

Олексій Навроцький, к. е. н.

Харківський національний університет імені В.Н.Каразіна, Україна

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ДИТИНИ В УКРАЇНІ

Oleksii Navrotskyi, PhD in Economics

V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine

ADMINISTRATIVE-LEGAL GUARANTEES OF THE RIGHTS OF A CHILD IN UKRAINE

The article argued that today there is a deficiency and imperfection of declarative approaches regarding guarantees of citizens rights in general and child rights in particular. The article gives a significant list of definitions of guarantees. Based on the analysis of views of Soviet scientists it was found that at that time it was believed that guarantees of the rights are designed to ensure implementation, security, protection, an opportunity to exercise such rights, and to prevent and punish infringement of such rights, and in case of infringement – to restore them and to bring perpetrators to justice. Today, administrative-legal guarantees of the rights of a child in Ukraine are factors that affect implementation of the rights of a child.

Key words: child rights, guarantees, universal guarantees, legal guarantees, protection.

Постановка проблеми. Під час становлення України як правової держави, побудови в ній громадянського суспільства, адміністративне право відіграє роль однієї з провідних галузей права. Як і в кожній демократичній країні, ця галузь не тільки регулює суспільні відносини у сфері здійснення державою своїх повноважень і завдань та функцій державного управління, а й виконує специфічну системоутворюючу функцію у всій сфері публічного адміністрування. Саме тому, серед різноманітних заходів реалізації та захисту прав дитини в Україні провідне місце займає їхнє адміністративно-правове забезпечення, яке найяскравіше проявляється у відносинах з органами публічного адміністрування. Тобто основна увага щодо забезпечення прав дитини повинна приділятися означеним органам.

На низький рівень забезпечення прав дитини також зверталася увага українських парламентарів під час проведення парламентських слухань на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист». Під час проведення цього заходу було зазначено про те, що в Україні посилюються негативні тенденції щодо забезпечення та захисту прав дітей. Значна частина нових викликів у забезпеченні прав дітей, які становлять п'яту частину українського соціуму, породжена глибокою соціально-політичною кризою України. Очевидним і закономірним наслідком цих процесів є погіршення соціального становища дітей. Водночас, ні Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020", ні Програма діяльності Кабінету Міністрів України не містять завдань з питань дотримання та захисту прав дитини. Тема соціального, медичного, правового захисту дітей у діях центральних та місцевих органів виконавчої влади набула всіх ознак другорядності та свідчить про накопичення негативних тенденцій в сфері захисту прав дитини¹. Тому, у своєму дослідженні ми, перш за все, ставимо за мету визначити поняття адміністративно-правових гарантій забезпечення прав дитини в Україні, а вже потім досліджувати види та класифікації таких гарантій та інших питань, що з ними пов'язані.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження проблемних питань правових гарантій забезпечення прав людини в Україні здійснювали фахівці з конституційного, адміністративного та міжнародного права серед яких слід відзначити праці О.П. Алехіна, Є.В. Білозьорова, Н. Бобрової, К.Г. Волинка, Т. Заворотченко, Р.І. Зуєва, М.М. Гуренка, О.Г. Кушніренко, С. Лисенкова, М.С. Малєйна, А. Матвієнко, А.В. Міцкевича, О.А. Михайлюк,

¹ У Верховній Раді України відбулися парламентські слухання на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист». Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. <http://rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/135857.html>

В.А. Патюліна, П.М. Рабіновича, Т.М. Слінько, Ю.М. Тодици, О.Ф. Фрицького, М.І. Хавронюка, Ю.С. Шемшученка, Л.Г. Шукліної та інших вчених.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день не існує цілісної фундаментальної теорії щодо адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини, немає фундаментальних наукових досліджень цієї проблеми, у яких би визначалося поняття, система і місце адміністративно-правових гарантій у системі гарантій прав і свобод людини в Україні, недостатньо дослідженим є питання діяльності органів публічного адміністрування щодо створення відповідних умов для реалізації адміністративно-правових гарантій¹.

