

УДК 352.075:347.63 (477)

М. М. БАТЕНЧУК

## **ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ СТРУКТУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАЙНОВИХ ПРАВ ДІТЕЙ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

*Проаналізовано основні елементи управлінської структури у сфері забезпечення майнових прав дітей на регіональному рівні. Доведено необхідність її вдосконалення шляхом уведення спеціалізованих управлінських підрозділів у структури ОДА, РДА, виконавчих органів міських, районних у містах рад, узгодження їх управлінської діяльності та посилення правозабезпечувальних і контрольних функцій.*

**Ключові слова:** управлінська структура, механізми управління, майнові права, служба у справах дітей, орган опіки і піклування, забезпечення, регіон.

*Basic elements of administrative structure in the field of children's property rights ensuring on regional level are analyzed. The necessity is proved of its improvement by implementation of special administrative departments to RSA, DSA, executive bodies of city councils and city district councils, their administrative activities coordination and their law security and controlling functions intensification.*

**Key words:** administrative structure, administrative mechanisms, property rights, children's service, care and custody institution, ensuring, region.

Стратегію державного управління у сфері забезпечення майнових прав дітей визначено у прийнятому в 2006 р. Національному плані дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини. Метою Національного плану є створення умов для функціонування оптимальної цілісної системи захисту прав дітей, визначення шляхів урегулювання проблем ефективного забезпечення її реалізації в Україні, враховуючи цілі розвитку Тисячоліття, стратегії підсумкового документу Спеціальної Сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН “Світ, сприятливий для дітей” та завдання Конвенції про права дитини [18, с. 19].

Україна продемонструвала прагнення та готовність активізувати діяльність системи державного управління, спрямовану на поліпшення становища дітей. Визначено комплексний підхід щодо реалізації прав дитини, в тому числі й майнових. У червні 2007 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України “Про загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року” [2].

Однак кризові явища, притаманні сучасному українському суспільству перехідного типу, негативно відобразились на багатьох сферах державного життя і управління. Сім'я як фундаментальний інститут суспільства та традиційно первинний осередок людської безпеки, у тому числі й економічної, виявилась найбільш уразливою для кризи соціальною ланкою. Одним із наслідків цього негативного явища стало поширення так званого соціального сирітства, проявом якого є дитяча безпритульність [12, с. 3]. Сформувалася ціла соціальна група дітей, позбавлених майна, – матеріальної основи їх майбутнього.

Серед найважливіших засад державної політики щодо соціального захисту

дітей, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, Конституція та нормативно-правові акти України визначають захист майнових, житлових та інших прав та інтересів дітей. Важливою умовою реалізації цих завдань є наявність ефективної організаційної структури в системі виконавчої влади України. У ній втілюються відносини сукупності ланок, апарату управління та існуючі між ними організаційні зв'язки, що виражають взаємодію та координацію елементів усередині цієї системи. Взаємозв'язок та субординація елементів структури за необхідності повинні бути динамічними, оскільки мають розвиватись, враховуючи характер змін об'єкта управління [11, с. 9].

Досліджуючи державну політику у сфері забезпечення майнових прав дітей, українські вчені, зокрема Ж. Петрович, З. Кияниця, І. Кучеріна, В. Мироненко [14–16; 19], аналізували окремі аспекти формування управлінської структури. Більше уваги цій проблематиці приділили у своїх роботах Г. Атаманчук, В. Тертичка, В. Борденюк, Л. Волинець, О. Січкач, Н. Нижник, П. Надолішний, Г. Половінська [9–12; 17; 20; 21]. Однак поза увагою дослідників залишився регіональний аспект формування управлінської структури забезпечення майнових прав дітей, від характеру якого значною мірою залежить ефективність безпосередньої управлінської роботи в цій сфері.

Метою статті є дослідження проблеми формування ефективної управлінської структури забезпечення майнових прав дітей, виходячи із управлінських завдань у цій сфері на регіональному рівні. Завданням, відповідно, є визначення шляхів, форм і методів удосконалення структури управління місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування задля підвищення ефективності забезпечення майнових прав дітей управлінськими засобами.

