

УДК 342.7

**Олексій Навроцький,**

канд. економ. наук,  
доцент кафедри економіки та менеджменту  
економічного факультету, аспірант юридичного факультету  
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

## ОСНОВНІ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПРАВ ДИТИНИ

*Статтю присвячено визначенню форм публічного адміністрування прав дитини. Встановлено, що форми публічного адміністрування прав дитини являють собою напрями та способи реалізації публічного адміністрування прав дитини на підставі нормативно-правових актів, що здійснюється органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності для втілення державної політики та законів України, а також міжнародних договорів щодо забезпечення прав дитини. Запропоновано форми публічного адміністрування прав дитини поділяти на правові та організаційні.*

**Ключові слова:** права дитини, забезпечення прав дитини, публічне адміністрування, форми публічного адміністрування.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Визначення основних форм публічно-правового адміністрування прав дитини є важливим завданням у дослідженні адміністративно-правового регулювання забезпечення прав дитини в Україні. У цьому разі важливим вбачається правильне уявлення про саму категорію публічного адміністрування, яка є запозиченою в іноземних державах, та врахування її відмінностей від категорій публічного управління, державного управління, публічної адміністрації. Ураховуючи, що під публічно-правовим адмініструванням прав дитини ми розуміємо самостійний вид публічної діяльності, що регламентована нормативно-правовими актами та здійснюється органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, має владний, управлінський, виконавчо-розпорядчий характер та спрямована на втілення державної політики та виконання законів України, а також міжнародних договорів щодо забезпечення прав дитини як особливого об'єкта публічного адміністрування, важливим є окреслення форм, через які публічне адміністрування прав дитини реалізується на практиці, що дає змогу не існувати лише як задеклароване поняття, а відображати дієвість управлінської діяльності в означеній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття.** Останнім часом на форми публічного адміністрування у різних сферах звертали увагу у дисертаційних дослідженнях В. О. Закриницька (Адміністративно-правові засади управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді», 2014 рік), О. В. Золотоноша («Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні», 2016 рік), Л. П. Котяш («Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юри-

дичних осіб в Україні», 2017 рік), І. П. Яковлев («Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі», 2016 рік) та інші вчені. Однак окремого дослідження, що присвячено формам публічного адміністрування прав дитини, на тепер в Україні не проведено.

Виходячи з наведеної нами постановки проблеми у загальному вигляді, у статті ми ставимо за **мету** на підставі аналізу наукових поглядів надати теоретико-правову характеристику форм публічно-правового адміністрування прав людини та розмежувати її види. Зазначена мета передбачає виконання таких завдань: визначити стан наукового дослідження форм публічного адміністрування; з'ясувати основні властивості форм публічного адміністрування; розкрити поняття форм публічного адміністрування прав дитини; з'ясувати підстави та встановити критерії відокремлення правових форм публічного адміністрування прав дитини від організаційних форм.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** У дослідженні форм публічного адміністрування прав дитини насамперед слід зазначити те, що «форма», виходячи із загальнотеоретичних положень, завжди розумілася як зовнішній прояв, зовнішнє оформлення, вираження будь-якого предмета, процесу або явища. Якщо розглядати форму як філософську категорію, то вона характеризується подвійною сутністю: внутрішньою – як організація змісту [1, с. 434] та зовнішньою (лат. forma – зовнішній вид) як спосіб зовнішнього прояву змісту, а також спосіб зв'язку елементів змісту [2, с. 483], а також як співвідношення між способом організації речі і власне матеріалом, із якого ця річ складається [3, с. 949]. Тому, як зазначає І. П. Яковлев, через освоєння форм публічного адміністрування відкривається доступ до

