



INFORMATION ABOUT THE
AUTHORS

Kozyreva Valentina Petrovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Economic, Air and Space Law of Educational and Research Institute of Law National Aviation University;

Milimko Larisa Vasilyevna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Economic Law and Process of Educational and Scientific Legal Institute of National University of the State Fiscal Service of Ukraine

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Козырева Валентина Петровна – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры хозяйственного, воздушного и космического права Учебно-научного юридического института Национального авиационного университета;

Милимко Лариса Васильевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры хозяйственного права и процесса Учебно-научного правового института Национального университета государственной фискальной службы Украины

kozurevav@ukr.net;
larisa_milimko@ukr.net

УДК [342.95:342.7–053] (477)

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА В УКРАИНЕ

Наталья КОЛОМОЕЦ,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права и процесса факультета № 3
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье детально рассмотрены основные (правовые и неправовые) формы деятельности субъектов административно-правовой защиты прав ребенка на Украине. В процессе исследования установлено, что ключевыми правовыми формами деятельности уполномоченных субъектов являются следующие: 1) издание административных актов; 2) осуществление юридически значимых действий; 3) заключение административных договоров. К неправовым формам отнесены различного рода действия, связанные с материально-техническим обеспечением деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также организационные действия, которые не влекут за собой никаких юридических последствий.

Ключевые слова: права детей, уполномоченные субъекты, правовые и неправовые формы, административный договор, акт государственного управления, юридически значимые действия.

BASIC FORMS OF ACTIVITY OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE PROTECTION OF CHILDREN RIGHTS IN UKRAINE

Natalia KOLOMOIETS,
Ph. D. in Law,
Associate Professor at the Department of Administrative Law and Procedure
of the Faculty № 3
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The author of the article has studied in details the main (legal and non-legal) forms of activity of the subjects of administrative protection of children rights in Ukraine. In the course of the research, the author has established that the key legal forms of activity of authorized subjects are: 1) issuance of administrative acts; 2) implementation of legally significant actions; 3) conclusion of administrative contracts. Various types of actions related to the logistic and technical provision of state authorities and local self-government agencies' activities, as well as organizational actions that do not entail any legal consequences, were assigned to non-legal forms.

Key words: children rights, authorized subjects, legal and non-legal forms, administrative contract, public administration act, legally significant actions.

Постановка проблемы. Деятельность субъектов административно-правовой защиты прав ребенка выражается в соответствующих формах. Имеется в виду та ситуация, когда управленческая деятельность уполномоченных субъектов осуществляется и обеспечивается с помощью четко установленных мер воздействия. Однако внешнее выражение управленческой деятельности, которая применяется в отношении несовершеннолетних, может отличаться от общих стандартов.

Состояние исследования. Права ребенка и их защита органами государственной власти, общественными объединениями, международными организациями и т. п. неоднократно становились предметом исследования представителей педагогических, правовых, социологических, психологических наук. Интересными и чрезвычайно актуальными являются исследования В. Абрамова, А. Нечаева, Л. Мыськив, К. Левченко, А. Дакал, И. Цыбулиной, А. Вингловской и ряда



других, основные идеи которых будут использованы нами в статье.

Целью и задачей статьи является изучение основных форм деятельности органов публичной администрации в сфере защиты прав ребенка.

Изложение основного материала.

В «Большом толковом словаре украинского языка» под термином «форма» понимается способ существования содержания, то есть его внутренняя структура, организация и внешнее выражение [8, с. 1543]. В «Словаре иностранных слов» понятие «форма» определено как построение; система организации чего-либо [24, с. 548]. В «Советском энциклопедическом словаре» дано такое определение: «форма – внешний вид, внешнее очертание; устройство, структура чего-то, система организации» [25, с. 536]. В свою очередь, большинство юристов-теоретиков склонны трактовать термин «форма» как: объективное выражение сущности деятельности органов государственной власти и должностных лиц, которые выполняют публичные функции [1, с. 99]; тот или иной способ внешнего выражения управленческой деятельности [3, с. 306]; волеизъявление исполнительно-распорядительного органа, должностного лица, провозглашенное в рамках режима законности и компетенции для достижения административно-правовой цели [4, с. 54; 12, с. 199] и т. д. То есть формой является внешнее выражение или проявление управленческой деятельности субъекта властных полномочий.