Формування ефективної управлінської структури забезпечення майнових прав дітей у регіоні, у першу чергу, потребує осмислення її сутності і управлінського призначення. На думку П. Надолішнього, організаційна структура державного управління – це сукупність державно-управлінських ланок і організаційних зв'язків між ними в масштабах країни чи на певному територіальному рівні щодо реалізації державної політики загалом чи на окремому її напрямі [17, с. 32]. На регіональному рівні ця структура як сукупність підключає до управління, тобто вводить в управлінські процеси, різні прояви, сторони, залежності практично всіх органів державної влади і місцевого самоврядування, які тією чи іншою мірою беруть співучасть у формуванні й реалізації державно-управлінських впливів [9, с. 134–135].

Формування структури органів державної влади здійснюється за відомим принципом Г. Чандлера “стратегія визначає структуру” шляхом виділення цілей держави, визначення необхідних функцій для їх реалізації. Таким чином, державна влада реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою [17, с. 32].

У регіонах проведення державної політики у сфері охорони дитинства, розроблення та здійснення галузевих і регіональних програм поліпшення становища дітей, вирішення інших питань у цій сфері (ст. 5 Закону України “Про охорону дитинства” [9]) забезпечують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції, визначеної законодавством.

Законом України “Про місцеві державні адміністрації” встановлено, що виконавчу владу в областях, районах, районах АР Крим, у містах Києві та Севастополі

здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Нею вирішуються питання забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, також здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням законодавства з питань материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення. Отже, місцева державна адміністрація реалізовує державну політику в галузі материнства і дитинства, сім'ї та молоді [3].

Державні адміністрації районів, районів міст Києва і Севастополя, відповідно до ст. 11 Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, здійснюють соціальний захист і захист прав дітей у межах своєї компетенції [1]. Спеціалізованими підрозділами у структурі місцевих державних адміністрацій є управління у справах сім'ї, молоді та спорту та служби у справах дітей [8].

Управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласної, Севастопольської міської державної адміністрації є структурним підрозділом обласної, Севастопольської міської держадміністрації, який утворюється відповідно головою обласної, Севастопольської міської держадміністрації та підзвітний і підконтрольний голові держадміністрації та профільному міністерству [6].

Відповідно до типового Положення про відділ у справах сім'ї, молоді та спорту районної, районної у м. Севастополі державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, відділ у справах сім'ї, молоді та спорту районної, районної в м. Севастополі державної адміністрації є структурним підрозділом районної, районної в м. Севастополі держадміністрації, що утворюється відповідно головою районної, районної в м. Севастополі держадміністрації та підзвітний і підконтрольний голові держадміністрації й управлінню у справах сім'ї, молоді та спорту відповідно обласної, Севастопольської міської держадміністрації [Там же].

В управлінській структурі забезпечення прав дітей, у тому числі й майнових, відділ виконує такі функції: готує пропозиції до проектів регіональних програм і планів поліпшення становища дітей, протидії торгівлі людьми, охорони дитинства, оздоровлення, відпочинку та дозвілля дітей, забезпечує їх виконання; розробляє і подає на розгляд держадміністрації пропозиції до проектів фінансування та матеріально-технічного забезпечення виконання програм і здійснення заходів, спрямованих на поліпшення становища дітей; готує та подає в установленому порядку аналітичні матеріали і статистичну звітність, здійснює контроль за дотриманням законодавства, узагальнює та поширює передовий досвід роботи з питань, що належать до його компетенції тощо.

Відділ очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади відповідно головою районної, районної у м. Севастополі держадміністрації за погодженням із заступником голови обласної, Севастопольської міської держадміністрації і з начальником управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласної, Севастопольської міської держадміністрації. Утримується відділ за рахунок бюджетних коштів. Граничну чисельність і фонд оплати праці працівників відділу

визначає голова держадміністрації в межах виділених коштів. Кошторис і штатний розпис відділу затверджує голова держадміністрації після проведення їх експертизи фінансовим управлінням (відділом). Також відділ є юридичною особою, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

Важливою складовою управлінської структури забезпечення майнових прав дітей є служби у справах дітей. Служба у справах дітей обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації є структурним підрозділом обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, який утворюється головою обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, підзвітний і підконтрольний відповідно голові обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації.

Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Типове Положення про службу у справах дітей обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації та Типове положення про службу у справах дітей районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації [5]. Відповідно до Типового Положення про службу у справах дітей районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації служба у справах дітей районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрації є структурним підрозділом районної, районної в містах Києві та Севастополі держадміністрації, який утворюється головою районної, районної в містах Києві та Севастополі держадміністрації, підзвітний і підконтрольний голові районної, районної в містах Києві та Севастополі держадміністрації та службі у справах дітей відповідно обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації.

