



УДК 353

doi: 10.15421/15201722

Шляхи врегулювання повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту дітей

Л. С. Солодухіна

*Національна академія державного управління при Президентові України,
Київ, Україна*

У статті розкрито основні характеристики становища дітей в Україні, досліджено проблеми повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування базового рівня, зокрема виконавчих органів сільських та селищних рад, з питань соціального захисту дітей в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Визначено, що основою забезпечення прав дітей наразі повинно стати посилення зацікавленості та відповідальності кожної територіальної громади (у тому числі і міської) за повноваження щодо забезпечення прав та найкращих інтересів дітей. Сформульовано пропозиції щодо першочергових кроків держави для зміцнення системи захисту прав дітей. Зокрема, запропоновано, що шляхами врегулювання повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту дітей на законодавчому рівні є в першу чергу: закріплення усіх прав та обов'язків органу опіки та піклування за виконавчими органами сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад; розмежування повноважень з окресленого питання на різних рівнях адміністративно-територіального устрою держави; забезпечення належного рівня контролю у цій сфері.

Ключові слова: органи опіки та піклування; служби у справах дітей; об'єднані територіальні громади; реформування територіальної організації влади

**Regulating child protection and welfare:
duties and responsibilities of local government**

L. S. Soloduchina

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

It has been revealed in the article that nowadays territorial communities, especially village and village councils, are hardly able to be responsible for the preservation of the life and health of the younger generation, to early identify children in a crisis situation, to take effective measures on the social protection of orphans, children deprived of parental care, and children who are in difficult living conditions. It has been established that such situation had caused an illogical, especially in the context of the socio-economic crisis and armed conflict in Ukraine, decrease of children's quantitative indicators, including crisis categories. The patterns of the children's protection sphere have been characterized. This sphere is in a deep crisis now, which could be prevented by promoting the formation of the responsible parenting and the proper fulfillment of basic level duties regarding the protection of childhood by local self-government officials. It has been determined that the formation of the effective local self-government must become a guarantee of creation and support of citizens' healthy living environment, primarily for children, providing them with high-qualitative and affordable public services, and satisfying their interests in all spheres of life in the corresponding territory. The emphasis has been placed on the fact that it is not necessary to change the structure of local bodies of the executive power and local self-government, which can cause significant risks of loss of functions, but to extend the powers of village and settlement councils of the united territorial communities being guardianship and trusteeship bodies, as well as to improve the legal status of children affairs' services being their structural subdivisions. This should be done in order to ensure the real abundance of children's

Цитування даної статті: Солодухіна Л. С. Шляхи врегулювання повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту дітей / Л. С. Солодухіна // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – Т. 5. – № 7. – С. 44-54. doi: 10.15421/15201722

Citation of this article: Soloduchina, L. S., 2017. Shlyakhy vrehulyuvannya povnovazhen' ta vidpovidal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya z pytan' sotsial'noho zakhystu ditey [Regulating child protection and welfare: duties and responsibilities of local government]. *Public administration aspects* 5, 7, 44-54. doi: 10.15421/15201722 (in Ukrainian).

Received: 07.07.2017**Accepted:** 04.08.2017

constitutional rights and to prevent the restriction of their content and scope. This should improve the children's neglect prevention mechanism, as well as to preserve and to implement the orphans and children's deprived of parental care, rights for family education, proper education and development, housing, etc. The necessity of the development of effective mechanisms of the social policy's decentralization in the sphere of children's protection in Ukraine has been grounded. Such mechanisms will enable introduction of a fundamentally new system of ensuring the rights and interests of each child in Ukraine, creation of updated principles and models of functioning of state bodies and local self-government institutions at all levels, saving all those achievements in the specified sphere, which had been received in Ukraine during the decentralization of the power.

Keywords: guardianship and guardianship services; children's services; territorial communities unification; and the reform of the territorial organization of power

Пути урегулирования полномочий и ответственности органов местного самоуправления по вопросам социальной защиты детей

Л. С. Солодухина

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

В статье раскрыты основные характеристики положения детей в Украине, изучены основные проблемы полномочий органов местного самоуправления базового уровня, в первую очередь исполнительных органов сельских и поселковых советов, по вопросам социальной защиты детей в условиях реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Определенно, что основой обеспечения прав детей теперь должно стать повышение заинтересованности и ответственности каждой территориальной общины (в том числе и городской) за полномочия относительно обеспечения прав и наилучших интересов детей. Сформулированы предложения относительно первоочередных шагов государства для укрепления системы защиты прав детей. В частности, предложено, что путями урегулирования полномочий и ответственности органов местного самоуправления по вопросам социальной защиты детей на законодательном уровне являются в первую очередь: закрепление всех прав и обязанностей органа опеки и попечения за исполнительными органами сельских, поселковых советов объединенных территориальных общин; разграничение полномочий по данному вопросу на разных уровнях административно-территориального устройства государства; обеспечение надлежащего уровня контроля в этой сфере.

