УДК [35:36]-053.2(477)

Кривачук Л.Ф.,

Львовская государственная финансовая академия; ученый секретарь; кандидат наук по государственному управлению; доцент (Украина, г. Львов)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ДЕТСТВА В УКРАИНЕ

В статье рассмотрено организационно-институциональное обеспечение государственной политики в сфере охраны детства в Украине: проанализирована организационно-функциональная структура органов исполнительной, законодательной и судебной власти, которые обладают полномочиями в сфере охраны детства. Обращено внимание на деятельность Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка, коллегиальных совещательных органов в области охраны детства, органов опеки и попечительства. Предложены рекомендации по усовершенствованию организационного механизма формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства.

Ключевые слова: охрана детства; государственная политика в сфере охраны детства; органы государственной власти; органы исполнительной власти; органы местного самоуправления.

Постановка проблемы. Охрана детства определена стратегическим общенациональным приоритетом многих стран мира. Вкладывая ресурсы в детей, государство обеспечивает стабильность благосостояния нации, готовит граждан, способных взять управление государственными и общественными делами. Проблема формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства имеет важное как теоретическое, так и практическое значение. Учитывая сложность и многоаспектность этой проблемы, следует подробнее проанализировать и исследовать организационный механизм формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства в Украине, основой которого является организационно-институционное обеспечение. Эффективное выполнение задач государственной политики в сфере охраны детства (далее — ГПОД), руководство общественными процессами в отношении детей осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления, которые являются главными субъектами

государственной политики в сфере охраны детства. Поэтому считаем, что именно система органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) и органов местного самоуправления выступает основой организационного механизма формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства.

Анализ последних исследований и публикаций. Анализ научной литературы по обозначенной проблеме показывает, что вопросы исследования механизмов государственного управления, их содержательного наполнения, состояния функционирования являются предметом исследования многих зарубежных и отечественных ученых (В. Аверьянов, Г. Атаманчук, В. Афанасьев, В. Бакуменко, В. Загорский, Н. Есипчук, В. Князев, А. Кузнецов, А. Машков, П. Надолишний, Н. Ныжник, А. Оболенский, Л. Приходченко, А. Радченко, Ю. Сурмин, Ю. Тихомиров, А. Федорчак, Л. Юзьков и др.).

Ближе к исследуемой нами проблеме стоят труды таких ученых, как: И. Цыбулина (организационный механизм государственного управления в сфере обеспечения защиты прав детей), Г. Бевз, Г. Голубчик, Л. Тарусова, Т. Тищенко, Ю. Харченко (организационный механизм государственного управления в сфере социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительського попечительства), И. Хожило (организационный механизм государственного управления в сфере профилактики ВИЧ/СПИДа), И. Гасюк (организационный механизм государственного управления физической культурой и спортом), М. Батенчук (организационно-правовой механизм государственной политики в сфере обеспечения имущественных прав детей).

Цель статьи. Исследование организационно-институционного обеспечения государственной политики в сфере охраны детства в Украине, которое является основой организационного механизма формирования и реализации этой политики, и предложение рекомендаций по его усовершенствованию.

Изложение основного материала. Эффективность функционирования органов государственной власти и местного самоуправления напрямую зависит от слаженной организации их деятельности, согласованности функций и полномочий, т.е. от действенности той организационно-функциональной структуры, в рамках которой функционирует организационный механизм формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства. В научной литературе под «организационно-функциональной структурой государственного управления» понимают «совокупность органов государственной власти, а также государственных учреждений и организаций в единстве их функций, полномочий и организационных связей, которая обеспечивает целостное управленческое воздействие на общественную систему или на отдельные ее сферы» [1, с. 31].

Важным в аспекте исследуемой проблемы является анализ системы органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих формирование и реализацию государственной политики в сфере охраны детства.

Отметим, что основные принципы и государственную политику в сфере охраны детства согласно ст. 5 Закона Украины «Об охране детства» (от 26.04.2001 г. № 2402-III) определяет Верховная Рада Украины, как единственный законодательный орган страны. Как указано в ст. 2 упомянутого Закона, «задачей законодательства об охране детства является расширение социально-правовых гарантий детей, обеспечение физического, интеллектуального, культурного развития молодого поколения, создание социально-экономических и правовых институтов в целях защиты прав и законных интересов ребенка в Украине» [6]. Стоит отметить, что из 27 комитетов Верховной Рады Украины можно выделить следующие 7 комитетов, которые касаются вопросов охраны детства: по вопросам культуры и духовности, по вопросам науки и образования, по вопросам здравоохранения, по вопросам семьи, молодежной политики, спорта и туризма, по вопросам социальной политики и труда, по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией, по вопросам прав человека, национальных меньшинств и межнациональных отношений. Однако нет комитета по охране детства (или по вопросам детей).