Общепринятой, в зависимости от последствий, является классификация форм управленческой деятельности на правовые и неправовые. Правовые формы имеют четкую, последовательную правовую регламентацию и юридические последствия [14, с. 129]. Это дает возможность субъектам властных полномочий обеспечивать надлежащую реализацию своих полномочий и осуществлять контроль, а также выявлять недостатки, которые возникают в сфере правоприменения, и нивелировать их.

На доктринальном уровне Ю. Битяк классифицирует формы государственного управления следующим образом: 1) издание нормативных актов управления; 2) издание индивидуальных (ненормативных,

административных) актов управления; 3) проведение организационных мероприятий; 4) выполнение материально-технических операций [5, с. 135]. В теории государства и права ученые придерживаются концепции, согласно которой правовая форма прежде всего включает правотворческую и правоприменительную деятельность [26, с. 153–154; 9, с. 124–124; 7, с. 17–25]. При этом общая регламентация форм управленческой деятельности не создает препятствий для свободного выбора таким органом той формы, которая в данной ситуации представляется наиболее целесообразной и эффективной. К неправовым формам, соответственно, относят организационные и воспитательные меры [27]. Таким образом, следует отметить, что правовые формы управленческой деятельности влекут за собой наступление юридических последствий, а неправовые таких последствий не имеют, они лишь способствуют реализации правовых форм.

Переходя к предметному исследованию, стоит отметить, что основными правовыми формами деятельности субъектов административно-правовой защиты прав ребенка, по нашему мнению, являются следующие: 1) издание административных актов; 2) выполнение юридически значимых действий; 3) заключение административных договоров.

Административным актом является подзаконное, официальное решение компетентного субъекта государственного управления, принятое в односторонне-властном порядке с соблюдением определенной процедуры и формы, влекущее юридические последствия [3, с. 313]. Существует множество подходов к классификации административных актов. Мы же в рамках нашей статьи остановимся на административных актах, классификация которых осуществляется в зависимости от юридической формы выражения. Это указы, постановления, распоряжения, приказы, предписания, протоколы, решения и т. п.

Министерство социальной политики Украины как центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализацию государственной политики в сфере социальной защиты семьи и детей,

оздоровления и отдыха детей, усыновления и защиты прав детей, предотвращения насилия в семье, в лице соответствующего министра издает обязательные для выполнения центральными органами исполнительной власти, деятельность которых он направляет и координирует, приказы и поручения по вопросам, относящимся к компетенции таких органов. Примерами могут служить приказы министра социальной политики Украины «Об утверждении Государственного стандарта социального сопровождения семей (лиц), которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах» [16], «Об утверждении Государственного стандарта социального сопровождения семей, в которых воспитываются дети-сироты и дети, лишенные родительской опеки» [17], «Об утверждении Порядка взаимодействия семьи и ребенка-сироты, ребенка, лишенного родительской опеки» [19], ряд других актов. Директор Департамента защиты прав детей и усыновления Минсоцполитики Украины в пределах своей компетенции выдает письменные и устные распоряжения, обязательные для выполнения работниками Департамента. Уполномоченный Верховного Совета Украины по правам человека формирует «конституционное представление Уполномоченного» и «представление Уполномоченного в органы государственной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации независимо от формы собственности и их должностным лицам» [23]. Местные государственные администрации и их главы, структурными подразделениями которых являются службы по делам детей, в рамках своих полномочий издают решения и распоряжения, а руководители структурных подразделений, например, начальники служб по делам детей, – приказы. Главы органов местного самоуправления в пределах своей компетенции издают приказы, решения и распоряжения.

