

УДК 342.951:351.82 - 342.7 (637)

С. В. Семіног

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПУБЛІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

Вступ. В основі формування норм права лежать засадничі ідеї, що визначають правила поведінки учасників правових відносин. Основоположним серед них є принцип законності у відповідності з яким діяльність публічної адміністрації базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно-правових актах [1, с. 47]. Усі публічні органи влади, зокрема й органи опіки та піклування, служби у справах дітей й інші представники публічної адміністрації діють відповідно до чинного законодавства, а тому – приймають рішення [2, с. 76] в межах законних повноважень.

Ратифікувавши Конвенцію про права дитини, Уряд України зобов'язався забезпечити дитині зростання у безпечних і сприятливих умовах, доступ до високоякісної освіти та охорони здоров'я, а також високий рівень життя. Конвенція містить повний перелік прав дитини: на життя, ім'я, набуття громадянства, піклування з боку батьків, збереження своєї індивідуальності, бути заслуханою у ході будь-якого розгляду, що стосується дитини; на свободу совісті та релігії; особисте та сімейне життя; недоторканість житла; таємницю кореспонденції; користуватися найдосконалішими послугами системи охорони здоров'я; благами соціального забезпечення; на рівень життя, необхідний для її розвитку; освіту; відпочинок; особливий захист від викрадень і продажу, фізичних форм експлуатації, фізичного та психічного насильства, участі у воєнних діях; вжиття державою всіх необхідних заходів щодо сприяння фізичному та психічному відновленню та соціальній інтеграції дитини, яка стала жертвою зловживань або злочину [3].

З метою визначення яким чином публічна адміністрація забезпечує та захищає вказані дитячі цінності в межах даної роботи здійснено спробу розкрити публічний інструментарій втілення в дійсність прописаних істин.

Огляд останніх досліджень. Проблематика публічного інструментарію реалізації певного напряму державної політики чи адміністрування окремої сфери має достатньо спірну аргументацію у вітчизняній юридичній науці. Відсутність єдності думок вчених породжує аналіз даної тематики все більшим загальом науковців, зокрема такими як Н. Галіцина, В. Галунько, З. Гбур, Л. Гнилицька, І. Гриценко, О. Єщук, Я. Лазур, А. Маркіна,

Р. Мельник, В. Осадчий, І. Патерило, М. Рівіс, С. Стеценко, та інші.

Однак, публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні не був безпосереднім предметом розгляду жодного із вищезазначених, оскільки їх наукові пошуки стосувалась суміжних йому аспектів.

Виклад основних положень. Дитина завжди була особливим суб'єктом правовідносин, права і свободи якої завжди залежали від волі батьків, а згодом і від політики держави. Ще Домініцій Ульпіан характеризував дитину як особистість з хиткою розважливостю, тому права дитини завжди вимагали особливого захисту держави [4, с. 164], який реалізовується у певному порядку, конкретними уповноваженими суб'єктами та із застосуванням відповідних публічних інструментів досягнення бажаної мети.

Одразу слід відзначити, що досить недавно в сучасній правовій доктрині почало з'являтися поняття «інструменти». Здебільшого у наукових колах можна зустріти використання терміну «форми державного управління», «форми адміністрування», «форми адміністративної діяльності».

Інструмент як загальнотеоретична категорія в праві є засобом для досягнення конкретної мети [5, с. 469]. Як правило, він ототожнюється з теоретико-правовими конструкціями, спрямованими на регулювання конкретних суспільних відносин. При цьому в теорії права найчастіше вживається термін «правові інструменти». Зокрема, М. Челишев пише про те, «що закріплення правових інструментів ... відбувається за допомогою правових конструкцій, які показують (повинні показувати) всі правові грані того чи іншого правового інструменту...» [6, с. 80]. По суті такий підхід означає, що правові інструменти є юридичними категоріями регуляторно-впливаючого спрямування, які дозволяють розглядати функції права через призму юридичних способів і засобів, які справляють вплив на суспільні відносини, як елемент правового механізму [7, с. 40-41].

У свою чергу, сутність поняття «правові засоби» можна витлумачити як у широкому, так і вузькому значенні як всі правові явища, інституційні установки та форми, які тим чи іншим чином пов'язані з регулятивною (охоронною) дією права або ж передбачені правом (законом, індивідуально-правовим актом, договором) юридич-

но значущі дії (їх поєднання та комбінація), які здійснюються суб'єктами з відповідним ступенем дозволеності чи не забороненими законом способами для задоволення їх інтересів, досягнення соціально корисних цілей. Зокрема способами визначаються прийоми юридичного впливу, втілені в юридичних нормах та інших елементах правової системи [8, с. 211].