усвідомлення змісту цієї владної активності. Поза конкретними способами зовнішнього вираження публічне адміністрування залишається доволі абстрактним явищем для посадових осіб. Спрямованість на задоволення публічного інтересу, гласність, готовність до координації та інші якісні сторони сучасного урядування доносяться до приватних осіб через зміну співвідношення наявних та впровадження нових форм. Дотримання вимог кожної з форм, їх адекватне застосування дозволяє також розрізнити реальний (практичний, прикладний) та декларований зміст публічного адміністрування [4, с. 80]. Р. Пилипів, досліджуючи форми і методи адміністративної діяльності патрульної поліції за законодавством України, зазначає, що в правовій науці сформувалося уявлення про те, що форми адміністративної (публічної) або управлінської діяльності поділяють на дві основні групи: правові та не правові (організаційні) [5, с. 126]. Прихильниками такої думки є багато вчених, наприклад Б. М. Габрічидзе, В. К. Колпаков, Ю. С. Назар, О. І. Остапенко, В. О. Серьогін та О. Н. Ярмиш та деякі інші. Правові форми пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права. До першої групи належать такі прояви правових форм, як правотворча та правозастосовна діяльність. Не правові форми публічної діяльності, відповідно, не пов'язані з реалізацією владних виконавчо-розпорядчих повноважень і не спричиняють юридичних наслідків (проведення суспільно-організаційних заходів; проведення організаційно-технічних заходів), їх мета полягає у сприянні створенню ефективних умов для реалізації повноважень відповідних структур та підрозділів. Це досягається створенням належних умов функціонування системи органів як внутрішньо організаційно, так і зовнішньо організаційно. Зазначене забезпечується як матеріально-технічним оснащенням, так і вирішенням проблем створення умов для реалізації прав та свобод громадян, а також наданням їм певної інформації, виданням відповідних рішень та адміністративно-правових актів.

В. К. Колпаков, вважаючи, що під формами розуміється зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [6, с. 43], зазначає, що форми діяльності публічної адміністрації класифікуються на підставі двох критеріїв. Перший критерій – наслідки (правовий ефект) застосування тієї чи іншої форми. За цим критерієм вони поділяються на правові і не правові форми. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних та індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До не правових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають (проведення ревізії, нарада, консультація). Другий критерій – спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на прийняття

нормативних актів; прийняття ненормативних актів; укладання адміністративних договорів; вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; здійснення організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій [7, с. 40].

Однак окремі вчені не погоджуються з тим, що видами адміністративних форм діяльності можуть бути не правові форми. Так, К. С. Бельський на прикладі використання організаційно-примусових дій доводить, що такі дії не можуть бути не правовими, адже вони засновані на праві. Отже є правовими. Інакше вони не мають юридичної сили [8, с. 546]. Частково погоджуючись з К. С. Бельським, Б. М. Габрічидзе та Б. П. Єлесеєв вказують на те, що на практиці іноді важко розрізнити форми управлінської діяльності, оскільки «всі форми державного управління – правові й не правові (здійснення організаційних дій, наради, семінари тощо; матеріально-технічні дії) – у певному розумінні є правовими, які мають відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах та приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати та застосовуватися на практиці. Правовий складник так чи інакше є в будь-якій із названих форм незалежно від того, до яких з існуючої класифікації – до правових чи не правових – їх слід віднести. Звичайно, це не свідчить про відсутність розбіжностей між ними» [9, с. 346]. Приблизно таких же поглядів дотримуються й українські вчені-адміністративисти А. І. Берлач та О. П. Рябченко, зазначаючи, що використання терміна «не правова» (у разі класифікації форм адміністративної діяльності) є дещо некоректним, оскільки останній розглядається також як синонім слів «протиправний», «незаконний» та ін. А. І. Берлач, вважає, що автори мали на увазі, найімовірніше за все, відмінний від правової форми, тобто такий, що не породжує правового акта, хоча вся процедура має чітко визначений правовий характер. А тому, на думку науковців, у теорії потрібно вживати термін «організаційна форма» [10, с. 254] або, як зазначає О. П. Рябченко, «не правова форма – це форма, що не має юридичних наслідків» [11, с. 246]. Ми також дотримуємося цієї точки зору, що для уникнення неоднозначного розуміння категорії «не правова форма» слід застосовувати термін «організаційна форма». Це позбавить неправильного тлумачення її змісту як протиправної, тієї, що реалізується не правовим шляхом та суперечить і порушує норми права. Тому у цьому разі слід використовувати термін «організаційна форма».

