

УДК 342.553: 343.62-053.2

Ю. І. Олифіренко, канд. наук з держ. упр.

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ
ГРОМАД ЗА БЛАГОПОЛУЧЧЯ ТА БЕЗПЕКУ ДІТЕЙ**

Ю.И. Олифиренко, канд. наук по гос. упр.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕСТНЫХ
ОБЩИН ЗА БЛАГОПОЛУЧИЕ И БЕЗОПАСНОСТЬ ДЕТЕЙ**

Yuliia Olyfirenko, PhD in Public Administration

Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

**IMPROVING THE MECHANISM OF RESPONSIBILITY OF LOCAL COMMUNITIES
FOR WELL-BEING AND SAFETY OF CHILDREN**

Досліджено та проаналізовано проблеми організації системи охорони дитинства на місцевому рівні в контексті реформування органів місцевого самоврядування. Визначено напрями удосконалення механізму відповідальності місцевих громад за безпеку та благополуччя дітей.

Ключові слова: охорона дитинства, органи місцевого самоврядування, соціально-правовий захист дітей

Исследованы и проанализированы проблемы организации системы охраны детства на местном уровне в контексте реформирования органов местного самоуправления. Определены направления совершенствования механизма ответственности местных общин за безопасность и благополучие детей.

Ключевые слова: охрана детства, органы местного самоуправления, социально-правовая защита детей

Researched and analyzed the problems of organizing the system of child protection at the local level in the context of the reform of the system of local self-government bodies. The directions of improvement of the mechanism of the responsibility of local communities for the safety and welfare of children are determined.

Key words: child protection, local self-government bodies, social and legal protection of children

Постановка проблеми. В Україні відбувається активний процес децентралізації влади, метою якого є посилення місцевого самоврядування, суттєве розширення повноважень місцевих громад. У зв'язку з цим актуальності набуває пошук ефективних шляхів організації системи охорони дитинства на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем у сфері правового захисту дітей тривалий час є предметом уваги науковців. Психологічні та соціально-педагогічні аспекти даної проблематики вивчали О. Безпалько, І. Зверева, А. Капська, Л. Кальченко, Н. Павлик, Ж. Петрочко, І. Пеша. Увага науковців В. Вакуленко, В. Виноградової-Бондаренко, І. Галатир, І. Голубочки, А. Зінченко, І. Ченбай зосереджувалась на дослідженні генезису явищ дитячої бездоглядності та безпритульності, його особливостей в конкретні історичні періоди. Проблеми державної політики та державного управління у сфері соціального благополуччя дітей, а також шляхи їх вирішення відображені у наукових працях В. Бакуменка, М. Бутка, Л. Волинець, І. Горобець, І. Долі, Я. Жовнірчика, З. Кияниці, Л. Кривачук, М. Кравченко, М. Ребкала, С. Толстоухової, Ю. Харченко, І. Цибуліної та інших. Питанням взаємовідносин органів державної влади, місцевого самоврядування та неурядових організацій присвячені наукові дослідження О. Безпалько, О. Васильєвої, Ю. Горемикіної, Н. Калінкіної, О. Котукова, М. Левчук, А. Матвійчука, Л. Сідельнік.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявні численні дослідження, присвячені проблемам державного управління соціально-правовим захистом дітей, нашу думку, на особливу увагу заслуговує питання контролю за

діяльністю органів місцевого самоврядування, як з боку державних органів (в частині делегованих повноважень), так і громадськості.

Метою статті є дослідження організації системи охорони дитинства на місцевому рівні в контексті реформування системи органів місцевого самоврядування. Визначення напрямів удосконалення механізму відповідальності місцевих громад за безпеку та благополуччя дітей.

Виклад основного матеріалу. Охорона дитинства в нашій державі законодавчо визначена стратегічним загальнонаціональним пріоритетом, що має важливе значення для забезпечення національної безпеки України, ефективності внутрішньої політики держави.

При цьому засадами внутрішньої політики у соціальній сфері, відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [1] є:

поліпшення соціального захисту дітей, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої та соціально благополучної сім'ї;

створення ефективної системи забезпечення реалізації та захисту прав дитини;

створення умов для повноцінного життя і розвитку дитини, її безпеки, благополуччя, зростання у безпечному сімейному оточенні;

забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, молоді, працівників бюджетної сфери, а також багатодітних сімей, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечно-кредитування;

подолання бездомності громадян, безпритульності, бездоглядності, бродяжництва серед дітей;

недопущення насильства стосовно дітей, залучення їх до найгірших форм дитячої праці, втягування у злочинну діяльність;