Майже такі самі наукові погляди висловлює А.М. Синиця, акцентуючи увагу на тому, що сьогодні на теренах науки адміністративного права України ще не склалося єдиної закінченої, узгодженої і вичерпної системи адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини. Такий стан речей, вважає вчений, – обумовлюється низкою факторів: по-перше, адміністративне право України перебуває у стані реформування та зміни основних пріоритетів і цінностей адміністративно-правового регулювання. Так, якщо за радянських часів органи виконавчої влади переважно виконували роль суб'єктів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження щодо підпорядкованих суб'єктів, то на сьогодні їх основна роль – надання адміністративних послуг та створення належних умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Ці тенденції неодмінно обумовлюють динамічний характер системи і сутності адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини; по-друге, низка державних органів на сьогодні перебувають у фазі реформування, тому реалізація окремих організаційно-правових гарантій має певної міри нестабільний характер, що природно ускладнює чітке визначення їх місця в системі гарантування прав і свобод людини і громадянина. Важливо і те, що всі гарантії у своїй практичній реалізації супроводжуються застосуванням норм різних галузей права. Наприклад, право на звернення до суду закріплюється в загальному вигляді нормами конституційного права. Одночасно з цим, якщо ми говоримо про звернення до адміністративних судів, то тут переважно йдеться про реалізацію норм адміністративного права, у випадку ж порушення трудових прав працівників власником або уповноваженим ним органом, перший має право на звернення до суду вже в порядку цивільного судочинства. Разом з цим, і в першому, і в другому випадку слід вести мову про реалізацію права на судовий захист як єдиної гарантії прав і свобод людини і громадянина².

Що стосується визначення адміністративно-правових гарантій, то слід позначити, що вчені-адміністративісти також по-різному трактують свої наукові погляди стосовно цих питань. Наприклад, В. Б. Авер'янов³ визначав адміністративно-правові гарантії прав та свобод громадян як комплекс адміністративно-правових засобів, що забезпечують повноту, стійкість та стабільність прав та свобод громадян у сфері державного управління. І. О. Ієрусалімова⁴ розглядала адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини, гарантії реалізації прав і свобод як встановлені законом засоби, що охороняють і захищають права громадян, припиняють та усувають порушення, надають можливості щодо їх поновлення. Е. О. Олефіренко⁵ вважає, що адміністративно-правові гарантії прав і свобод людини є самостійною сукупністю елементів, закріплених у нормах адміністративного права, що є такими елементами адміністративної правоздатності, як визначена державою здатність мати права, передбачені адміністративно-правовими нормами, та адміністративної дієздатності, як можливості громадян реалізовувати своїми діями конституційні права і обов'язки, конкретизовані в нормах адміністративного права. О. В. Негодченко⁶ під однією з адміністративно-правових гарантій прав і свобод розуміє організаційно-правовий механізм забезпечення прав та свобод людини як

¹Зуєв, Р.І. *Поняття, сутність та види адміністративно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини*. *StattiOnline*. <<http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12305-ponyattya-zmist-ta-vidi-administrativno-pravovix-garantij-u-zabezpechenni-prav-i-svobod-lyudini.html>>

²Синиця, А.М. (2012). *Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення прав і свобод військовослужбовців*: дис. канд. юр.наук. Київ, 117.

³Авер'янов, В.Б. (2008). *Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту*. Дніпропетровськ, 6.

⁴Ієрусалімова, І.О., Ієрусалімов, І.О., Павлик, П.М., Удовенко, Ж.В. (2007). *Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина*. Київ, 92.

⁵Олефіренко, Е.О. (2006). *Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, за спец.: 12.00.07. Ірпінь, 13.

⁶Негодченко, О.В. (2003). *Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини*. Дніпропетровськ, 54.

систему способів і факторів, що забезпечують необхідні умови реалізації та захисту всіх основних прав і свобод людини. Але організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини не є єдиним цілим і складається з багатьох елементів, які тісно взаємопов'язані між собою. О. І. Наливайко¹ адміністративно-правові гарантії прав і свобод людини вважає напрямом діяльності органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян із забезпечення прав і свобод людини для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту.