Важно также обратить внимание на деятельность Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, собственно создание в Украине этой конституционной институции стало новацией в государственно-правовой системе защиты прав и свобод человека, включая права ребенка. В частности, согласно ст. 101 Конституции Украины Уполномоченный по правам человека осуществляет парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина. При этом речь идет о всех правах и свободах человека (личные, гражданские, политические, социальные, экономические, культурные) и всех категориях носителей этих прав и свобод, в частности детей. Уполномоченный по правам человека является независимым конституционным контрольным субсидиарным органом внесудебной защиты прав ребенка, согласно Конвенции ООН о правах ребенка. Во исполнение рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка в Секретариате Уполномоченного по правам человека создано специальное подразделение — Управление по вопросам соблюдения прав ребенка, недискриминации и гендерного равенства, которое осуществляет системный мониторинг соблюдения требований Конвенции ООН о правах ребенка и рассматривает жалобы, с которыми обращаются непосредственно дети или взрослые относительно детей [11].

Президент Украины, как глава государства, согласно ст. 102 Конституции Украины является гарантом соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина. Осуществление Президентом Украины полномочий относительно соблюдения конституционных прав ребенка обеспечивается Уполномоченным Президента Украины по правам ребенка, при котором действует Управление обеспечения деятельности Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка. Следует отметить, что указанная институция была создана в 2011 г. в соответствии с Указом Президента Украины «Вопросы Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка» (от 11.08.2011 г. № 811/2011). Основными функциями Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка являются: постоянный мониторинг соблюдения конституционных прав ребенка, выполнение международных обязательств в этой сфере и внесение в установленном порядке Президенту Украины предложений по пресечению и предотвращению повторения нарушений прав и законных интересов ребенка, внесение Президенту Украины предложений по подготовке проектов законов, актов Президента Украины по вопросам прав и законных интересов ребенка, осуществление мероприятий, направленных на информирование населения о правах и законных интересах ребенка [2].

Проведение государственной политики в сфере охраны детства, разработку и осуществление целевых общегосударственных программ, координацию деятельности центральных и местных органов исполнительной власти в этой сфере согласно ст. 5 Закона Украины «Об охране детства» (от 26.04.2001 г. № 2402-III) обеспечивает Кабинет Министров Украины. Ежегодно Кабинет Министров Украины докладывает Верховной Раде Украины о состоянии демографической ситуации в Украине, положении детей и тенденциях его изменения в ходе внедрения социально-экономических преобразований.

При Кабинете Министров Украины функционирует Межведомственная комиссия по вопросам охраны детства, которая является временным консультативным, совещательным органом. Комиссия образована в 2000 г. в результате реорганизации Межведомственной комиссии по координации действий по выполнению Конвенции ООН о правах ребенка, Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей и Национальной программы «Дети Украины», которая действовала с 1996 года.

Учитывая собственный практический опыт в сфере охраны детства, отметим, что особенно важное значение в процессе формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства имеют контроль, координация и межведомственное взаимодействие. Вместе с тем анализ Положения о Межведомственной комиссии по вопросам охраны детства (ред. 2012 г.)

указывает на сужение координационной функции, в частности, в п. 1 Положения (ред. 2006 г.) указано, что Комиссия «способствует реализации государственной политики в сфере охраны детства, обеспечивает координацию действий ...», в Положении (ред. 2012 г.) имеем: Комиссия создана «с целью подготовки предложений по реализации государственной политики по вопросам защиты прав и интересов детей». Целесообразно обратить внимание на терминологию Положения (ред. 2012 г.). Так, в п. 1 используется термин «государственная политика по вопросам защиты прав и интересов детей», а далее в тексте: «государственная политика в сфере охраны детства». Кроме того, сужены задачи, которые возложены на Комиссию. Отметим, что организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляет Министерство социальной политики Украины (предварительно — Министерство Украины по делам семьи, молодежи и спорта) [3; 9].