Административно-правовой договор по своей сути является специфической формой государственного управления в определенной сфере общественных отношений. Согласно исследованиям К. Афанасьева, административный договор – это добровольное соглашение двух или более



субъектов административного права, один (или более) из которых наделен собственными или делегированными полномочиями в сфере государственного управления по поводу решения вопросов исполнительного или распорядительного характера, и которое заключено в форме правового акта, устанавливающего (прекращающего, изменяющего) их взаимные права, обязанности и ответственность [6, с. 89; 10, с. 278].

В юридической литературе можем встретить и другие трактовки административного договора. Так, в академическом курсе административного права административный договор определяется как соглашение, заключенное субъектами административного права на основании административно-правовых норм в общегосударственных и общественных интересах, правовой режим которого определяется содержанием властных полномочий, носителем которых является обязательно одна из сторон [2, с. 291; 10, с. 279]. Кодекс административного судопроизводства определяет административный договор как общий правовой акт субъектов властных полномочий или правовой акт с участием таких субъектов и других лиц, основанный на их волеизъявлении, который имеет форму договора, соглашения, протокола, меморандума и т. д. Он определяет взаимные права и обязанности его участников в публично-правовой сфере и заключается на основании закона для: а) разграничения компетенции или определения порядка взаимодействия между субъектами властных полномочий; б) делегирования публично-властных управленческих функций; в) перераспределения или объединения бюджетных средств в случаях, определенных законом; г) урегулирования вопросов предоставления административных услуг [11].

Примером того, что государство обеспечивает защиту прав ребенка посредством реализации данной формы государственного управления, является постоянная работа заинтересованных органов публичной администрации по подготовке предложений о присоединении Украины к международным договорам в области прав человека и ребенка, которые по своему содержанию следует считать административными договорами, поскольку

они соответствуют указанным выше признакам. Действующие международные договоры позволяют решать на межгосударственном уровне вопросы, связанные с правоотношениями родителей и детей, родительской ответственностью, опекой и аналогичными институтами, а также вопросы признания и исполнения судебных решений. Например, Министерство социальной политики Украины осуществляет международное сотрудничество, участвует в подготовке международных договоров Украины, готовит предложения по заключению или денонсации таких договоров, в пределах полномочий, предусмотренных законом, заключает международные договоры и обеспечивает выполнение обязательств Украины по международным договорам в вопросах, относящихся к компетенции Минсоцполитики [18].

Местные государственные администрации на международном уровне также уполномочены заключать договоры с иностранными партнерами о сотрудничестве в рамках защиты прав ребенка. На уровне региона они совместно с органами местного самоуправления также могут заключать ряд других административных договоров, создавать совместные органы и организации. Согласно п. 7 ст. 16 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», органы местного самоуправления с учетом местных условий и особенностей могут перераспределять между собой на основании административных договоров отдельные полномочия в сфере защиты прав ребенка [21]. А территориальные общины сел, поселков, городов, районов в городах непосредственно или через органы местного самоуправления могут объединять на договорных началах на праве общей собственности объекты права коммунальной собственности, а также средства местных бюджетов для выполнения совместных проектов в сфере защиты прав ребенка или для совместного финансирования (содержания) коммунальных предприятий, учреждений и организаций, которые способствуют реализации основных прав, свобод и законных интересов ребёнка, создавать для этого соответствующие органы и службы. Также могут заключаться административные договоры между местными органами

исполнительной власти и органами местного самоуправления, с одной стороны, с субъектами, которые предоставляют социальные услуги, по условиям финансирования и требований к объему, порядку и качеству предоставления социальных услуг в сфере защиты прав ребенка, с другой стороны [22], и ряд других.