Ураховуючи зазначений, розроблений правовою доктриною термінологічний матеріал, зазначимо, що ми дотримуємося думки стосовно того, що в нашому контексті формами публічного адміністрування прав дитини є правові та не правові форми (організаційні). Коли вживається термін «не правові», не має на увазі неправомірні, не передбачені законодавством або такі форми, що суперечать чинному законодавству або порушують його. Йдеться про не правовий характер як такий, що не породжує норм права, а конкретна, не пра-

вова форма публічного адміністрування прав дитини (організаційна, матеріально-технічна) здійснюється відповідними суб'єктами, звісно, у межах правового поля, але вона не породжує створення нових правових приписів.

Слід навести також поділ на види форм публічного адміністрування, який здійснив І. П. Яковлев. Вчений виокремлює залежно від зв'язку зі змістом три форми публічного адміністрування: 1) процедурна форма – правове або інколи не правове (хоча здійснюване на підставі визначеної матеріальними юридичними приписами компетенції) впорядкування структури адміністрування: визначення суб'єктів, підстав, послідовності, строків, альтернатив тощо; 2) правова форма закріплення і розвитку адміністрування, що не виключає його фіксування за допомогою інших соціальних регуляторів, які відіграють субсидіарну роль, підпорядковуючись правовій регламентації та базуючись на ній; 3) форми зовнішнього вираження адміністрування (у філософській термінології – «функціонування» змісту) [4, с. 151-152]. Така позиція, звісно, має право на існування. Але ми дозволимо собі висловити деякі зауваження з приводу «форми зовнішнього вираження адміністрування», що віднесено І. П. Яковлевим до третього виду форм публічного адміністрування. Наша позиція полягає в тому, що, враховуючи те, що форми публічного адміністрування і так є зовнішнім виразом зазначеного самостійного виду діяльності «публічне адміністрування», немає необхідності дублювати змістову характеристику публічного адміністрування у вигляді форм зовнішнього вираження адміністрування. Тому ми виключаємо можливість існування зазначеної форми публічного адміністрування як такої, що не містить змістового навантаження у разі характеристики вказаної форми та отождоженню поняття самого публічного адміністрування із формами публічного адміністрування.

У свою чергу Р. Пилипів форми публічного адміністрування поділяє на а) правові та б) організаційні (разом із матеріально-технічними), які у свою чергу забезпечують внутрішні організаційні відносини та зовнішні адміністративно-юрисдикційні повноваження [5, с. 129]. Такий поділ форм публічного адміністрування вважається нами найбільш прийнятливим, адже Р. Пилипів чітко розмежував види форм публічного адміністрування, чітко надав їм характеристику та зазначив, що між цими формами простежується взаємозв'язок, що означає, що одна форма не може існувати без іншої і реалізуються у процесі здійснення публічного адміністрування у сукупності із нерозривній єдності.

Також зазначимо, що під правовими формами публічного адміністрування І.П. Яковлев розуміє такі способи його зовнішнього вираження, яким властива імперативна зв'язаність та наступність із правовим наслідком; правовий наслідок при цьому може виникати в результаті усвідомлених вольових або інколи неусвідомлених діянь та має вираження у: виникненні, зміні, припиненні правовідносин; виникненні, зміні, припиненні, призупиненні, поновленні

об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку матеріального або процедурно змісту (у т.ч. відповідні модифікації правових статусів); неможливості виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкодження) [4, с. 153]. У свою чергу О. В. Золотоноша під формами забезпечення публічного адміністрування розуміє певні системні утворення та способи оформлення змісту публічного адміністрування, що найбільшою мірою відповідають інтересам і є найбільш ефективними для конкретної адміністративно-територіальної одиниці, мають власні складники, що тісно взаємопов'язані та реалізуються з метою отримання того чи іншого результату. До основних форм забезпечення публічного адміністрування, вважає вчений, слід віднести насамперед публікацію та застосування актів публічного адміністрування, що стосуються розвитку регіону. Ця форма є складною та довготривалою, оскільки передбачає підготовку, укладання та підписання документів щодо здійснення спільних дій та їх унормування. Тобто можна стверджувати, що у межах цієї форми здійснюється функція адміністративної правотворчості. Форми забезпечення публічного адміністрування повинні сприяти формуванню належного рівня проживання населення та реалізації як державних, так і місцевих інтересів [12, с. 8-9].