Ключевые слова: органы опеки и попечения; службы по делам детей; объединенные территориальные общины; реформирование территориальной организации власти

Постановка проблеми. Ставлення суспільства до своїх дітей відображає загальний рівень захисту та поваги до прав людини. Якщо держава піклується про своє майбутнє покоління, вона повинна забезпечити повагу до гідності дітей, створити належні умови для всебічного розкриття їх здібностей, закласти основи для їх повноцінного та плідного життя.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р, [11] від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою України розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повнова-

ження органів місцевого самоврядування (у 1129 громадах чисельність жителів становила менш як 500 осіб). Нині спостерігається низька спроможність територіальних громад, особливо сільських та селищних рад, відповісти за збереження життя і здоров'я підростаючого покоління, своєчасно виявляти дітей у стані кризи, вживати дієвих заходів щодо соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах. Наслідком цього є нелогічне зменшення кількісних показників дітей, у тому числі кризових категорій, особливо в умовах соціально-економічної кризи та збройного конфлікту в Україні.

Так, за період незалежності (1991–2016 рр.) чисельність дітей зменшилась на 4947,7 тис. осіб, а питома вага у загальній чисельності населення скоротилася з 25,6 % до 17,9% (7 614 006 осіб без урахування даних тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя) [19].

Кількісні показники дітей-сиріт та дітей,

позбавлених батьківського піклування, наведені у Таблиці 1, ілюструють те, що такі діти просто не виявляються, по суті ігноруються.

Таблиця 1

Рік	Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування
2010	98 119
2011	95 956
2012	92 865
2013	90 772
2014	83 716* (без урахування даних АР Крим, м. Севастополя)
2015	73 182*
2016	72 784*

Зазначена неспроможність також призвела до того, що протягом 2015 року в 575 освітніх закладах інтернатного типу (найбільш поширена система в Україні) поряд із 7 тис. дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (7,5 %), проживало 86 тис. дітей, які мали батьків, з них майже 45 % дітей (понад 42 тис.) навчалися, а головне - проживали та утримувалися в інтернатних закладах, не будучи сиротами, не маючи серйозних вад розвитку або захворювань.

Привертає до себе увагу смертність дітей віком до 1 року від зовнішніх причин, яка є третьою в структурі смертності дітей такого віку. Це дуже сумна тенденція, адже більшості цих смертей можна було уникнути за умов належного догляду за дитиною.

Вищенаведені дані засвідчують перебування сфери дитинства у глибокій кризі, яку можливо попередити шляхом сприяння формуванню відповідального батьківства та належного виконання посадовими особами місцевого самоврядування базового рівня своїх обов'язків щодо охорони дитинства.

На сучасному етапі розвитку України важливим завданням стає пошук шляхів врегулювання повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту дітей, що стане запорукою створення такої правової бази забезпечення прав і законних інтересів дітей, яка б повною мірою відповідала міжнародним стандартам, забезпечувала реалізацію прав кожної дитини та передбачала механізм захисту цих прав у випадку їх порушення.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідження особливостей соціального за-

хисту дітей тривалий час є предметом уваги науковців. Проблеми державної політики та державного управління у сфері соціального захисту дітей, а також шляхи їх вирішення відображені у наукових працях М. Бутка [14], І. Горобець [17], І. Долі [18], Я. Жовнірчика [20], М. Кравченко [22], О. Мордань [23], Л. Кривачук [24], М. Ребкала [27], Ю. Харченко [29], І. Цибуліної [30] та інших. Питанням відносин органів державної влади, місцевого самоврядування та неурядових організацій присвячені наукові дослідження О. Безпалько [13], О. Васильєвої, [15], Ю. Горемикіної [16], Н. Калінкіної [21], О. Котукова [22], М. Левчук [25], А. Матвійчук [26], Л. Сідельник [28].

Завдяки теоретичним надбанням вітчизняних учених державна політика у сфері захисту прав дітей зазнала суттєвих зрушень та якісних змін. Однак, запровадження реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні потребує більш глибокого дослідження саме проблеми повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування базового рівня, зокрема виконавчих органів сільських та селищних рад з питань соціального захисту дітей.