Згідно із покладеними на них управлінськими завданнями, служби у справах дітей здійснюють безпосереднє ведення справ і координацію діяльності стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зокрема, служба бере участь у реалізації заходів щодо соціального захисту і захисту прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і несе відповідальність за їх дотримання, а також координує здійснення таких заходів, веде контроль за умовами владштування і утримання, моніторинг діяльності, а також здійснює інші заходи стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Служба під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими структурними підрозділами відповідної держадміністрації та органів місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, об'єднаннями громадян і громадянами.

Службу очолює начальник, який призначається на посаду і звільнюється з посади головою обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації за погодженням з профільним міністерством. Начальник служби має заступників, які за його поданням призначаються на посаду та звільняються з посади головою обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації за погодженням з профільним міністерством.

Службу районного рівня також очолює начальник, який призначається на посаду і звільнюється з посади головою відповідної районної, районної в містах Києві та Севастополі держадміністрації за погодженням із заступником голови та

начальником служби у справах дітей відповідної обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації. Начальник служби має заступників, які за його поданням призначаються на посаду і звільнюються з посади головою районної, районної в містах Києві та Севастополі держадміністрації. Начальник служби виконує такі функції: здійснює керівництво діяльністю служби, несе персональну відповідальність за виконання покладених на неї завдань, а також за роботу підпорядкованих служб закладів; призначає на посаду і звільняє з посади працівників служби; видає в межах своєї компетенції накази, організовує і контролює їх виконання; подає на затвердження голові районної, районної в містах Києві та Севастополі держадміністрації кошторис і штатний розпис служби в межах граничної чисельності та фонду оплати праці працівників; затверджує положення про структурні підрозділи і функціональні обов'язки працівників служби; розпоряджається коштами в межах затвердженого кошторису служби.

Вирішення питань, пов'язаних з усиновленням, улаштуванням дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, під опіку, піклування, до дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей покладається на окремий підрозділ, який утворюється у складі служби у справах дітей. Штатна чисельність такого підрозділу встановлюється залежно від кількості дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, але не менше двох осіб.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції служби, в ній може утворюватися колегія у складі начальника служби (голова колегії), його заступників, керівників інших структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, органів внутрішніх справ, представників підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян і благодійних організацій. Склад колегії затверджується головою обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації за поданням начальника служби. Рішення колегії проводяться в життя наказами начальника служби. Для розгляду наукових рекомендацій і пропозицій щодо поліпшення діяльності та вирішення інших питань у службі можуть утворюватися наукові та координаційні ради і комісії. Склад цих рад і комісій та положення про них затверджує начальник служби.

Постановою Кабінету Міністрів України "Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини" визначено, що виконавчі органи міської, районної в місті, сільської, селищної ради є органами опіки і піклування, а отже, відповідно до законодавства провадять діяльність із захисту майнових і житлових прав дітей (п. 3.) [7]. Органами опіки і піклування є також районні, районні в м. Києві і м. Севастополі державні адміністрації.

Однак структура забезпечення майнових прав дітей місцевих органів державної влади потребує вдосконалення. Сьогодні переважно, кожен орган працює відокремлено, в рамках відомчих інтересів. Спільні заходи мають разовий характер – проведення координаційних нарад, спільних рейдів тощо [13, с. 98]. Окрім того, на рівні ОДА діють служби у справах дітей, проте сама ОДА, маючи великий штат державних службовців, а відповідно, й фінансування, не є органом опіки і піклування.

З метою вдосконалення управлінської структури забезпечення майнових прав дітей вважаємо за доцільне передати в підпорядкування управління у справах сім'ї, молоді та спорту ОДА служби у справах дітей, а також утворити на рівні ОДА у

складі служби у справах дітей окремих сектор контролю за дотриманням органами опіки та піклування законодавства щодо забезпечення майнових прав дітей. У структурах РДА та виконавчих органів міських, районних у містах рад у склад служб у справах дітей, на нашу думку, необхідно ввести спеціальний сектор із забезпечення майнових прав дітей. Такі ж сектори із забезпечення майнових прав дітей необхідно утворити у структурах органів опіки та піклування та у службах у справах дітей. Це дасть можливість консолідувати фінанси, ліквідувати міжвідомчі бар'єри та сприяти ефективній реалізації державної політики в галузі дитинства на рівні місцевих органів державної виконавчої влади.