Анализируя систему центральных органов исполнительной власти (далее — ЦОИВ), отметим, что согласно Указу Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» (от 09.12.2010 г. № 1085/2010) [4] реорганизованы ЦОИВ, в частности, в сфере охраны детства ликвидировано Министерство Украины по делам семьи, молодежи и спорта; Государственный департамент по усыновлению и защите прав детей; Государственная социальная служба семьи, детей и молодежи.

На сегодня «главным органом в системе центральных органов исполнительной власти по формированию и обеспечению реализации государственной политики ... по вопросам семьи и детей», а также «центральным органом исполнительной власти, к полномочиям которого относятся вопросы усыновления и защиты прав детей» является Министерство социальной политики Украины [7]. Полномочия в сфере охраны детства возложены на Департамент семейной политики и Департамент по усыновлению и защите прав ребенка названного министерства.

Вопросы охраны детства по тем или иным направлением ГПОД относятся к компетенции нескольких ЦОИВ. В частности, в 2011 г. реорганизованы и расширены полномочия Министерства образования и науки Украины, новое название — Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины, в его составе была создана Государственная служба молодежи и спорта. Следует отметить, что в марте 2013 г. Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины опять реорганизировали, создав два Министерства, а именно: Министерство образования и науки Украины и Министерство молодежи и спорта Украины. К системе ЦОИВ в сфере охраны детства также относятся Министерство здравоохранения Украины; Министерство культуры Украины; Министерство внутренних дел Украины; Государственная пенитенциарная служба Украины, а также другие ЦОИВ, которые косвенно влияют на ГПОД, осуществляя свои функции (Министерство финансов Украины, Министерство юстиции Украины, Министерство чрезвычайных ситуаций Украины, Пенсионный фонд Украины, Фонд социального страхования по временной потере трудоспособности и т.д.).

Заметим, что центральным органом исполнительной власти, на который возложены полномочия по вопросам «социальной защиты детей» является не только Министерство социальной политики Украины. Как указано в Законе Украины «Об органах и службах по делам детей и специальных учреждениях для детей» (от 24.01.1995 г. № 20/95-ВР) [5], «осуществление социальной защиты детей...» возлагается на «специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по делам семьи, детей и молодежи...». Следовательно, уже на центральном уровне мы прослеживаем дублирование функций органов исполнительной власти в сфере охраны детства.

На региональном (областном) и местном (районном) уровнях органы исполнительной власти (далее — ОИВ) в сфере охраны детства представлены: ОИВ общей компетенции (структурные подразделения местных государственных администраций) и ОИВ специальной компетенции.

Консультативно-совещательным органом на районном уровне является Комис-

сия по вопросам защиты прав ребенка, которая была создана в 2008 г. Как показывает анализ, в задачах Комиссии нет координационной функции, которая была основной в деятельности Координационного совета по делам детей, действовавшего до 2008 г. и функционировавшего на районном и на областном уровнях. Поэтому снова констатируем сужение координационной функции.

Кроме того, существует ряд несогласованностей в нормативно-правовом регулировании деятельности специальных учреждений для детей. Например, координацию деятельности центров социально-психологической реабилитации детей, социально-реабилитационных центров (детские городки) осуществляет в соответствии с законодательством Государственная социальная служба для семьи, детей и молодежи, однако эта структура была ликвидирована в 2010 г. в результате реорганизации системы ЦОИВ.

Особые полномочия в сфере охраны детства возложены на прокуратуру. Соответственно в структуре Генеральной и областной прокуратуры функционирует в составе Управления прав и свобод граждан и интересов государства отдел защиты прав и свобод детей.

Отдельной, независимо функционирующей составляющей организационно-функциональной структуры государственного управления охраной детства является судебная система, которую представляют суды общей компетенции (Верховный Суд Украины, высшие специализированные суды, апелляционные суды, местные суды). Согласно ст. 18 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» (от 07.07.2010 г. № 2453-VI) «в местных общих судах и апелляционных судах областей, городов Киева и Севастополя, Апелляционном суде АР Крым действует специализация по осуществлению уголовного производства в отношении несовершеннолетних» [8]. Следует отметить, что существенным недостатком функционирования судебной системы, как отмечает А. Темченко, является то, что в Украине пока «нет специализированных ювенальных судов для рассмотрения дел несовершеннолетних правонарушителей и несовершеннолетних жертв преступлений, что затрудняет социальную и правовую защиту этих категорий детей» [10].

