, як: 1) сукупність правових засобів, за допомоги яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [10, с. 64]; 2) сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких справляється вплив на відносини, що виникають у процесі здійснення виконавчої влади [11].

До адміністративно-правових засобів, як правило, науковці відносять: норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків [10, с. 64], інколи акти тлумачення норм адміністративного права [11].

У науковій літературі часто вживаними є й такі категорії, як «механізм дії права»; «механізм правотворчості»; «механізм соціального управління»; «механізм правового впливу»; «механізм державного управління»; «механізм забезпечення правових режимів».

Що стосується адміністративно-правового механізму, то він, на нашу думку, є значно ширшим за змістом, ніж механізм адміністративно-правового регулювання, складниками якого є не лише норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків, акти тлумачення норм адміністративного права, а й інші елементи, які ми схарактеризуємо нижче.

Розглядаючи питання про структуру адміністративно-правового механізму, варто наголосити на тому, що науковці розглядають її по-різному. Наприклад, елементами адміністративно-правового механізму протидії нелегальній міграції називаються: система правових актів, що є основою функціонування такого механізму; організаційно-структурні формування механізму; організаційно-правові способи протидії нелегальній міграції [12].

На нашу думку, визначенню структури адміністративно-правового механізму протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні повинні передувати відповіді на такі запитання: яким законодавством регламентується і яка його система; які причини та умови сприяють безпритульності та бездоглядності дітей; яка мета та завдання протидії безпритульності та бездоглядності дітей; які рівні протидії безпритульності та бездоглядності дітей; хто протидіє безпритульності та бездоглядності дітей; які заходи та засоби використовуються під час протидії безпритульності та бездоглядності дітей. Вважаємо, що відповідь на ці запитання допоможе з'ясувати сутність та структуру адміністративно-правового механізму протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні.

Відповідь на перше запитання досить проста, оскільки міститься в самій назві досліджуваного виду адміністративно-правового механізму. Звичайно, таким є *адміністративне законодавство*, визначення якого ми навели вище. Таке законодавство визначає: завдання, функції та повноваження суб'єктів протидії безпритульності та бездоглядності дітей, порядок їх утворення, реорганізації, взаємодії та координації між ними; адміністративні заходи та засоби (методи) протидії безпритульності та бездоглядності дітей; порядок обліку (реєстрації) безпритульних та бездоглядних дітей, отримання та відновлення документів, що посвідчують особу безпритульної дитини; умови та порядок здійснення профілактики безпритульності та бездоглядності дітей, реалізацію інших правоохоронних заходів; адміністративну відповідальність за порушення законодавства про охорону дитинства.

До *причин та умов (факторів)* безпритульності й бездоглядності дітей варто віднести такі: невідповідність організації роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань сім'ї та дитинства реальним потребам суспільства; неспроможність батьків утримувати дітей, що зумовлює збільшення звернень до притулків; жорстокі форми виховання дітей у сім'ях; психологічна криза стосунків батьків та дітей; неспроможність або небажання сім'ї виконувати виховні функції; перебування дітей під опікою матеріально неспроможних родичів (бабусь, дідусів); експлуатація батьками праці дітей, що призводить до послаблення будь-якої мотивації до продовження навчання; нездатність державної інтернатної системи забезпечити соціалізацію вихованців з урахуванням їх потреб та умов розвитку суспільства; низька результативність роботи органів опіки та піклування, недосконала система виявлення неблагополучних сімей [5].

*Метою* протидії безпритульності та бездоглядності дітей є уповільнення темпів зростання рівня цих явищ, зменшення їх обсягів, створення умов для всебічного розвитку та виховання дітей, а також поновлення законних прав, свобод та інтересів таких дітей; *завданням* – розроблення та запровадження ефективних форм роботи з профілактики дитячої безпритульності і бездоглядності, насамперед, виявлення на ранній стадії сімей, які не спроможні або не бажають виконувати виховні функції, та забезпечення захисту прав дітей, які виховуються в таких сім'ях; застосування

ефективних форм соціальної підтримки дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах; створення єдиного електронного банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з наступним впровадженням системи їх обліку; запровадження ефективних форм і методів роботи з дітьми, які перебувають у закладах соціального захисту.

*Рівні протидії* безпритульності та бездоглядності дітей пропонуємо об'єднати в такі групи: 1) загальнодержавний, суб'єктами якого є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, нормативні акти яких з питань протидії безпритульності та бездоглядності дітей реалізується на території усієї України, є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами, яким вони адресовані; 2) регіональний, суб'єктами якого є органи регіонального управління (обласні державні адміністрації та обласні ради), рішення яких обов'язкові на території окремого регіону (області); 3) місцевий, суб'єктами якого є місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; 4) індивідуальний, який здійснюється одним із спеціалізованих суб'єктів протидії безпритульності та бездоглядності, перелік яких ми наведемо нижче.