#### Висновки

Ураховуючи вищезазначене, пропонуємо власне визначення форм публічно-правового адміністрування прав дитини та визначимо види, на які ми ці форми поділяємо. Так, нами вважається за доцільне визначити форми публічно-правового адміністрування прав дитини як напрями та способи реалізації публічно-правового адміністрування прав дитини на підставі нормативно-правових актів, що здійснюється органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності для втілення державної політики та законів України, а також міжнародних договорів щодо забезпечення прав дитини.

Вважаємо, що до правових форм публічного адміністрування прав дитини належать законодавчо регламентовані дії суб'єктів публічного адміністрування, що породжують правові приписи у сфері забезпечення прав дитини у ході здійснення ними виконавчо-розпорядчої діяльності. У свою чергу організаційні форми публічного адміністрування прав дитини являють собою законодавчо регламентовані дії суб'єктів публічного адміністрування, що не породжують, не змінюють та не ліквідують правових приписів та спрямовані на організаційне забезпечення здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері забезпечення прав дитини.

У цьому разі форми публічного адміністрування прав дитини знаходять свій прояв у ході реалізації в Україні нещодавно запровадженої Програми Раннього Втручання. Як відомо, пілотний проект «Створення системи надання послуг раннього втручання» спрямовано на

забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя на 2017-2020 роки Закарпатській, Львівській, Одеській та Харківській областях [13]. Підписання Урядом України, Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ), міжнародними та національними громадськими організаціями меморандуму щодо запровадження національної платформи раннього втручання породжує здійснення відповідними суб'єктами правових та організаційних форм публічно-правового адміністрування захисту прав дітей. Так, правова форма публічного адміністрування прав дітей у цьому разі буде проявлятися у затвердженні плану. Визначення координаторів з питань створення, функціонування та розвитку в Україні єдиної системи надання послуг раннього втручання являє собою організаційну форму, а визначення їх завдань та повноважень для надання консультативної допомоги у реалізації пілотного проекту «Створення системи надання послуг раннього втручання» являє собою правову форму, адже тільки після того, як буде прописано завдання та повноваження відповідних координаторів Програми, у них з'явиться правова підстава такі завдання та повноваження виконувати. Інакше їхня діяльність буде позбавлена правового підґрунтя та не матиме правових наслідків. Затвердження Тимчасового типового порядку міжвідомчої взаємодії закладів (установ) незалежно від форми власності та відомчого підпорядкування з метою надання послуг раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя, Тимчасового положення про центр (відділення, кабінет) раннього втручання, форми документів для закладів (установ), які надають послуги раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя, Тимчасового порядку раннього виявлення (скринінгу) у дітей відставання та порушення розвитку та надання послуг раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя, Методичних рекомендацій впровадження практики надання послуг раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя, Критеріїв та чітких цілей, які мають бути досягнуті за результатами впровадження пілотного проекту «Створення системи надання послуг раннього втручання» для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя є правовими формами здійснення публічного адміністрування прав дитини.

Проведення тренінгів міждисциплінарних команд раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя, які будуть задіяні в реалізації зазначеного пілотного проекту, їх навчання та підвищення кваліфікації за відповідними спеціальностями та професіями являє собою організаційну форму публічного адміністрування прав дитини у ході реалізації проекту «Створення системи надання послуг раннього втручання», адже реалізується шляхом здійснення певних дій, що не породжують створення, зміну або ліквідацію правових приписів, а саме: проведення

тренінгів (англ. «totrain» навчати, тренувати) – особливих форм навчання, підвищення кваліфікації, опанування новими знаннями, неформальне конструктивне спілкування, розширення досвіду та ін.