Осуществление юридически значимых действий является достаточно спорной и малоисследованной формой выражения управленческой деятельности. А. Бандурка к этой форме государственного управления относит преимущественно регистрационные действия [3, с. 310–311]; А. Мелихова, анализируя доктринальные и нормативно-правовые источники, к юридически значимым действиям отнесла учредительную, регистрационную, аттестационную, экспертную и юрисдикционную деятельность уполномоченных субъектов публичной администрации [15, с. 115]; В. Колпаков, кроме регистрационных, к юридически значимым действиям также отнес принятие присяги, служебную аттестацию, составление протокола об административном правонарушении и т. д. [13]. То есть можем говорить о том, что юридически значимыми действиями являются действия властного или исполнительно-распорядительного характера субъектов публичной администрации, которые влекут юридические последствия и направлены на решение конкретных задач административного характера. Очень часто юридически значимые действия сопровождаются изданием акта государственного управления (преимущественно индивидуального).

Примером юридически значимых действий в рамках функционирования Министерства социальной политики Украины как центрального органа исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики в сфере защиты прав ребенка, является то, что оно создает и ведет Государственный реестр детских заведений оздоровления и отдыха, способствует развитию сети дошкольных учреждений; организывает в пределах полномочий проведение государственной аттестации детских заведений оздоровления и отдыха, оказывает им соот-



ветствующую методическую помощь; ведет Единый реестр получателей гуманитарной помощи; формирует, ликвидирует, реорганизовывает предприятия, учреждения и организации, которые способствуют защите прав ребенка и относятся к сфере управления Минсоцполитики, утверждает их положения (уставы), осуществляет в пределах полномочий, предусмотренных законом, координацию деятельности по выезду групп детей за границу на оздоровление и отдых, а также дает согласие на выезд групп, в состав которых входят дети из разных регионов Украины [18]. Другими примерами юридически значимых действий могут служить следующие: 1) принятие присяги Уполномоченного Верховного Совета Украины по правам человека; 2) на региональном и местном уровнях – различного рода учредительные действия, связанные с образованием служб по делам детей; 3) создание в регионах специализированных учреждений для жертв насилия в семье; 4) создание специальных учреждений и учреждений социальной защиты для детей; 5) образование целевых фондов, утверждение положений об этих фондах и т. д.

К неправовым формам государственного управления относятся формы, которые непосредственно юридического значения не имеют и не влекут возникновения административно-правовых отношений. Они либо предшествуют правовым формам, либо следуют за ними [3, с. 308]. Это различного рода материально-техническое обеспечение, любые организационные действия, которые не влекут за собой наступление юридических последствий. Примерами могут быть действия Минсоцполитики Украины относительно: 1) осуществления организационно-методического руководства структурными подразделениями местных госадминистраций по вопросам социальной защиты населения, по организации работы по предоставлению социальных услуг семьям (лицам), которые находятся в сложных жизненных обстоятельствах, лицам пожилого возраста, инвалидам, бездомным лицам и беспризорным детям, детям-сиротам и детям, лишенным родительской опеки, лицам из их числа, другим социально уязвимым слоям населения; 2) организации оздоров-

ления и отдыха детей; 3) обеспечения эффективного и целевого использования бюджетных средств; 4) координации и методологического обеспечения деятельности центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по социальной защите детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, лиц из их числа, а также обеспечения соблюдения требований законодательства относительно установления опеки и попечительства над детьми-сиротами и детьми, лишенными родительской опеки, их усыновления, применения других предусмотренных законодательством форм устройства детей; 5) обеспечения функционирования единой информационно-аналитической системы социальной защиты и социального обслуживания детей; 6) организации и координации работы по обеспечению жильем детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, лиц из их числа [18].

Службы по делам детей, в рамках предоставленной им компетенции, уполномочены реализовывать такие неправовые формы государственного управления: 1) вместе с соответствующими структурными подразделениями центральных и местных органов исполнительной власти, научными учреждениями организовывать и проводить социологические исследования, готовить статистические и информационные материалы о причинах и условиях совершения детьми правонарушений, изучать и распространять передовой международный опыт по вопросам социальной защиты детей, их прав и интересов; 2) оказывать организационную и методическую помощь приютам для детей, центрам социально-психологической реабилитации детей, социально-реабилитационным центрам (детским городкам), осуществлять непосредственный контроль за их деятельностью; 3) организовывать и проводить совместно с другими структурными подразделениями госадминистрации, уполномоченными подразделениями органов Национальной полиции мероприятия по социальной защите детей, выявлению причин, обуславливающих детскую безнадзорность и беспризорность, предупреждению совершения детьми правонарушений и др. [20].