Мета дослідження полягає у вивченні проблемних питань, які виникають при здійсненні повноважень органами місцевого самоврядування, зокрема виконавчих органів сільських та селищних рад, з питань соціального захисту дітей в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні для формулювання подальших пропозицій щодо першочергових кроків держави для зміцнення системи захисту прав дітей.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9] добровільне об'єднання територіальних громад не приводить до зміни статусу населених пунктів сільської чи міської місцевості. При цьому згідно зі статтею 8 вказаного Закону юридична особа – виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків усіх юридичних осіб – виконавчих комітетів відповідних сільських, селищних, міських рад територіальних громад, що об'єдналися.

Із вищезазначеного випливає, що існує всього чотири види представницьких орга-

нів місцевого самоврядування базового рівня як об'єднаної територіальної громади, так і необ'єднаної: міська, районна у місті, сільська та селищна ради.

Отже, норми розділу 9 Конституції України [2], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], зокрема в частині власних і делегованих повноважень, а також норми статті 56 Цивільного кодексу України [3] щодо визначення органу опіки та піклування, а отже, і повноважень щодо соціального захисту дітей, поширюються на сільську, селищну, міську, районну в місті ради, у тому числі на об'єднані територіальні громади. Тобто міські, районні у містах, сільські, селищні ради об'єднаних територіальних громад поряд із райдержадміністраціями є органами опіки та піклування.

Забезпечення прав дітей належить до повноважень різних структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема освіти (виховання та навчання); охорони здоров'я (отримання медичної допомоги); соціального захисту населення (отримання різних видів виплат, у тому числі пенсії по втраті годувальника, по інвалідності тощо). Отже, на відміну від інших категорій населення, таких як бездомні особи, пенсіонери, інваліди, малозабезпечені тощо, які можуть мати одну або декілька складних життєвих обставин, діти - це особи, які потребують захисту в усіх сферах суспільного життя та на всіх його рівнях.

Саме тому законодавством України передбачено утворення служби у справах дітей як окремої юридичної особи у структурі місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, наділеної Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» обов'язком здійснювати контроль за реалізацією прав дітей усіма органами, їх структурними підрозділами, установами, організаціями [4].

Утворення спеціальних органів, які забезпечують її впровадження та захист прав дітей, передбачене також Конвенцією ООН про права дитини [1].

Крім цього, діюча нормативно-правова база розроблена таким чином, що служби у справах дітей фактично є координатором, організатором процесів забезпечення прав дітей, захисником, представником прав дитини та замовником послуг для вразливих сімей з дітьми та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Також слід зазначити, що відповідно до законодавства України, яке регулює питання соціального захисту дітей, ряд повноважень служб у справах дітей передбачають прийняття самостійних та оперативних рішень, які оформляються наказами, актами тощо та потребують права підпису керівника саме цього структурного підрозділу (необхідність прийняття невідкладного рішення про тимчасове влаштування дитини, яка залишилася без піклування батьків, здійснення термінових запитів щодо встановлення особи дитини, розшуку її батьків, інших родичів, здійснення реєстрації народження дитини тощо).

19.01.2017 внесено зміни до статті 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [2], якими вдосконалено правовий статус служб у справах дітей як структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема передбачено:

- утворення служб у справах дітей виконавчих органів сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад із штатною чисельністю з розрахунку один працівник служби не більш ніж на одну тисячу дітей, але не менше одного працівника на об'єднану територіальну громаду;

- установа штатної чисельності працівників районних, міських, районних у містах служб у справах дітей з розрахунку один працівник служби не більш ніж на одну тисячу дітей, які проживають у районі, та не більше ніж на дві тисячі дітей, які проживають у місті, районі у місті;

- наявність в усіх службах у справах дітей права юридичної особи.

Тобто, наразі саме районні державні адміністрації та виконавчі органи міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад як органи опіки та піклування через служби у справах дітей, що входять до їх складу, наразі уповноважені приймати рішення щодо кожної дитини на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [1-3].

Проте наразі сільські, селищні ради об'єднаних територіальних громад в цілому, незалежно від того, чи є у них в структурі служба у справах дітей, мають обмежені повноваження як органу опіки та піклування. Ці обмеження залишилися у Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, за-

твердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866 [6].