Сектори із забезпечення майнових прав дітей органів опіки та піклування райдержадміністрацій і виконавчих органів міських (районних у містах) рад необхідно наділити спеціальною компетенцією щодо дотримання майнових прав дітей. Такою ж компетенцією повинен бути наділений і спеціально утворений на рівні ОДА у складі служби у справах дітей сектор контролю за діяльністю органів опіки та піклування.

Отже, на регіональному рівні сьогодні сформована і діє управлінська структура забезпечення майнових прав дітей, яка виконує комплекс завдань у цій сфері. Однак прогалинами в цій структурі є окремі міжвідомчі неузгодженості у здійсненні безпосередньої управлінської діяльності та відсутність належного управлінського контролю на рівні області, який повинні здійснювати уповноважені підрозділи ОДА. Усунення зазначених управлінських недоліків дасть можливість сформуванню більш дієвої та ефективнішої структури забезпечення майнових прав дітей на регіональному рівні.

Перспективою подальшого дослідження цієї проблематики може бути вивчення механізмів координації управлінської діяльності щодо забезпечення майнових прав дітей на регіональному рівні.

#### Література:

1. Закон України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” // *Офіц. вісн. України.* – 2005. – № 4. – Ст. 189.
2. Закон України “Про загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року” // *ВВР України.* – 2009. – № 29. – Ст. 395.
3. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // *Офіц. вісн. України.* – 1999. – № 18. – Ст. 774.
4. Закон України “Про охорону дитинства” // *Офіц. вісн. України.* – 2001. – № 22. – Ст. 981.
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження типових положень про службу у справах дітей” від 30 серпня 2007 р. № 1068 // *Офіц. вісн. України.* – 2007. – № 66. – Ст. 2541.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження типових положень про управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласної, Севастопольської міської державної адміністрації, про відділ у справах сім'ї, молоді та спорту районної, районної у м. Севастополі державної адміністрації” від 1 лютого 2006 р. № 78 // *Офіц. вісн. України.* – 2006. – № 5. – Ст. 220.

7. Постанова Кабінету Міністрів України “Питання діяльності органів опіки та піклування, пов’язаної із захистом прав дитини” від 24 вересня 2008 р. № 866 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 76. – Ст. 2561.

8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій” від 1 серпня 2007 р. № 996 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 58. – Ст. 2307.

9. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

10. *Борденюк В.* Співвідношення органів державної влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Зб. наук. пр. УАДУ. – 2002. – Вип. 2. – С. 347–363.

11. Виконавча влада в Україні : [навч. посіб.] / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 128 с.

12. *Волинець Л. С.* “Діти вулиці” в Україні: ситуаційний аналіз. Інформаційне видання / Л. С. Волинець, О. О. Січкара. – К. : Сфера, 2004. – 80 с.

13. *Волкова С.* Прокурори опікуються правами дітей / С. Волкова // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 8. – С. 92–98.

14. *Кияниця З.* Захист прав дитини як пріоритет державної політики / З. Кияниця // Права дитини: сучасний досвід та інновації : зб. інфор. і метод. матер. / за заг. ред. Г. Лактіонової. – К. : Либідь, 2005. – С. 12–21.

15. *Кучеріна І.* Молоде покоління потребує надійного правового захисту / І. Кучеріна // Вісник прокуратури. – 2006. – № 7. – С. 38–42.

16. *Мироненко В.* Забезпечення права дитини на сімейне виховання / В. Мироненко // Нотаріат для вас. – 2008 – № 3. – С. 60–64.

17. *Надолішній П.* Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття та соціальна практика / П. Надолішній // Вісник НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 31–42.

18. Національний звіт “Зведена III та IV періодична доповідь про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини”. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/category?cat\\_id=110633](http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/category?cat_id=110633)

19. *Петрочко Ж.* Вивчення становища підростаючого покоління як пріоритет державної політики України стосовно дітей / Ж. Петрочко // Український соціум. – 2006. – № 2. – С. 97–106.

20. *Половінська Г.* Сучасні проблеми формування апарату державного управління та шляхи їх вирішення / Г. Половінська // Зб. наук. пр. УАДУ. – 1999. – Вип. 2. – Ч 1. – С. 200–205.

21. *Тертичка В.* Цілі державної політики / В. Тертичка // Вісник УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 208–216.

*Надійшла до редколегії 19.01.2011 р.*