запобігання соціальному сирітству та інституціоналізації дітей, зокрема, шляхом забезпечення підтримки батьків у виконанні ними батьківських обов'язків та розвитку системи соціальних послуг для сімей з дітьми;

підтримку сімей, які усиновили дітей, взяли дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на виховання у свої сім'ї";

Важливим є те, що Законом України «Про основи національної безпеки України» [2] серед загроз національним інтересам і національній безпеці України визначено:

неефективність державної політики щодо підтримки сім'ї та забезпечення, дотримання і захисту прав дитини, і як наслідок, збільшення кількості сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які залишилися без батьківського піклування (у соціальній та гуманітарній сферах);

зростання небезпеки для життя і здоров'я цивільного населення, насамперед дітей, внаслідок воєнних дій чи збройних конфліктів (у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України).

Зазначені зміни в законодавстві свідчать про значні зрушення в напрямку удосконалення концептуальних засад державної політики у сфері соціально-правового захисту дітей, суттєвих кроків на шляху до формування внутрішньої політики держави на основі принципу дітоцентризму.

Однак реалізація вказаних вище пріоритетів, а також реальне покращення становища дітей та сімей, неможливе без удосконалення функціонування органів опіки та піклування рівня місцевого самоврядування, запровадження реальних механізмів відповідальності їх посадових осіб, посилення ролі громад (село, селище, місто) у вирішенні питань безпеки та благополуччя дітей.

Тривалий час у органів опіки та піклування сільських, селищних та міських рад (районного значення) були відсутні практичні механізми для реалізації їх функцій у сфері соціально-правового захисту дітей, зокрема профілактики дитячої безпритульності, бездоглядності, вирішення проблем соціального сирітства. Фактично ця робота забезпечувалась органами опіки та піклування міського (міст обласного значення) та районного рівня та службами у справах дітей, які утворені у їх складі.

Наслідком цієї ситуації є критичне становище сфери дитинства, свідченням якого є поглиблення явищ дитячої бездоглядності та соціального сирітства, поширення випадків загибелі дітей внаслідок батьківської недбалості та жорстокого поводження, факти насильства по відношенню до дітей. Такі випадки, зокрема, у 2017 році сталися у м. Києві, м. Харкові, Чернігівській та інших областях України.

Загалом, за даними місцевих органів виконавчої влади від нещасних випадків невинуватого характеру в Україні за 9 місяців 2017 року загинуло 247 дітей у віці до 14 років[3].

Сьогодні в Україні відбувається процес децентралізації влади, який має на меті посилення ролі місцевого самоврядування, суттєве розширення повноважень територіальних громад, оскільки саме на рівні громад можливо максимально забезпечити надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на окремій території.

Тому, з метою максимального наближення до дитини тих органів, які мають здійснювати її соціально-правових захист, Законом України від 19.01.2017 № 1824-VIII внесено зміни до статті 4 Закону України „Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей”[4], яким передбачено:

- утворення служб у справах дітей виконавчих органів сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад із штатною чисельністю з розрахунку один працівник служби не більше ніж на одну тисячу дітей, але не менше одного працівника на об'єднану територіальну громаду;

- установлення штатної чисельності працівників районних, міських, районних у містах служб у справах дітей з розрахунку один працівник служби не більше ніж на одну тисячу дітей, які проживають у районі, та не більше ніж на дві тисячі дітей, які проживають у місті, районі у місті.

Наразі сільські, селищні ради об'єднаних територіальних громад мають право утворювати у своїй структурі служби у справах дітей та комісії з питань захисту прав дитини, а також самостійно провадити діяльність, пов'язану із захистом прав дитини (за виключенням діяльності з усиновлення дітей та створення прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу).

Незважаючи на це, процес утворення служб у справах дітей у складі органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад відбувається дуже повільно.

За даними моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування у галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що запроваджено Мінрегіоном, станом на 01.11.2017 з поміж 413 об'єднаних територіальних громад утворено службу у справах дітей тільки у 38 з них (близько 10 %).

Це свідчить про те, що організація системи охорони дитинства, на рівні місцевих громад продовжує здійснюватися за залишковим принципом.

Причини невиконання вимог законодавства, керівники об'єднаних територіальних громад, здебільшого пояснюють:

- відсутністю необхідності створення служб у справах дітей, оскільки такі органи діють на районному рівні;

- обмеженістю фінансових можливостей місцевих бюджетів;

колегіальним характером прийняття рішення про утворення служби у справах дітей (структура і штати виконавчих органів зазначених органів місцевого самоврядування затверджується відповідними радами).

Проблемним також є питання відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, старост, за їх дії чи бездіяльність, які призвели до порушення прав дітей. Повноваження старости визначені ст.54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], якою не визначені функції зазначених посадових осіб у сфері соціально-правового захисту дітей.