Так, до основних повноважень райдержадміністрацій та виконавчих органів міських, районних у містах рад в окресленій сфері, належать:

- виявлення дітей, залишених без батьківського піклування;
- прийняття рішень про відібрання дітей у батьків або інших законних представників при наявності безпосередньої загрози життю і здоров'ю;
- організація надання дітям екстреної допомоги, у тому числі медичної, у разі потреби – їх тимчасове влаштування;
- збір, оформлення документів та прийняття рішення про надання дитині статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування;
- влаштування дітей під опіку / піклування у прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, дитячі заклади; сприяння усиновленню дітей;
- виявлення та облік дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- підготовка та реалізація індивідуальних планів соціального захисту дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, дитини, яка перебуває у складних життєвих обставинах;
- забезпечення захисту житлових та майнових прав дітей;
- забезпечення законного представництва дітей, розлучених із сім'єю, дітей-біженців, дітей, які потребують додаткового захисту;
- вирішення між батьками спорів про визначення імені дитини, участі одного з батьків у вихованні дитини, місця проживання дитини;
- участь у допиті малолітніх та неповнолітніх свідків, судовому розгляді за участі неповнолітнього обвинуваченого; здійснення контролю за цільовим використанням аліментів та ін. [2-4].

Водночас сільські, селищні ради об'єднаних територіальних громад не мають права приймати рішення про надання дітям статусу сироти або позбавленої батьківського піклування, про їх подальше влаштування, реєструвати народження знайдених, підкинутих дітей, а також вирішувати деякі питання щодо захисту житлових і майнових прав дітей. Тому наразі вкрай актуальним є нормативно-правове врегулювання питання розширення повно-

важень зазначених органів шляхом внесення змін до вищезазначеного Порядку.

До внесення відповідних змін, з метою чіткого розподілу обов'язків та раціонального використання професійних ресурсів, місцевим державним адміністраціям регіонального рівня варто посприяти налагодженню взаємодії та співпраці між службами у справах дітей виконавчих органів сільських, селищних об'єднаних територіальних громад та відповідними районними державними адміністраціями та службами у справах дітей, що входять до їх складу.

Зокрема, служби у справах дітей або спеціалісти з питань захисту дітей виконавчих органів сільських, селищних об'єднаних територіальних громад мають право та можуть здійснювати усі заходи, покладені на окреслений структурний підрозділ, передбачені до прийняття безпосередніх рішень по відношенню до кожної дитини, з подальшою передачею матеріалів відповідній службі у справах дітей районної державної адміністрації.

Це можуть бути:

- виявлення дітей, залишених без батьківського піклування, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- негайне відібрання дитини у батьків при безпосередній загрозі її життю або здоров'ю;
- вивчення питання щодо можливості повернення дитини у сім'ю;
- спільне, зокрема з уповноваженими підрозділами органів Національної поліції, вжиття заходів щодо встановлення місця проживання дитини, відомостей про батьків або осіб, які їх замінюють, інших родичів, місця їх проживання (перебування);
- здійснення обстежень умов проживання сім'ї;
- підготовка проекту індивідуального плану соціального захисту дитини, яка перебуває у складних життєвих обставинах, дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування;
- проведення інформаційної кампанії з питань влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу;
- перевірка інформації про сім'ї кандидатів у прийомні батьки, батьки-вихователі, опікуни, піклувальники, усиновлювачі, достовірність відомостей поданих документів;
- залучення до здійснення контролю за умовами виховання, утримання і розвитку ди-

тини, над якою встановлено опіку, піклування, яка влаштована у прийомну сім'ю, дитячий будинок сімейного типу, до дитячого закладу;

- надання документів для подальшого влаштування дитини;

- забезпечення житлом, покращення житлових і матеріально-побутових умов дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та ін.

З метою чіткого розподілу обов'язків та раціонального використання професійних ресурсів доцільним є укладання угод про співпрацю між виконавчими органами сільських, селищних та міських (у разі відсутності в структурі останнього служби у справах дітей) об'єднаних територіальних громад та відповідними районними державними адміністраціями.

Також заслуговує на увагу те, що наразі відповідно до чинного законодавства (стаття 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [4]) занадто розмитими є повноваження щодо соціального захисту дітей центрального, регіонального рівня, які в переважній більшості дублюють повноваження місцевого (базового) рівня.

Ще однією із причин погіршення стану соціального захисту дітей є відсутність належного рівня контролю та передбачених законодавством санкцій саме щодо порушень у діяльності органів опіки та піклування, особливо тих, які належать до органів місцевого самоврядування. Так, Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» закріплене право Мінсоцполітики, регіональних та місцевих служб у справах дітей здійснювати координацію, методологічне забезпечення діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування стосовно соціального захисту дітей, перевіряти стан роботи із соціально-правового захисту дітей, стан виховної роботи з ними [2], проте дієвий механізм щодо вжиття заходів при виявленні порушень прав дітей відсутній.

Наразі при виявленні порушень суб'єктом перевірки доступні лише два заходи впливу – ініціювання притягнення винних осіб до відповідальності перед керівником органу, який перевірявся (тобто притягнення до відповідальності в переважній більшості залежить від волевиявлення цієї посадової особи та не вряховує ситуації, за якої винною у по-

рушенні права дитини є безпосередньо вона), а також звернення до суду, що призводить до тривалих і затяжних судових процесів, зайвого навантаження та витрат, у тому числі і на органи судової влади [2-4]. Тому необхідним вбачається внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження механізму державного контролю за дотриманням законодавства України у сфері соціального захисту дітей.