Формирование и реализация государственной политики в сфере охраны детства осуществляются также органами местного самоуправления, полномочия которых в указанной сфере, во-первых, определены Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» (от 21.05.1997 г. № 280/97-ВР); во-вторых, органам местного самоуправления делегируется часть полномочий местных государственных администраций в соответствии с Законом Украины «О местных государственных администрациях» (от 09.04.1999 г. № 586-XIV); в-третьих, целый ряд полномочий предусмотрен нормативно-правовыми актами по вопросам опеки и попечительства, поскольку органами опеки и попечительства являются районные, районные в городах Киеве и Севастополе госадминистрации, исполнительные органы городских, районных в городах, сельских, поселковых Советов.

Выводы из данного исследования и перспективы последующих разведок в данном направлении. Таким образом, подводя итоги, целесообразно отметить, что, несмотря на мощную разветвленную систему государственного управления охраной детства, нет единого центрального органа исполнительной власти, который бы осуществлял координацию, мониторинг, а также контроль за деятельностью государственных служащих в сфере охраны детства и ряд других важных функций. Поэтому, учитывая, что «охрана детства» задекларирована законодательством как «стратегический национальный приоритет», важно, по нашему мнению, создать в системе ЦОИВ Национальное агентство по вопросам охраны детства как главный специально уполномоченный ЦОИВ по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства.

Считаем, что государственная политика в сфере охраны детства в Украине требует организационно-функционального усовершенствования на основе современных исследований и мировых достижений в сфере охраны детства. Усовершенствование организационного механизма формирования и реализации государственной политики в

сфере охраны детства видим в создании Национального агентства по вопросам охраны детства; проведении функционального обследования органов исполнительной власти в сфере охраны детства, четком разграничении их функций и усилении координационной функции; создании ювенальных судов; усилении роли территориальной громады в управленческом процессе; налаживании взаимоинформирования и взаимодействия с общественными институциями; качественном улучшении работы государственного аппарата, в частности формировании профессиональной компетентности государственных служащих; переориентации государственно-управленческой деятельности в сфере охраны детства на обеспечение прав детей и удовлетворение их потребностей; повышении эффективности государственного управления охраной детства.

Библиографический список

1. Надолішній П.І. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика // Вісник Національної академії державного управління. 2003. № 3. С. 31 — 43.

2. Вопрос Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка [Электронный ресурс]: Указ Президента Украины от 11.08.2011 г. № 811/2011. URL: http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/811/2011

3. О внесении изменений в Положение о Межведомственной комиссии по вопросам охраны детства [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Украины от 31.05.2012 г. № 483. URL: http:// zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/483-2012-п

4. Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента Украины от 09.12.2010 г. № 1085/2010. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/ show/1085/2010

5. Об органах и службах по делам детей и специальных учреждениях для детей [Электронный ресурс]: Закон Украины от 24.01.1995 г. № 20/95-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 20/95-вр

6. Об охране детства [Электронный ресурс]: Закон Украины от 26.04.2001 г. № 2402-III. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14

7. О Положении о Министерстве социальной политики Украины [Электронный ресурс]: Указ Президента Украины от 06.04.2011 г. № 389/2011. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/389/2011

8. О судоустройстве и статусе судей [Электронный ресурс]: Закон Украины от 07.07.2010 г. № 2453-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/2453-17

9. Об образовании Межведомственной комиссии по вопросам охраны детства [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Украины от 03.08.2000 г. № 1200. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/1200- 2000-п

10. Темченко О.В. Соціальна функція української держави у сфері захисту прав дитини [Электронный ресурс]. URL: http:// vuzlib.com/content/ view/1452/91

11. Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека [Электронный ресурс]. URL: http://www. ombudsman. gov.ua

Krivachuk L.F., e-mail: kryvachuk@ukr.net

Lvov State Academy of Finance; scientific secretary, candidate of sciences in public administration; associate professor (Ukraine, Lvov)

ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL SUPPORT OF STATE POLICY IN THE FIELD OF CHILDHOOD PROTECTION IN UKRAINE

The organizational and institutional support of state policy in the field of childhood protection in Ukraine is considered in the article: organizational and functional structure of the executive, legislative and judicial authorities is analyzed, which have the responsibility in the field of childhood protection. Attention is drawn to the activities of the Ombudsman for the rights of the child, the collegial consultative bodies in the field of childhood protection, guardianship. Recommendations for improving the institutional mechanism of formation and realization of state policy in the field of childhood protection are proposed.

Key words: childhood protection; state policy in the field of childhood protection; public authorities; bodies of executive power, bodies of local self-government.