

В. В. Дудченкоаспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічного права
Сумського державного університету

ПОНЯТТЯ І АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОВНОВАЖЕННЯ У СФЕРІ РОБОТИ З НЕПОВНОЛІТНИМИ

У статті розкрито поняття і адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх повноваження у сфері роботи з неповнолітніми; надано рекомендації щодо кваліфікаційного рівня кадрового складу Служб захисту дітей міської ради та Служб у справах дітей обласної державної адміністрації.

Ключові слова: *міське самоврядування, органи виконавчої влади, адміністративно-правове регулювання, соціальний захист дітей.*

Постановка проблеми. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування – владні структури. Основна мета їх діяльності – управління державним і місцевим економічним простором, соціальним, культурним надбанням і здійснення нагляду та контролю за реалізацією законодавства на відповідних рівнях. Одним із напрямів їх роботи – реалізація державної політики з питань соціального захисту дітей, запобігання дитячій бездоглядності, безпритульності та правопорушень серед неповнолітніх. Виконання зазначених функцій на високому рівні та з додержанням вимог чинного законодавства сприятиме зменшенню проявів дитячої злочинності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зв'язку з тим, що питання ювенальної превенції в науковій літературі досить нове, то сьогодні є лише поодинокі розробки в цій сфері. Питання щодо адміністративної відповідальності неповнолітніми розглядали Д.М. Бахрах, Я.Ю. Шевченко, І.Г. Лубенець, В.К. Колпаков, О.М. Якуба та інші вчені. Діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування досліджена у працях таких науковців, як Ю.П. Битяк, А.М. Коваленко, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.О. Баймуратов, В.І. Борденюк, О.М. Іщенко, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков.

Мета статті – розкрити поняття «органи виконавчої влади», «органи місцевого самоврядування» та визначити, на підставі яких правових норм здійснюється їх діяльність щодо роботи з реалізації державної політики з питань со-

ціального захисту дітей, запобігання дитячій бездоглядності, безпритульності та правопорушень серед неповнолітніх. На підставі досліджених матеріалів запропонувати способи покращення роботи представників владних органів із неповнолітніми.

Виклад основного матеріалу. Діяльність державних і самоврядних органів влади регулюється процесуальними правовими нормами та відповідними нормативно-правовими актами. Посадові особи здійснюють свої повноваження в межах визначених функцій.

Загальну мету діяльності владних органів доцільно визначити так: управління державним і місцевим економічним, соціальним, культурним надбанням і здійснення нагляду та контролю за реалізацією законодавства на відповідних рівнях.

У науковій літературі «органи виконавчої влади» сучасними науковцями трактується по-різному. Д.М. Овсянко в підручнику «Адміністративне право» це поняття визначає так: «Організація, що є частиною державного апарату, має свою структуру, територіальний масштаб діяльності, компетенцію утворюється в порядку, встановленому законом, або іншим нормативно-правовим актом, використовує відповідні методи в роботі, наділена правом виступати за дорученням держави і покликана в порядку виконавчої і розпорядчої діяльності здійснювати повсякденне керівництво економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства» [3, с. 15].

Органи виконавчої влади є ключовими суб'єктами адміністративного права, оскільки їм належить провідне місце і роль у виникненні й функціонуванні суспільних відносин, що є предметом адміністративно-правового регулювання [4, с. 22].

Виконавча влада – це один із складових елементів державної влади, який діє через систему органів виконавчої влади від загальнодержавного і до місцевого рівня, специфічний суб'єкт конституційно-правових відносин, на який Конституцією України і законами України покладається реалізація ряду базових функцій, серед яких панівне місце займає функція виконання законів [4, с. 15].

Ю.М. Стариллов запропонував інше трактування: «Орган виконавчої влади – це державна організація, яка є частиною системи органів державної влади, встановлена самою державою для виконання і забезпечення виконання законів та інших нормативно-правових актів, здійснення функцій державного управління у всіх сферах життя держави й суспільства за допомогою застосування спеціальних форм і методів здійснення управлінських дій, якій притаманна відповідна структура, компетенція, державно-владні повноваження і штат державних службовців».

Реалізація виконавчих владних повноважень на місцях здійснюється місцевими державними адміністраціями. Стаття 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» надає визначення: «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою».

Органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади [5, с. 14].