Відповідаючи на запитання, хто протидіє безпритульності та бездоглядності дітей, варто вести мову про систему відповідних суб'єктів, яких доцільно об'єднати у дві групи: 1) суб'єкти загальної компетенції – Верховна Рада України, Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом (крім спеціалізованих); органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації (крім спеціалізованих), особливість яких полягає у тому, що протидія безпритульності та бездоглядності дітей є одним із їх завдань, функцій, чи повноважень; 2) суб'єкти спеціальної компетенції, які спеціально створені для протидії безпритульності та бездоглядності дітей: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді, уповноважений орган влади Автономної Республіки Крим у справах сім'ї, дітей та молоді, служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад; кримінальна

міліція у справах дітей органів внутрішніх справ; приймальники-розподільники для дітей органів внутрішніх справ; школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти; центри медико-соціальної реабілітації дітей закладів охорони здоров'я; спеціальні виховні установи Державного департаменту України з питань виконання покарань; притулки для дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка).

До елементів адміністративно-правового механізму протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні ми відносимо відповідні адміністративні заходи та засоби (методи), які фрагментарно отримали законодавче визначення. Так, Законом України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» регламентуються адміністративні заходи із: обліку та реєстрації безпритульних та бездоглядних дітей; профілактичні та запобіжні заходи; Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» – профілактичні, контрольні-наглядові, кадрові, інформаційно-довідкові адміністративні заходи; Законом України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» – адміністративні заходи соціального захисту безпритульних та бездоглядних дітей; обліково-реєстраційні та статистичні адміністративні заходи; Законом України «Про охорону дитинства» – заходи адміністративної відповідальності юридичних і фізичних осіб (посадових осіб і громадян) за порушення прав і законних інтересів дитини, заподіяння їй шкоди; Законом України «Про міліцію» – правоохоронні заходи, які з метою протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні можуть застосувати працівники міліції.

Щодо засобів адміністративно-правового механізму протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні, то такими є окремі види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, що ними використовуються під час протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні. Залежно від змісту, характеру, особливостей застосування, юридичних наслідків розрізняють такі альтернативні засоби протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні, як: переконання; примус; контроль; нагляд; розгляд звернень громадян, комплексне

застосування яких є надійною гарантією протидії досліджуванам антисоціальним явищам.

Таким чином, розгляд методологічних, правових та організаційних проблем у сфері безпритульності та бездоглядності дітей в Україні дали змогу визначити *адміністративно-правовий механізм протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні* як один із видів державно-правового механізму, основні

елементи якого врегульовані нормами адміністративного законодавства і який спрямований на уповільнення темпів зростання рівня безпритульності та бездоглядності дітей, його зменшення, створення умов для всебічного розвитку та виховання дітей, а також поновлення законних прав, свобод та інтересів таких дітей.

#### Література

1. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : закон України від 24 січ. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.
2. Про охорону дитинства : закон України від 26 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142.
3. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей : закон України від 02 черв. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 26. – Ст. 354.
4. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : закон України від 13 січ. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 6. – Ст. 147.
5. Про затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 623 // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 20. – Ст. 1443.
6. Про утворення Координаційної ради з питань соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2008 р. № 1035 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 92. – Ст. 3052.
7. Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2007 році Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки : наказ Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту від 23 берез. 2007 р. № 888 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх : закон України від 07 лют. 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 15. – Ст. 194.
9. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
11. Поняття механізму адміністративно-правового регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/65/3480/13>.
12. Поняття адміністративно-правового механізму протидії нелегальній міграції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.shpora.kiev.ua/cumig\\_ponjat.htm.html](http://www.shpora.kiev.ua/cumig_ponjat.htm.html).

*Надійшла до редколегії 19.11.2009*

#### Анотації

Уточнено сутність таких понять, як «державно-правовий механізм», «протидія», «безпритульність», «бездоглядність», «діти», «адміністративно-правовий механізм протидії». Визначено структуру адміністративно-правового механізму протидії та схарактеризовано його окремі елементи.

Уточнена сутність таких понять, як «государственно-правовой механизм», «противодействие», «беспризорность», «безнадзорность», «дети», «административно-правовой механизм противодействия». Определена структура административно-правового механизма противодействия и охарактеризованы его отдельные элементы.

Essence of such concepts is specified in the article, as «state-legal mechanism», «counteraction», «homelessness», «neglect», «children», «administrative-legal mechanism of counteraction». A structure of the last one is determined and its separate elements are characterized.