До організаційних форм публічного адміністрування прав дитини також можна віднести аналіз національного та міжнародного законодавства з питань охорони здоров'я, освіти, соціального захисту населення та фінансів, який провадиться (чи повинен провадитися) з метою розроблення та затвердження тимчасових документів (про які йшлося вище за текстом), прийняття яких буде вже правовою формою публічного адміністрування прав дитини та визначення положень (організаційна форма), які потребують змін для впровадження послуг раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя. Після того, як такі положення будуть визначені та сформульовано і запроваджено конкретні зміни, яких вони потребують на нормативному рівні, ухвалені рішення органами публічного адміністрування, що спрямовані на виконання зазначених вище норм, будуть являти собою правову форму публічного адміністрування прав дитини. Також затвердження наказів міністерств з урахуванням міжнародного та вітчизняного досвіду у цьому напрямі є правовою формою публічного адміністрування прав дитини. Але слід обумовити, що такій правовій формі, як затвердження наказів міністерств з урахуванням міжнародного та вітчизняного досвіду, передусім організаційна форма у вигляді вивчення міжнародного досвіду впровадження практики надання послуг раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя і залучення недержавних організацій як надавачів послуг.

#### Список використаних джерел:

1. Философский словарь / под. ред. И. Т. Фролова ; 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – 590 с.
2. Данильян О. Г. Философия : учебник / О. Г. Данильян, В. М. Тараненко. – Х. : Прапор, 2005. – 496 с.
3. Новейший философский словарь : 3-е изд., исправл. / [состав. и гл. науч. ред. А. А. Грицанов]. – Мн. : Книжный Дом, 2003. – 1280 с.
4. Яковлев И. П. Формы и методы публичного администрирования у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Іван Петрович Яковлев. – Одеса, 2016. – 224 с.
5. Пилипів Р. Новий погляд на класифікацію форм і методів адміністративної діяльності патрульної поліції за законодавством України / Р. Пилипів // Visegrad Journal on Human Rights. – 2016. – № 5/2. – С. 125–131.
6. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування / В. К. Колпаков // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2. – С. 43–51.
7. Колпаков В. К. Публічна адміністрація в парадигмі сучасного адміністративного права / В. К. Колпаков // Збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конфе-



ренції. – 2017. – Вип. 18. – С. 39–40. – Серія «Сектор безпеки України».

8. Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. А.В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.

9. Габричидзе Б. Н. Российское административное право : учебник для вузов / Б. Н. Габричидзе, Б. П. Елесеев. – М. : НОРМА- ИНФРА-М, 1998. – 622 с.

10. Берлач А. І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дист. навч. / А. І. Берлач. – К. : Ун-т «Україна», 2005. – 472 с.

11. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти правовідносин : моногра-

фія / О. П. Рябченко ; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х. : Нац. ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.

12. Золотоноша О. В. Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні : автореф. ... дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олег Вікторович Золотоноша. – К., 2016. – 17 с.

13. Деякі питання реалізації пілотного проекту «Створення системи надання послуг раннього втручання» для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 948-р // Урядовий кур'єр.–2017. – № 4.

*Статья посвящена формам публичного администрирования прав ребенка. Установлено, что формы публичного администрирования прав ребенка представляют собой направления и способы реализации публичного администрирования прав ребенка на основании нормативно-правовых актов, которое осуществляется органами государственной исполнительной власти, органами местного самоуправления путём исполнительно-распорядительной деятельности для воплощения государственной политики и законов Украины, а также международных договоров относительно обеспечения прав ребёнка. Предложены формы публичного администрирования прав ребёнка разделять на правовые и организационные.*

**Ключевые слова:** права ребенка, обеспечение прав ребенка, публичное администрирование, формы публичного администрирования.

*The article is devoted to the forms of public administration of the rights of the child. It is established that the forms of public administration of the rights of the child represent the ways and means of implementing public administration of the rights of the child on the basis of normative and legal acts that are carried out by the bodies of state executive power and local self-government bodies through the implementation of executive and administrative activities for the implementation of state policy and laws of Ukraine. The same international treaties on ensuring the rights of the child. The forms of public administration of the rights of the child were divided into legal and organizational ones.*

**Key words:** child's rights, child's rights, public administration, forms of public administration.