Згідно із визначенням політологічного енциклопедичного словника, органи місцевого самоврядування – органи, які обираються безпосередньо населенням та (або) утворюються представницьким органом муніципального утворення і наділені власними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значен-

ня. Органами місцевого самоврядування є такі: сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які представляють відповідні сільські, селищні, міські або внутрішньоміські (районні у місті) територіальні громади і здійснюють від їх імені, в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією і законами України.

Міське самоврядування – це публічна влада територіального колективу, вона має локально-просторовий характер і здійснюється в інтересах громад.

Правова основа як державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування ґрунтується на Конституції України, законах України та підзаконних нормативно-правових актах.

Статтею 19 Конституції України зазначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Діяльність органів виконавчої влади регламентується такими нормативно-правовими актами:

- Конституцією України;
- Законом України «Про місцеві державні адміністрації»;
- Постановою КМУ від 26 вересня 2012 р. № 887 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації»;
- Постановою КМУ від 11 грудня 1999 р. № 2263 «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації»;
- Постановою КМУ від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської, та Севастопольської державних адміністрацій»;
- Постановою КМУ від 21 серпня 2013 р. № 667 «Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань»;
- Постановою КМУ від 9 жовтня 2013 р. № 818 «Про затвердження Порядку погодження з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами місцевих державних адміністрацій призначення на посади та звіль-

нення з посад керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, і внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 1993 р. № 203»;

– внутрішніми розпорядчими документами.

Повноваження місцевих державних адміністрацій закріплено у главі I Закону України «Про місцеві державні адміністрації» статтею 13 вищенаведеного Закону про зазначені питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями, а саме:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати та інші питання, віднесені законами до їх повноважень [1].

Діяльність органів місцевого самоврядування регламентується Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», галузевими нормативними актами, а також статтями Європейської хартії місцевого самоврядування, що була прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р. У статті 2 зазначеного документа проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визначений у законодавстві країни і за можливості в конституції країни». У 2001 р. Президентом України був виданий Указ «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні». Цей документ направлений на подальший розвиток місцевого самоврядування в країні.

Крім вищезазначених законодавчих актів і нормативних документів, органи місцевого самоврядування керуються також локальними нормативними документами (рішення місь-

кої ради, рішення виконавчого комітету). Це є важливою відмінністю в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто колегіальне прийняття відповідних рішень. Це означає, що органи місцевого самоврядування діють на колегіальних засадах та всі рішення приймаються спільно на сесіях і засіданнях шляхом голосування. Такі рішення приймаються в роботу та мають статус рішень організаційно-розпорядчого характеру або актів органів місцевого самоврядування.

Отже, визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, що базується на самостійності органів місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого значення [6, с. 31].

У межах, встановлених законами України, органи місцевого самоврядування здійснюють власні повноваження та делеговані повноваження органів виконавчої влади у таких сферах і галузях:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства;
- освіти;
- соціального захисту дітей, запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності, вчиненню дітьми правопорушень;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод, законних інтересів громадян та інше.

Сфера компетенції місцевого самоврядування порівняно з державною владою суттєво обмежена. Як правило, вона передбачає лише питання місцевого значення та обмежене коло питань загальнодержавного.

Питання соціального захисту дітей покладено на Службу захисту дітей міської ради та Службу у справах дітей обласної державної адміністрації. Діяльність вищезазначених структурних підрозділів здійснюється на підставі чинного законодавства та відповідних положень.

Служба захисту дітей та Служба у справах дітей утворюються міською радою та головою обласної державної адміністрації відповідно. Служба у справах дітей підзвітна та підконтрольна голові обласної державної адміністрації, а Служба захисту дітей підзвітна і підконтрольна

міській раді, підпорядкована виконавчому комітету міської ради та міському голові.

Основним завданням цих служб є реалізація на території міста/області державної політики з питань соціального захисту дітей, запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності, вчиненню дітьми правопорушень.

Працівники служб належать до категорій державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, у зв'язки з цим призначення на посади відбувається за результатами конкурсу.

Відповідно до Наказу Національного Агентства з питань державної служби від 6 квітня 2016 р. № 72 «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на заміщення посад державної служби категорій «Б» і «В», зазначено, що спеціальні вимоги щодо освіти та досвіду роботи державного службовця безпосередньо розробляє служба персоналу державного органу, де оголошено конкурс.

Проаналізувавши профілі професійної компетентності, умови проведення конкурсу на заміщення посад і посадові інструкції працівників Служб у справах дітей державних адміністрацій, ми дійшли до висновку, що в 90 відсотків вимоги до освіти, кваліфікаційного рівня та досвіду роботи дуже занижені. Лише у 10 відсотків заявок необхідний рівень освіти зазначений як «спеціаліст/магістр», напрям освіти «правознавство» або «педагогіка/психологія» та досвід роботи не менше трьох років.