Відповідно публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні слугує засобом та способом практичного втілення забезпечувальної, оперативної реактивної, попереджувальної та відновлювальної діяльності публічної адміністрації в дійсність.

Однак трапляються й формулювання сутності інструменту в праві із застосуванням широкого підходу – як арсенал, увесь спектр правових феноменів різних рівнів, що виокремлюють і розглядають не тільки в контексті потреб юридичної практики, а й з позицій їх функціонального призначення, тобто тих рис, які характеризують їх як інструменти виконання економічних, політичних чи соціальних завдань [9; 10, с. 79]. Тому у науковій літературі також можна зустріти такі терміни як «законодавчо-правові інструменти», «нормативно-адміністративні інструменти», «організаційно-економічні інструменти».

У такому разі, на переконання С. Алексеєва, ідеться про спеціальний юридичний аспект інструментарію механізму правового регулювання, який охоплює весь комплекс засобів, юридичний інструментарій, задіяний у процесі правового регулювання [11, с. 12].

Ми прибічники думки, згідно з якою публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні – це низка засобів та способів реалізації відповідної державної політики, де остання втілюється в дійсність за допомогою сукупності адміністративних дій публічної адміністрації.

У даному випадку державну політику захисту прав дітей слід розглядати як розв'язання публічними органами влади, делегованими ними представниками соціальних проблем у сфері дотримання прав дитини шляхом застосування різноманітних заходів і засобів соціально-економічного та правового характеру. Процес її реалізації є досить складним та вимагає максимальної виваженості, планування, стратегічності та результативності діяльності уповноважених суб'єктів.

В узагальненому вигляді засоби реалізації державної політики захисту прав дітей – це перелік фактичних дій уповноважених осіб з числа публічної адміністрації, результатом яких є досягнення запланованої мети. При чому, саме наявність завдань породжує виникнення засобів, які слугують реальним чинником втілення в життя останніх.

З вищеведеного слідує, що такі правові явища як реалізація державної політики захисту прав дітей та інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні – тотожні. Принаймні в сутнісному вимірі, оскільки в термін «інструментарій» вже закладено «ядро» реалізації. Відповідно публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні необхідно розглядати через призму діяльності публічної адміністрації.

Зокрема інститут інструментів діяльності публічної адміністрації є одним з найважливіших у загальному адміністративному праві. Саме завдяки використанню різноманітних інструментів публічна адміністрація здатна взаємодіяти з приватними суб'єктами й виконувати закріплені за нею завдання. Проте в Україні немає юридичних актів, у яких визначено всі елементи інструментів діяльності публічної адміністрації, їх види, процедуру ухвалення й умови використання [12, с. 159]. Однак установлення норм адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права, формальна фіксація принципів адміністративного права так би й залишилися прописними істинами, які б ніколи не були реалізовані на практиці, якщо б в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних й ефективних інструментів адміністративної діяльності [13, с. 143].

Тобто використовуючи весь доступний арсенал владного впливу, активною діяльністю (відповідно до встановлених правил) Верховної ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Президентом України з прав дитини, Прокуратури України, Міністерства соціальної політики України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері сім'ї та дітей, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері сім'ї та дітей, відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, окремих громадян, а також уповноважених підрозділів органів Національної поліції України (в окремих випадках й громадських формувань) захист прав дітей в Україні втілюється в реальність та набуває практичного значення.

Традиційно основними інструментами, якими користується публічна адміністрація під час виконання своїх зобов'язань перед суспільством і державою, є форми та методи їх адміністративної діяльності, хоча щодо такого твердження в адміністративній науці є декілька протилежних позицій [10, с. 79; 14, с. 4].

Як приклад, на думку Р. Мельника, до інструментів діяльності публічної адміністрації включають нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт та адміністративний договір [15, с. 9-10].

Щодо цього Я. Лазур уточнює, що більш вдалим є визначення не адміністративного акта як інструмента, а прийняття адміністративного акту, не плану, а затвердження акта планування (акта-плана), не адміністративного договору, а укладення адміністративного договору. В такому разі робиться більший акцент на діяльній стороні, що і повинні відображати інструменти публічного адміністрування. Такий підхід також матиме значення для судової практики, оскільки обов'язковою ознакою рішень (дій чи бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, які можуть бути оскаржені до суду, є те, що вони безпосередньо породжують певні правові наслідки. Відповідно судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів. Тобто самим інструментом, як приклад, є затвердження плану, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав та породжує обов'язки для приватних осіб [16, с 152-153].

Автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» В Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, та ін. мають дещо іншу позицію. Видами інструментів публічного адміністрування, на їх погляд, є наступні: 1) нормативний, адміністративний акт та адміністративний договір – форми публічного адміністрування; 2) план як інструмент публічного адміністрування; 3) фактична дія (інформування населення; проведення перевірки; здійснення моніторингу; надання довідок; виплата грошових коштів; адміністрування реєстрів; 4) адміністративний розсуд; 5) електронне врядування [13, с. 143].