Таким чином, наведені вище наукові погляди вчених-адміністративістів дозволяють зробити певні висновки стосовно того, що при визначенні термінологічного поняття адміністративно-правові гарантії забезпечення прав дитини в Україні, слід виходити з того, що воно повинно у своєму змісті відобразити дві важливі, на наш погляд, складові. Перша складова цього поняття дає змогу відповісти на питання «яким чином забезпечується», а друга складова – «що саме забезпечується». Аналізуючи наведені вище визначення, вбачається, що більшість учених додержується думки про те, що права дитини забезпечуються саме засобами, крім того, вчені теоретики та вчені-конституціоналісти також оперують термінами «способи», «умови», «інститути», «принципи» і «норми». Виникає питання про доцільність використання всіх цих термінів для характеристики поняття гарантії забезпечення прав дитини в Україні. «Засоби – це механізм і матеріальні джерела, які забезпечують людині та громадянину можливість користуватися основними правами і свободами, виконувати покладені обов'язки². «Умови – це сукупність політичних, правових, соціальних, економічних, екологічних, національно-етнічних та інших факторів, які в тій чи іншій мірі впливають на стан реалізації та дотримання прав і свобод людини і громадянина»³. Виходячи з наведених означень ми вважаємо за доцільним при визначенні гарантії оперувати терміном «засоби», адже, на нашу думку, цей термін більш точно відображає те, яким чином повинні забезпечуватися гарантії прав дитини в Україні. Але разом із тим, слід зазначити, що ми не погоджуємося із визначенням гарантії, яке пропонує О.І. Наливайко (адміністративно-правові гарантії прав і свобод людини – це напрям діяльності органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян із забезпечення прав і свобод людини для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту). Адже напрям діяльності органів влади характеризує виконання функцій, а не гарантії. Тому використовувати цей термін є нелогічним та суперечливим у термінологічному визначенні.

У зв'язку з цими факторами важко говорити про єдину завершену систему адміністративно-правових гарантії. Поряд з цим, можна визначити основні напрями та головні форми адміністративно-правового гарантування прав і свобод людини і громадянина. Специфіка такого роду гарантії визначається головним чином предметом адміністративного права, а також його методом. Як відомо, предметом адміністративного права є суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку⁴.

І.І. Сіліч до гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері відносить: правову культуру і правову активність особи; право на отримання відповідної інформації; право на правову допомогу; право на звернення з метою захисту своїх прав і свобод; адміністративно-процесуальний контроль, нагляд органів прокуратури та процесуальну діяльність суб'єктів, які безпосередньо представляють інтереси громадян при розгляді і вирішенні адміністративних справ⁵. Ми категорично не погоджуємося із зазначеним науковим підходом, адже виходячи з наведеного гарантії – це є право. З огляду на зазначений перелік відбувається заміна понять і залишається необґрунтованою зазначена позиція, що породжує юридичну неточність категоріального апарату стосовно понять «права» та «гарантії». Тому ми вважаємо, що означені елементи не можуть входити до системи гарантії забезпечення прав людини.

¹ Наливайко, О.І. (2001). Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права. *Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки*, Вип. 12, 21.

² Хазов, Е.Н. (1997). *Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России*: дис. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 21.

³ Матузов, Н.И., Малько, А.В. (2001). *Теория государства и права*. Москва, 311.

⁴ Авер'янов, В.Б. (2004). *Административное право Украины*. Київ, 73.

⁵ Сіліч, І.І. *Гарантії забезпечення прав і свобод громадян у адміністративному процесі*. автореф. дис. ... канд. юрид. Наук; спец.: 12.00.07. Харків, 7.

М.М. Конін зазначає, що основними напрямками забезпечення адміністративно-правовими нормами прав, свобод і законних інтересів громадян та механізму їх реалізації є компетенція державних органів та органів місцевого самоврядування, яка служить фактором обмеження їх свавілля щодо громадян; закріплення адміністративної та дисциплінарної відповідальності за правопорушення; право на звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування¹. Позначений науковий підхід також не прояснює ситуацію стосовно визначення адміністративно-правових гарантій прав.

О.П. Алехін до адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина відносить: заслуховування органами державного управління та місцевого самоврядування звітів органів і посадових осіб, які уповноважені застосовувати адміністративні стягнення; здійснення контролю; розгляд подань і протестів органів прокуратури; проведення перевірок щодо надрукованих у засобах масової інформації відомостях, які інформують про порушення прав і свобод людини і громадянина та інші². У загальних рисах ми погоджуємося з позицією вченого, але хотілося б позначити те, що адміністративно-правові гарантії забезпечення прав людини не повинні обмежуватися тільки заслуховуванням звітів органами публічного адміністрування, контролем цих органів, розглядом подань та протестів, а також проведенням відповідних перевірок. Вбачається, що адміністративно-правові гарантії прав людини повинні включати в себе більш об'ємний та потужний потенціал повноважень органів публічного адміністрування для забезпечення на належному рівні прав людини взагалі, та прав дитини зокрема, які є останнім часом найбільш уразливими та мало захищеними, що повністю протирічить узятих Україною на себе зобов'язань щодо неухильного дотримання та забезпечення положень Конвенції ООН про права дитини.