Отже, врегулювання повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту дітей залежить від загальних тенденцій формування ефективної територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад, яка буде досягнута шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень (утворення у кожному виконавчому органі сільської та селищної об'єднаної територіальної громади служби у справах дітей, розширення повноважень зазначених органів як органів опіки та піклування шляхом внесення змін до Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866);

- розмежування повноважень стосовно соціального захисту дітей у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою (шляхом внесення змін до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей»);

- запровадження механізму державного контролю за дотриманням законодавства України у сфері соціального захисту дітей (шляхом

внесення змін Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Висновки. В Україні ще не напрацьовано чіткий національний механізм забезпечення реалізації та контролю за виконанням норм законодавства про права дитини, існує проблема нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо: охорони життя і здоров'я дітей, їх права на освіту, відпочинок та змістовне дозвілля; майнових та житлових прав дітей; прав неповнолітніх на працю та працевлаштування; попередження насильства в сім'ях стосовно дітей та ін. Надто актуальними є питання безпеки дітей, заборони їх участі у збройних конфліктах.

Саме формування ефективного місцевого самоврядування повинно стати запорукою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, в першу чергу дітей, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. Територіальна громада повинна виступати тим соціальним утворенням, у рамках якого реалізуються повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій, відповідно базовим осередком забезпечення прав дітей, їх благополуччя, безпеки та стабільності, оптимальним шляхом якого є створення умов для збереження і зміцнення сім'ї для дитини. Адже саме до компетенції виконавчих органів місцевих рад, в тому числі виконавчих органів міських, сільських, селищних об'єднаних територіальних громад, належать також повноваження здійснення комплексу заходів з надання допомоги особам та сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах. Тому необхідною є не чергова зміна структури місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зі значними ризиками втрати функцій, а розширення повноважень сільських та селищних рад об'єднаних територіальних громад як органів опіки та піклування, а також удосконалення правового статусу служб у справах дітей як їх структурних підрозділів для забезпечення реального дотримання конституційних прав дітей та недопущення звуження їх змісту та обсягу, для покращення механізму профілактики дитячої бездоглядності, а також збереження та реалізації прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на сімейне виховання, належне навчання і розвиток, на житло та ін.

З огляду на зазначене стає очевидним принципова важливість збереження та зміцнення функціонування на місцевому рівні окремого структурного підрозділу, відповідального за соціальний захист дітей, у тому числі за координацію заходів усіх дотичних органів і структур у цьому напрямі.

Основою забезпечення прав дітей наразі повинно стати посилення зацікавленості та відповідальності кожної територіальної громади (у тому числі і міської) за повноваження щодо:

- створення умов для утвердження в суспільстві сімейних цінностей, виховання відповідального батьківства та запобігання соціальному сирітству;
- своєчасного виявлення дітей, які залишилися без батьківського піклування, сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- надання сім'ям з дітьми якісних соціальних послуг в умовах об'єднаної територіальної громади, спрямованих на підтримку виховної функції сім'ї, що дасть змогу зменшити кількість соціальних сиріт;
- зменшення кількості дітей, які перебувають поза сімейним оточенням;
- активного розвитку сімейних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Отже, оптимальними шляхами врегулювання повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту дітей на законодавчому рівні є, в першу чергу: закріплення усіх прав та обов'язків органу опіки та піклування за виконавчими органами сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад; розмежування повноважень з окресленого питання на різних рівнях адміністративно-територіального устрою держави; забезпечення належного рівня контролю у цій сфері.