Найчастіше під час проведення конкурсу для кандидатів установлюють рівень освіти «молодший бакалавр/бакалавр», без вимог до напрямку освіти та досвіду роботи. Також недоліком є те, що під час проведення конкурсу відсутні спеціальні питання, що стосуються психології дитини та педагогіки.

Аналогічна ситуація щодо встановлення спеціальних вимог до освіти та досвіду роботи кандидатів на посади в органи місцевого самоврядування. Проведення конкурсу на заміщення вакантної посади здійснюється на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців», законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та розпорядчих документів міського голови.

Кваліфікаційні вимоги до рівня та напрямку освіти, досвіду роботи кандидатів на посади спеціалістів Служб захисту дітей міської ради теж дуже низькі, а перелік питань передбачає лише перевірку знань чинного законодавства.

Діяльність цих структур спрямована на роботу з дітьми, надання організаційної та методичної допомоги. На нашу думку, маючи низький кваліфікаційний рівень, персонал не може виконувати належним чином покладені на них функціональні обов'язки, а проведення серед підлітків інформаційно-роз'яснювальної роботи нефахівцями може взагалі мати зворотний ефект.

Висновки і пропозиції. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування – владні структури, діяльність яких регламентується Конституцією України, відповідними законами України, підзаконними нормативно-правовими актами та внутрішніми розпорядчими документами. У межах власних повноважень, що закріплені законодавчо, вони здійснюють реалізацію на територіях державної політики у відповідних галузях і сферах. Реалізацію державної політики з питань соціального захисту дітей, запобігання дитячій бездоглядності, безпритульності та правопорушенням серед неповнолітніх забезпечують Служба захисту дітей міської ради та Служба у справах дітей обласної державної адміністрації.

Дитяча злочинність – соціальне явище. Одна з причин підвищення злочинності серед неповнолітніх сьогодні – це недосконалість профілактичної роботи. Одним із напрямів роботи Служби захисту дітей міської ради та Служби у справах дітей обласної державної адміністрації є проведення інформаційної та роз'яснювальної роботи. Діти – найбільш вразлива категорія громадян, які потребують особливого підходу та соціального захисту. У зв'язку з цим профілактична робота щодо запобігання дитячій злочинності повинна проводитись з урахуванням психоемоційного стану дитини, тому проведення цієї роботи нефахівцями може взагалі мати зворотний ефект. Ураховуючи вищевикладене, для виправлення ситуації необхідно на законодавчому рівні встановити більш жорсткі кваліфікаційні вимоги до спеціалістів зазначених служб і включити до конкурсного переліку тестових завдань питання, що стосуються психології, педагогіки та методів роботи з дітьми.

Список використаної літератури:

1. Про місцеві державні адміністрації: Закон України / Верховна Рада України. Київ: Парлам. вид-во, 1999. № 20–21 (Закони України).
 2. Про місцеве самоврядування: Закон України / Верховна Рада України. Київ: Парлам. вид-во, 1997. № 24 (Закони України).
 3. Овсянко Д.М. Административное право: учеб. пособие. Москва. «Юристъ», 2002. 468 с.
 4. Адміністративне право: курс лекцій / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2016. 218 с.
 5. Біленчук П.Д., Кравченко В.В. Місцеве самоврядування в Україні: навч. посібник. Київ: «Атіка», 2000. 304 с.
 6. Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент: навч. посібник. Київ: «Професіонал», 2004. 256 с.
-

Дудченко В. В. Понятие и административно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления и их полномочия в сфере работы с несовершеннолетними

В статье раскрыто понятие и административно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления и их полномочия в сфере работы с несовершеннолетними. Также даны рекомендации относительно квалификационного уровня кадрового состава Служб защиты детей городского совета и Служб по делам детей областной государственной администрации.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы исполнительной власти, административно-правовое регулирование, социальная защита детей.*

Dudchenko V. V. Concept and administrative and legal principles of the executive authorities, local self-government and theirs competencies in working with minors

The article reveals the concept, as well as the administrative and legal basis of the activities of the executive and local self-government bodies and their powers in the field of work with minors, provides recommendations on the qualification level of the personnel of the Child Protective Services of the City Council and the Children's Affairs Services of the Regional State Administration.

Key words: *local self-government, executive authorities, administrative and legal regulation, social protection of children.*