Крім того, необхідно урахувати те, що на сьогоднішній день виникла необхідність у комплексному підході до унормування питання захисту прав дітей при розгляді судами спорів, які стосуються прав та інтересів дитини. Існує нагальна потреба у внесенні змін до Сімейного кодексу України, Цивільного кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України, оскільки суди розглядають справи про позбавлення батьківських прав, усиновлення, стягнення аліментів з порушенням строків їх розгляду. Крім того, складається негативна ситуація щодо нагляду за дотриманням прав дитини, надання правової допомоги дітям при зловживанні батьками, чи особами, які їх замінюють, своїми правами щодо представлення інтересів дитини у правовідносинах з третіми особами. У цьому контексті звертає на себе увагу негативна ситуація з дотриманням прав дитини на житло, особливо при відчуженні житла, частка у якому належить дитині на праві власності.

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, можна зробити висновок про те, що **адміністративно-правові гарантії забезпечення прав дитини в Україні** – це комплекс (система) передбачених чинним законодавством засобів адміністративно-правового та адміністративно-процесуального характеру, які реалізуються органами виконавчої влади (державного управління) та є їх обов'язками з метою створення умов для реалізації та захисту прав дитини.

Але для забезпечення у практичній діяльності прав дитини необхідним є створення дієвих гарантій та забезпечення їх належного функціонування. У літературі, як вже було зазначено вище, відмічаються неоднозначні тлумачення самого поняття «гарантія». Часто поняття «гарантія» ототожнюється з терміном «забезпечення», що викликає наукові дискусії, бо слова гарантія і забезпечення є синонімами³. Ми вважаємо, що ототожнювати терміни «гарантія» та «забезпечення» є помилкою, адже гарантії – це засоби, умови, способи, що встановлюються державою для забезпечення прав дитини, а забезпечення – це процес, шляхом здійснення якого ці самі гарантії реалізуються на практиці.

Тому доречним вважається у цьому напрямі звернути увагу на статтю 16¹ Закону України «Про охорону дитинства»⁴, що уведена до чинного законодавства України у 2009 році, яка має назву «Заходи і гарантії забезпечення виконання рішення суду про реалізацію права дитини на контакт» та регламентує те, що заходи і гарантії забезпечення виконання рішення суду про реалізацію права

¹ Конин, Н.М. (2007). *Административное право России*. Москва, 51-53.

² Алехин, А.П., Кармолицкий, А.А., Козлов, Ю.М. (1997). *Административное право Российской Федерации*. Москва, 184.

³ *Великий тлумачний словник сучасної української мови* (2003). Київ, 231.

⁴ *Закон про охорону дитинства*, 16¹ (2001) (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 30, 142.

дитини на контакт визначаються судом у кожному конкретному випадку. Такими заходами і гарантіями є: зобов'язання особи, яка контактує з дитиною, оплачувати витрати, пов'язані з переїздом та проживанням дитини, а також, у разі потреби, – будь-якої іншої особи, яка супроводжує дитину, повідомляти особі, з якою проживає дитина, про місце перебування дитини під час реалізації нею права на контакт, з'являтися особисто разом з дитиною до органу опіки та піклування з періодичністю, визначеною судом; заборона зміни місця перебування дитини під час реалізації нею права на контакт; реалізація права на контакт з дитиною на території іноземної держави за умови подання органу опіки та піклування за місцем проживання дитини документа, що підтверджує визнання рішення суду України про контакт з дитиною на території іншої держави. Виходячи з запропонованого нами визначення гарантій, якими є заходи, що вживаються державою, вважається доцільним вилючити їх з назви статті та з її змісту слово «заходи», адже це є одне й те саме, тому, вважаємо, зазначену норму обтяжують зайві терміни, які не мають важливого та вирішального змістового наповнення.

Отже, адміністративно-правові гарантії забезпечення прав дитини в Україні являють собою багатогранне явище, яке охопити єдиним визначенням доволі важко. Адже позначені гарантії стосуються різноманітних явищ суспільного та державного життя різної спрямованості та неоднакової дії, які мають різне наповнення та зміст.