Выводы. В ходе исследования мы установили, что субъекты административно-правовой защиты прав ребенка, в ходе реализации предоставленных им полномочий, используют правовые и неправовые формы управленческой деятельности. Основными правовыми формами являются следующие: 1) издание административных актов; 2) выполнение юридически значимых действий; 3) заключение административных договоров. К неправовым формам управленческой деятельности субъектов административно-правовой защиты прав ребенка отнесены различного рода действия, связанные с материально-техническим обеспечением, любые другие организационные действия, которые не влекут за собой юридических последствий.

Список использованной литературы:

1. Административное право: Общая и особенная части / под ред. А. Коренева. Москва, 1986. 487 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Авер'янов та ін. Київ, 2007. 584 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. Бандурки. Харків, 2011. 584 с.
4. Адміністративне право України : навчальний посібник / за заг. ред. Т. Коломоєць, Г. Гулевської. Київ, 2007. 216 с.
5. Адміністративне право України : підручник / Ю. Битяк та ін. ; за заг. ред. Ю. Битяка, В. Гарашука, В. Зуй. Харків, 2010. 624 с.
6. Афанасьев К. Адміністративні договори: реалії та перспективи : монографія. Луганськ, 2004. 320 с.
7. Боголюбов С. Правотворческая и иные правовые формы деятельности Президиума Верховного Совета СССР и Президиумов Верховных Советов Союзных Республик. *Правоведение*. 1973. № 4. С. 17–25.
8. Бусел В. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / за ред. В. Бусела. Київ ; Ірпінь, 2005. 1728 с.
9. Горшенев В. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва, 1972. 258 с.



10. Загальне адміністративне право : підручник / І. Гриценко та ін. ; за заг. ред. І. Гриценка. Київ, 2015. 568 с.

11. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

12. Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2003. 544 с.

13. Курс адміністративного права України : підручник / В. Колпаков та ін. ; за ред. В. Коваленка. Київ, 2012. 808 с.

14. Малков Д. Форми та методи міжнародного контролю: питання теорії. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 4 (160). С. 129–132.

15. Меліхова О. Юридично значимі дії як правова форма публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні: адміністративно-правова характеристика. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 4. С. 113–118.

16. Про затвердження Державного стандарту соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах: наказ Міністерства соціальної політики України від 31 березня 2016 р. № 318. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0621-16>.

17. Про затвердження Державного стандарту соціального супроводу сімей, у яких виховуються діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування: наказ Міністерства соціальної політики України від 11 серпня 2017 р. № 1307. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-17>.

18. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.

19. Про затвердження Порядку взаємодобору сім'ї та дитини-сироти, дитини, позбавленої бать-

ківського піклування: наказ Міністерства соціальної політики України від 19 вересня 2017 р. № 1485. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1250-17>.

20. Про затвердження типових положень про службу у справах дітей: постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р. № 1068. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-2007-%D0%BF>.

21. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

22. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966–IV. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.

23. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.

24. Словарь иностранных слов. 16 изд., испр. Москва, 1998. 624 с.

25. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. Прохоров. 2 изд., доп. Москва, 1983. 1600 с.

26. Тонков Е. Юридические (правовые) формы осуществления государственных функций: эволюция в условиях кризиса общественных отношений. *Научные ведомости*. 2010. № 14 (85). Вып. 13. С. 151–156.

27. Хальота А. Методи діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації прав людини. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/622/%D5#chapter>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Коломоєц Наталия Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса факультета № 3 Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kolomoiets Nataliia Vladimirovna – Ph. D. in Law, Associate Professor at the Department of Administrative Law and Procedure of the Faculty № 3 of Kharkiv National University of Internal Affairs

Nataliia1987kolomoiets@gmail.com