Особливо гостро це питання стоїть в районах, територія яких повністю охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами, адже до об'єднання, функції органів опіки та піклування на території сіл та селищ, які увійшли до складу об'єднаних територіальних громад, здійснювали виконавчі комітети сільських та селищних рад, які попри усю недосконалість їх функцій у цій сфері, все ж таки мають право негайного реагування на випадки загрози життю та здоров'ю дітей.

Так, відповідно до п. 8 постанови Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» від 24 вересня 2008 р. № 866, якщо надійшла інформація про загрозу життю або здоров'ю дитини, яка проживає на території сільської, селищної ради, виконавчий орган сільської, селищної ради протягом одного дня приймає рішення про негайне відібрання дитини у батьків, забезпечує її тимчасове влаштування та у день відібрання дитини письмово повідомляє про це службу у справах дітей.

Прийняттю рішення передуює вихід посадових осіб за місцем перебування дитини, перевірка інформації та застосування заходів щодо її безпеки.

Натомість, в умовах децентралізації, сільські ради, які увійшли до складу ОТГ, втратили свій статус органу опіки та піклування і центр відповідальності, фактично перемістився на рівень населеного пункту навколо якого відбулося об'єднання. Зазначене знижує рівень оперативності реагування та прийняття рішень в ситуації загрози життю та здоров'ю дитини.

Засобом впливу також на поведінку батьків, які неналежним чином виконують батьківські обов'язки, було їх заслуховування на засіданні виконавчого комітету.

Хоч процедура розгляду таких питань і не врегульована чинним законодавством, проте вона є поширеною в роботі виконавчих органів сільських та селищних рад і, на переконання практиків, є досить дієвим механізмом організації роботи з сім'ями, які нехтують батьківськими функціями. Адже рішенням виконавчого комітету визначались завдання для членів виконавчого комітету, депутатів відповідних рад щодо здійснення контролю станом виконання батьками їх обов'язків, умовами проживання дітей, надання адресної допомоги родині, тощо (своєрідна форма роботи мультидисциплінарної команди).

Для прикладу така ситуація склалася у Сновському районі Чернігівської області.

За даними Мінрегіону України, в Україні вже є 5 ОТГ, територія яких повністю співпадає з територією відповідних адміністративних районів: Народицька (Житомирська область), Старосинявська, Летичівська (Хмельницька область), Сновська (Чернігівська область) та Апостолівська (Дніпропетровська область) [5].

Таким чином в умовах децентралізації повноважень та передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, актуальним є питання запровадження механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, контролю за їх діяльністю, як з боку державних органів, так і громадськості.

Основні орієнтири щодо організації контрольно-наглядової діяльності у сфері місцевого самоврядування передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування [7], ратифікованою Україною у 1997 році.

Так, відповідно до статті 8 зазначеного нормативно-правового акту:

1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених Конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Адміністративний нагляд, на сучасному етапі все більш поширеним у зарубіжних країнах і обмежується перевіркою законності рішення органів місцевого самоврядування. За такого підходу уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, а може лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. В свою чергу, органи місцевого самоврядування можуть у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від префектів (урядових уповноважених), а й від парламентів, президентів, урядів [8].

Відповідно до ст. 35 Закону України „Про місцеві державні адміністрації”, контроль за діяльністю виконавчих органів сільських, селищних і міських рад здійснюється місцевими державними адміністраціями, це стосується, перш за все, делегованих місцевим радам та їх виконавчим органам повноважень.

Згідно зі ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні органам виконавчої влади.

Порядок здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» (зі змінами та доповненнями) [9].

Процедура та механізм здійснення контролю органами виконавчої влади у сфері охорони дитинства, наразі є не достатньо врегульованими.

З нашої точки зору, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування, з питань охорони дитинства можливе через:

- запровадження Стандартів соціально-правового захисту дітей в територіальній громаді з відповідними індикаторами, які включатимуть перелік обов'язкових органів та служб, заходів, фінансових ресурсів (з визначенням обов'язкової частки місцевих бюджетів спрямованих на реалізацію соціальних програм щодо дітей (у тому числі загальну та позашкільну освіту, охорону здоров'я, матеріальна підтримка сімей з дітьми, соціальні послуги з підтримки родин тощо)) і т.д.;

- розроблення окремого нормативно-правового акту (Закон України «Про органи опіки та піклування»), з чітким визначенням меж компетенції, функцій та відповідальності органів опіки та піклування сільського, міського та районного рівнів;

- наділення виконавчих органів сільських, селищних та міських рад делегованими повноваженнями у сфері соціально-правового захисту дітей;

- внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо персональної відповідальності голів сільських, селищних, міських рад за організацію соціального захисту дітей, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у тому числі за неякісне здійснення контролю за умовами проживання дітей у неблагополучних сім'ях, відсутність (несвоєчасність) реагування на факти невиконання батьками батьківських обов'язків, залишення дітей без батьківського піклування, прийняття необґрунтованих рішень щодо направлення дитини на виховання до державного закладу;

- конкретизацію в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» функцій здійснення місцевими державними адміністраціями контролю за дотриманням виконавчими органами сільських, селищних та міських рад законодавства у сфері захисту дітей;

- розроблення порядку судового оскарження бездіяльності представницьких органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад) та зобов'язання їх до вчинення дій щодо прийняття рішень, спрямованих на виконання законодавства України у сфері охорони дитинства (у разі, якщо вимоги законодавства відповідним органом місцевого самоврядування ігноруються), зокрема щодо створення служб у справах дітей, прийняття програм з питань соціально-правового захисту дітей;

- запровадження механізму залучення депутатів місцевих рад до вирішення питань соціального захисту дітей та сімей на їх виборчому окрузі через доповнення статті 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» пунктом відповідного змісту, а також застосування системи наставництва та шефства з боку депутатів місцевих рад та членів громади над сім'ями та дітьми, які опинились у складних життєвих обставинах (депутат місцевої ради має бути ланкою між сім'єю, дитиною та органом опіки та піклування);

- наділення сільських та селищних старост конкретними повноваженнями у сфері профілактики дитячої бездоглядності та безпритульності, жорстокого поводження, захисту дітей (виявлення та інформування відповідних органів та служб про дітей у складних життєвих обставинах, дітей, залишених без батьківського піклування, реагування на випадки жорстокого поводження з дітьми, загрози їх життю та здоров'ю);

- запровадження інституту регіональних представників Уповноваженого Президента з прав дитини (на громадських засадах ці функції можуть виконувати представники правозахисних організацій, визначені за результатами відповідних конкурсних процедур);

- запровадження практики проведення громадських слухань з питань реалізації державної політики із соціально-правового захисту дітей як на місцевому, так і регіональному рівнях.

Висновки. Таким чином, в умовах реформування територіальної організації влади та децентралізації владних повноважень важливим є не лише розширення повноважень органів місцевого самоврядування, а й розроблення механізму їх відповідальності перед державою та громадськістю. Органи опіки та піклування сільського та міського рівня мають стати основним суб'єктом у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей та відповідальності за долю дітей в громаді, а громада села, селища та міста – базовим рівнем для надання соціальних послуг сім'ї та дитині.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI

2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року № 964-IV

3. Офіційний сайт Державної служби із надзвичайних ситуацій. Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/files/2017/11/16/555/%D1%96%D0%BD%D1%84.doc.pdf>.

4. Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 №20/95-ВР

5. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Джерело інформації: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/nastav-chas-formuvannya-efektivnogo-rayonnogo-rivnya-ivzhe-ochevidno-z-yakih-rayoniv-treba-pochinati-v-yacheslav-negoda>

6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21 травня 1997 року № 280/97-ВР

7. Європейська Хартія місцевого самоврядування ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97

8. Адміністративний, судовий та фінансовий контроль за діяльністю місцевого самоврядування з боку центральної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bookster.com.ua/seminars/question/2023>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади»

References

1. Zakon Ukrainy «Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky» vid 1 lypnia 2010 roku № 2411-VI

2. Zakon Ukrainy «Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy» vid 19 chervnia 2003 roku № 964-IV

3. Ofitsiynyi sait Derzhavnoi sluzhby iz nadzvychaynykh sytuatsii. Rezhym dostupu: <http://www.dsns.gov.ua/files/2017/11/16/555/%D1%96%D0%BD%D1%84.doc.pdf>.

4. Zakonu Ukrainy «Pro orhany i sluzhby u spravakh ditei ta spetsialni ustanovy dlia ditei» vid 24.01.1995 № 20/95-VR

5. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Dzherelo informatsii: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/nastav-chas-formuvannya-efektivnogo-rayonnogo-rivnya-ivzhe-ochevidno-z-yakih-rayoniv-treba-pochinati-v-yacheslav-negoda>

6. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR

7. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia ratyfikovana Zakonom Ukrainy № 452/97-VR vid 15.07.97

8. Administratyvnyi, sudovyi ta finansovyi kontrol za diialnistiu mistsevoho samovriaduvannia z boku tsentralnoi vlady [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://bookster.com.ua/seminars/question/2023>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади»

Олифіренко Юлія Іванівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Олыфиренко Юлия Ивановна – кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченка, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Olyfirenko Yuliia, PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).