References:

1. Parlamentski slukhannya na temu: «Prava dytyny v Ukraini: zabezpechennya, dotrymannya, zakhyst» [Parliamentary Hearings on "Children's Rights in Ukraine: security, compliance, protection"]. *Ofitsiynyy veb-sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/135857.html> [in Ukrainian].
2. Zuev, R.Y. Ponyattya, sutnist ta vydy administratyvno-pravovykh harantiy zabezpechennya prav i svobod lyudyny [The concept, nature and types of administrative and legal guarantees of rights and freedoms]. *StattiOnline*. <<http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12305-ponyattya-zmist-ta-vidi-administrativno-pravovix-garantij-u-zabezpechenni-prav-i-svobod-lyudini.html>> [in Ukrainian].
3. Synytsya, A.M. *Administratyvno-pravove rehulyuvannya u sferi zabezpechennya prav i svobod viyskovosluzhbovtiv*: dys. kand. yur.nauk [Administrative regulation of the rights and freedoms of military personnel: Thesis for PhD degree in law]. Kyiv. [in Ukrainian].
4. Aveřyanov, V.B. (2008). *Prava hromadyan u sferi vykonavchoyi vlady: administratyvno-pravove zabezpechennya realizatsiyi ta zakhystu* [The rights of citizens in the executive, administrative and legal framework for the implementation and protection]. Dnipropetrovsk. [in Ukrainian].
5. Iyerusalimova, I.O., Iyerusalimov, I.O., Pavlyk, P.M, Udovenko, Zh.V. (2007). *Administratyvno-pravove zabezpechennya prav i svobod lyudyny ta hromadyanyna* [Administrative and legal support of human rights]. Kyiv. [in Ukrainian].
6. Olefirenko, E.O. (2006). *Administratyvno-pravovi harantiyi realizatsiyi prav i svobod hromadyan*: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk, za spets.: 12.00.07 [Administrative and legal guarantees of human rights and freedoms: synopsis of Thesis for PhD degree in law]. Irpin, 13. [in Ukrainian].
7. Nehodchenko, O.V. (2003). *Orhanizatsiyno-pravovi zasady diyalnosti orhaniv vnutrishnikh sprav shchodo zabezpechennya prav i svobod lyudyny* [Organizational and legal principles of work of the police to ensure the rights and freedoms]. Dnipropetrovsk. [in Ukrainian].
8. Nalyvayko, O.I. (2001). Pravovy zakhyst lyudyny yak predmet doslidzhennya zahalnoyi teoriiy prava [Legal protection of a person as a subject of study of the general theory of law]. *Derzhava i pravo: zb. nauk. prats. Yurydychni i politychni nauky* [State and Law: coll. of scient. works. Legal and Political Science], Vyp. 12, 21. [in Ukrainian].
9. Hazov, E.N. (1997). *Juridicheskie garanti osnovnykh prav, svobod i objazannostey cheloveka i grazhdanina v Rossii*: dis. kand. jurid. nauk [Legal guarantees of basic rights, freedoms and duties of man and citizen in Russia: Thesis for PhD degree in law]. Saint Petersburg. [in Russian].
10. Matuzov, N.I., Malko, A.V. (2001). *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow. [in Russian].
11. Aveřyanov, V.B. (2004). *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Kyiv. [in Ukrainian].
12. Silich, I.I. *Harantiyi zabezpechennya prav i svobod hromadyan u administratyvnomu protsesi*: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk; spets.: 12.00.07 [Guarantees of the rights and freedoms of citizens in the administrative process: synopsis of Thesis for PhD degree in law]. Kharkiv. [in Ukrainian].
13. Konin, N.M. (2007). *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Moscow. [in Russian].
14. Alehin, A.P., Karmolickij, A.A., Kozlov, Ju.M. (1997). *Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow. [in Russian].
15. *Velykyy tлумachnyy slovnyk suchasnoyi ukraïn'skoyi movy* (2003). [Great Dictionary of Modern Ukrainian]. Kyiv. [in Ukrainian].
16. *Zakon pro okhoronu dytynstva 2001* [Child Protection Act 2001] (Verkhovna Rada Ukrainy). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 30, 142. [in Ukrainian].