Зазначені інструменти характеризуються такими ознаками: вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; відображають правову динаміку публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [13, с. 143-144].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого, публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні – це низка засобів та способів реалізації відповідної державної політики, де остання втілюється в дійсність за допомогою сукупності адміністративних дій публічної адміністрації.

З розумінням того, що адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо захисту прав дітей – це виконання уповноваженими суб'єктами своїх функціональних обов'язків на основі відповідних законів і підзаконних нормативно-правових актів України в спеціальних адміністративно-правових формах і з використанням спеціальних адміністративно-правових методів з метою досягнення бажаного результату, вважаємо що публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні включає:

- 1) основні елементи – форми та методи адміністративно-правового захисту прав дітей (діяльності публічної адміністрації в сфері адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні);
- 2) другорядні елементи – фактичні дії, контроль, електронне урядування.

Література

1. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 „Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.
2. Лопушняк Г. С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 75–84.
3. Державна доповідь про становище дітей в Україні: досягнення, проблеми, перспективи» (за період 2009–2016 рр.). *Інституційний репозиторій Київського університету імені Бориса Грінченка*. 2016. URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/21247/1/T_Zhuravel_DERZHODOP_KSPSR_IL.pdf.
4. Сірант М. М. Механізми міжнародного права щодо захисту прав дитини. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 824. С. 164–168.
5. Brian Z. Tamanaha How an Instrumental View of Law Corrodes Rule of Law. *DePaul Law Review. St. John's Legal Studies Research Paper*. № 06-0061. 2007. Vol. 56. P. 469–506.
6. Челишев М.Ю. О юридических конструкциях в Проекте изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации. *Изменения в Гражданского законодательства 2012* : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (г. Казань, 15 июня 2012 г.). М.: Изд-во «Юрист», 2012. 484 с. С. 79–86.
7. Галіцина Н. В. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : *Юридичні науки*. 2015. Вип. 6(2). С. 40–45.
8. Бостан С. К., Гусарев С. Д., Пархоменко Н. М. Теорія держави і права : навч. посіб. К. : ВЦ «Академія», 2013. 348 с.
9. Патерило І. В. Право як ціннісна категорія : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 20 с.
10. Кицун С.Ю. Формы административной деятельности публичной администрации при реализации публичного администрирования газодобывающей отрасли

ли України. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 79–84 (Кыргызская Республика).

11. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.

12. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: досвід Французької Республіки. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 159–165.

13. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

14. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.

15. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посібн. К. : Ваіте, 2014. 376 с.

16. Лазур Я. В. Затвердження актів планування в структурі інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. Питання адміністративного права. Кн. 2; відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

Анотація

Семиног С. В. Публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні. – Стаття.

У статті розкрито структуру публічного інструментарію адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні. Вбачається, що це низка засобів та способів реалізації відповідної державної політики, де остання втілюється в дійсність за допомогою сукупності адміністративних дій публічної адміністрації. Визначено, що основними його елементами є форми та методи адміністративно-правового захисту прав дітей (діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні), а другорядними – фактичні дії, контроль, електронне урядування.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративно-правовий захист, захист прав, інструмент, права дітей, публічна адміністрація, форми та методи.

Аннотация

Семиног С. В. Публичный инструментарий административно-правовой защиты прав детей в Украине. – Статья.

В статье раскрыта структура публичного инструментария административно-правовой защиты прав детей в Украине. Представляется, что это ряд средств и способов реализации соответствующей государственной политики, где последняя воплощается в действительность с помощью совокупности административных действий публичной администрации. Определено, что основными его элементами являются формы и методы административно-правовой защиты прав детей (деятельности публичной администрации в сфере административно-правовой защиты прав детей в Украине), а второстепенными – фактические действия, контроль, электронное управление.

Ключевые слова: административная деятельность, административно-правовая защита, защита прав, инструмент, права детей, публичная администрация, формы и методы.

Summary

Seminoh S. V. Public toolkit of administrative and legal protection of children's rights in Ukraine. – Article.

The article describes structure of public tools administrative and legal protection of children's rights in Ukraine. It is a number of means and ways of implementing the relevant state policy, where the latter are implemented through a set of administrative actions of public administration. It is determined that its main elements are forms and methods of administrative and legal protection of children's rights (activities of public administration in the field of administrative and legal protection of children's rights in Ukraine), and minor - actual actions, control, e-governance.

Key words: administrative activity, administrative and legal protection, protection of rights, tool, children's rights, public administration, forms and methods.