Зважаючи на вищезазначене, в основі подальших досліджень мають стати ефективні механізми децентралізації соціальної політики у сфері захисту дітей в Україні, які нададуть змогу, не втрачаючи надбання у зазначеній сфері, запровадити принципово нову систему забезпечення прав та інтересів кожної дитини в Україні, сформулювати оновлені принципи та моделі функціонування державних органів влади та органів місцевого самоврядування на всіх рівнях з окресленого питання за результатами децентралізації влади в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Конвенція ООН про права дитини: міжнародний документ ООН: прийнятий 20 листопада 1989 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України – 1990. – № 1 – Ст. 205. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_021
2. Конституція України: Закон України: прийнятий 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Цивільний кодекс України: Закон України: прийнятий 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відом. Верховної Ради України. 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
4. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України: прийнятий 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1995 р. – № 6. – Ст. 35. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80>
5. Про місцеве самоврядування: Закон України: прийнятий 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України: прийнятий 09 квітня 1999 № 586-XIV // Відом. Верховної Ради України – 1999. – № 20-21, Ст. 190. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
7. Про охорону дитинства: Закон України: прийнятий 26 квітня 2001 р. № 2402-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>
8. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України: прийнятий 13 січня 2005 р. № 2342-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 6. – Ст. 147. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад Закон України: прийнятий 05 лютого 2015 № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України – 2015. – № 13, Ст. 91. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran62#n62>
10. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини: постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 76. – Ст. 2561. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF>
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333 // Офіційний вісник України. – 2014. № 30. – Ст. 831 Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
12. Заключні рекомендації Комітету ООН з прав дитини Уряду України: прийняті 03 лютого 2011 року На 1611-му засіданні [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.unicef.org/ukraine/UN_CRC_ConcludingObservations_Ukr.pdf
13. Безпалько О. В. Організація соціально-педагогічної роботи з дітьми та молоддю у територіальній громаді: теоретико-методичні основи: Монографія. – Київ: Наук. світ, 2006. – 363 с
14. Бутко М. П. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціального захисту дітей без батьківської опіки / М. П. Бутко, Ю. П. Харченко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки». – Чернівці: ЧДТУ, 2012. – № 4 (62). – С. 316–322
15. Васильєва О. І. Напрями застосування державно-приватного партнерства в соціальній сфері [Електронний ресурс] / О. І. Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. вид. – 2014. – №10. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=762>
16. Горемікіна Ю. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг // Демографія та соціальна економіка. – 2009. – №1(11) с. 161-168
17. Горобець І. В. Механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні : автореф. дис. канд. наук з держ. управління / І. В. Горобець. – Івано-Франківськ, 2012. – 20 с.
18. Доля І. М. Подолання дитячої бездоглядності та безпритульності: міжнародна та вітчизняна практика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr14_15/9.pdf
19. Державна доповідь про становище дітей в Україні «Реалізація конвенції ООН про права дитини в Україні: досягнення, проблеми, перспективи» (за період 2009-2016 рр.) / Мінсоцполітики, ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка» [Авт. кол.: Аксьонова С.Ю., Балакірєва О.М., Бондар Т.В. та ін.]. – Київ, 2016. – 160 с.
20. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна модель реалізації державної політики щодо забезпечення комплексного і збалансованого розвитку регіонів / Я. Ф. Жовнірчик // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 17. – С.76–78
21. Калінкіна Н.В. Партнерські відносини між владою та «третім сектором» у соціальній державі: автореферат дисертації кандидата наук з державного управління / Н. В. Калінкіна Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. - Харків, 2008. - 19 с.
22. Котуков О. А. Форми державної фінансової підтримки третього сектора в країнах постсоціалістичного табору /О. А. Котуков // Теорія та практика державного управління. - 2011.- № 4 (35).-с.1-8.- [Електронний ресурс].-<http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-4/doc/5/04.pdf>

23. Кравченко М. В., Мордань О. Формування інституційного механізму державного регулювання соціального захисту дітей в Україні // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. в 2 т. / гол. ред. М. М. Іжа. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 3 (43). – Т. 2. – С. 67–70
24. Кривачук Л. Державна політика у сфері охорони дитинства. Ретроспектива та проблеми сьогодення. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ugcc.lviv.ua/actual/articles/7Derzhavna_politica_u_sferi_ohoroni.html
25. Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно - управлінських послуг [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf
26. Матвійчук А. В. Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства: автореф. дис. канд. пол. наук. : 23.00.02 / А. В. Матвійчук Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2008. – 20 с.
27. Ребкало М. М. Організаційно-правовий аналіз механізму державного управління у сфері захисту прав дітей / М. М. Ребкало // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки». – 2014. – № 1 (72). – С. 491 – 495
28. Сідельнік Л. Залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг в Україні. Аналітичний огляд сучасного стану та перспектив – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules>
29. Харченко Ю. П. Державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Ю. П. Харченко Академія муніципального управління. – Київ, 2014. – 20 с
30. Цибуліна І. В. Удосконалення структурно-функціонального забезпечення органів державної влади з надання послуг щодо захисту прав дитини [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/SOCIALNA/02-CIBULINA.pdf>

REFERENCES:

1. Konventsia OON pro prava dytyny: mizhnarodnyy dokument OON: pryynyatyy 20 lystopada 1989 r. [UN Convention on the Rights of the Child: UN international document: adopted on November 20, 1989]. 1990. Zibrannya chynnykh mizhnarodnykh dohovoriv Ukrayiny 1, 205. Access mode: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_021 (in Ukrainian).
2. Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon Ukrayiny: pryynyatyy 28 chervnya 1996 r. № 254k/96-VR [The Constitution of Ukraine: The Law of Ukraine: Adopted June 28, 1996 No. 254k / 96-VR]. 1996. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 30, 141. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian).
3. Tsyvil'nyy kodeks Ukrayiny: Zakon Ukrayiny: pryynyatyy 16 sichnya 2003 r. № 435-IV [Civil Code of Ukraine: Law of Ukraine: adopted on January 16, 2003 No. 435-IV]. 2003. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 40-44., 356. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (in Ukrainian).
4. Pro orhany i sluzhby u spravakh ditey ta spetsial'ni ustanovy dlya ditey: Zakon Ukrayiny: pryynyatyy 24 sichnya 1995 r. № 20/95-VR [About bodies and services for children and special institutions for children: Law of Ukraine: adopted on January 24, 1995, No. 20/95-VR]. 1995. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 6, 35. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian).
5. Pro mistseve samovryaduvannya: Zakon Ukrayiny: pryynyatyy 21 travnya 1997 r. № 280/97-VR [On Local Self-Government: Law of Ukraine: Adopted May 21, 1997 No. 280/97-VR]. 1997. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 24, 170. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian).
6. Pro mistsevi derzhavni administratsiyi: Zakon Ukrayiny: pryynyatyy 09 kvitnya 1999 № 586-XIV [About local state administrations: Law of Ukraine: adopted April 9, 1999 No. 586-XIV]. 1999. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 20-21, 190. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (in Ukrainian).
7. Pro okhoronu dytynstva: Zakon Ukrayiny: pryynyatyy 26 kvitnya 2001 r. № 2402-III [On the Protection of Childhood: The Law of Ukraine: Adopted on April 26, 2001 No. 2402-III]. 2001. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 30, 142. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2402-14> (in Ukrainian).
8. Pro zabezpechennya orhanizatsiyno-pravovykh umov sotsial'noho zakhystu ditey-syrit ta ditey, pozbavlenykh bat'kivs'koho pikluvannya: Zakon Ukrayiny: pryynyatyy 13 sichnya 2005 r. № 2342-IV [On ensuring organizational and legal conditions for social protection of orphans and children deprived of parental care: Law of Ukraine: adopted on January 13, 2005 No. 2342-IV]. 2005. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 6., 147. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2342-15> (in Ukrainian).
9. Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad Zakon Ukrayiny: pryynyatyy 05 lyutoho 2015 № 157-VIII [On voluntary association of territorial communities Law of Ukraine: adopted February 5, 2015 № 157-VIII]. 2015. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 13, 91. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran62#n62> (in Ukrainian).
10. Pytannya diyal'nosti orhaniv opiky ta pikluvannya, pov'yazanoi iz zakhystom prav dytyny: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 24 veresnya 2008 r. № 866 [Issues of the activities of the guardianship and trusteeship bodies

- related to the protection of the rights of the child: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 24, 2008, No. 866]. 2008. Ofitsiynyy visnyk Ukrainy 76, 2561. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF> (in Ukrainian).
11. Pro skhvalennya Kontseptsiiy reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiiy vldy v Ukraini: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01 kvitnya 2014 r. № 333 [On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014, No. 333]. 2014. Ofitsiynyy visnyk Ukrainy 30, 831. Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (in Ukrainian).
12. Zaklyuchni rekomendatsiiy Komitetu OON z prav dytyny Uryadu Ukrainy: pryynyati 03 lyutoho 2011 roku Na 1611-mu zasidanni [Final Recommendations of the UN Committee on the Rights of the Child to the Government of Ukraine: adopted on February 3, 2011 At the 1611th meeting]. Access mode: http://www.unicef.org/ukraine/UN_CRC_ConcludingObservations_Ukr.pdf (in Ukrainian).
13. Bezpal'ko, O. V., 2006. Orhanizatsiya sotsial'no-pedahohichnoyi roboty z dit'my ta moloddyu u terytorial'niy hromadi: teoretyko-metodychni osnovy [Organization of social pedagogical work with children and youth in the territorial community: theoretical and methodological foundations]. Nauk. svit, Kyiv (in Ukrainian).
14. Butko, M. P., 2012. Vzayemodiya orhaniv derzhavnoyi vldy ta mistsevoho samovryaduvannya u zdiysnenni sotsial'noho zakhystu ditey bez bat'kivs'koyi opiky [Interaction of state authorities and local self-government in the implementation of social protection of children without parental care]. Visnyk Chernihivs'koho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu. Seriya «Ekonomichni nauky» 4 (62), 316–322. Chernihiv: ChDTU (in Ukrainian).
15. Vasylyeva, O. I., 2014. Napryamy zastosuvannya derzhavno-privatnoho partnerstva v sotsial'niy sferi [Areas of application of public-private partnership in the social sphere]. Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok 10. Access mode: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=762> (in Ukrainian).
16. Horemykina, Yu., 2009. Problemy rozvytku nederzhavnykh orhanizatsiy u sferi nadannya sotsial'nykh posluh [Problems of development of non-governmental organizations in the field of provision of social services]. Demohrafiya ta sotsial'na ekonomika 1(11), 161-168 (in Ukrainian).
17. Horobets', I. V., 2012. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya u sferi protydyi dytyachiy bezprytul'nosti ta bezdohlyadnosti v Ukraini [Mechanisms of public administration in the field of counteracting child homelessness and homelessness in Ukraine]. Ivano-Frankivs'k (in Ukrainian).
18. Dolya, I. M. Podolannya dytyachoyi bezdohlyadnosti ta bezprytul'nosti: mizhnarodna ta vitchyznyana praktyka [Overcoming childhood neglect and homelessness: international and domestic practice]. Access mode: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr14_15/9.pdf (in Ukrainian).
19. Derzhavna dopovid' pro stanovyshche ditey v Ukraini «Realizatsiya konventsiiy OON pro prava dytyny v Ukraini: dosyahnennya, problemy, perspektyvy» (za period 2009-2016 rr.) [State Report on the Situation of Children in Ukraine "Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child in Ukraine: Achievements, Problems, Prospects" (for the period of 2009-2016)]. 2016. Minsotspolityky, HO «Ukrayins'kyy instytut sotsial'nykh doslidzhen' imeni Oleksandra Yaremenka». Kyiv (in Ukrainian).
20. Zhovnirchuk, Ya. F., 2010. Suchasna model' realizatsiiy derzhavnoyi polityky shchodo zabezpechennya kompleksnoho i zbalansovanoho rozvytku rehioniv [Modern model of state policy implementation in order to ensure integrated and balanced development of regions]. Investitsiiy: praktyka ta dosvid 17, 76–78 (in Ukrainian).
21. Kalinkina, N. V., 2008. Partners'ki vidnosyny mizh vladoyu ta «tretim sektorom» u sotsial'niy derzhavi: avtoreferat dysertatsiiy kandydata nauk z derzhavnoho upravlinnya [Partnership relations between the government and the "third sector" in a social state: the dissertation author's abstract of the candidate of science in public administration]. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Khark. rehion. in-t derzh. upr. Kharkiv, 19 (in Ukrainian).
22. Kotukov, O. A., 2011. Formy derzhavnoyi finansovoyi pidtrymky tret'oho sektora v krayinakh post-sotsialistychnoho taboru [Forms of state financial support of the third sector in the countries of the post-socialist camp]. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya 4 (35), 1-8. Access mode: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-4/doc/5/04.pdf> (in Ukrainian).
23. Kravchenko, M. V., Mordan', O., 2010. Formuvannya instytutsiynoho mekhanizmu derzhavnoho rehulyuvannya sotsial'noho zakhystu ditey v Ukraini [Formation of the institutional mechanism of state regulation of social protection of children in Ukraine]. Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya 3 (43); 2; 67–70. Odesa: ORIDU NADU (in Ukrainian).
24. Kryvachuk, L. Derzhavna polityka u sferi okhrony dytynstva. Retrospektyva ta problemy s'ohodennya [State policy in the field of childhood protection. The retrospective and current problems]. Access mode: http://www.ugcc.lviv.ua/actual/articles/7Derzhavna_politica_u_sferi_ohoroni.html (in Ukrainian).
25. Levchuk, M. H. Vzayemodiya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya ta hromads'kykh ob'yednan' v umovakh detsentralizatsiiy derzhavno - upravlins'kykh posluh [Interaction of local governments and public associations in the conditions of decentralization of state and management services]. Access mode: http://www.academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf (in Ukrainian).
26. Matviychuk, A. V., 2008. Hromads'ki orhanizatsiiy yak chynnyk stanovlennya hromadyans'koho suspil'stva [Civic organizations as a factor in the formation of civil society]. Kyivivs'kyy natsional'nyy universytet imeni Tarasa Shevchenka, Kyiv (in Ukrainian).

27. Rebkalo, M. M., 2014. Orhanizatsiyno-pravovyy analiz mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya u sferi zakhystu prav ditey [Organizational and legal analysis of the mechanism of state administration in the field of children's rights protection]. Visnyk Chernihivs'koho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu. Seriya «Ekonomichni nauky» 1 (72), 491 – 495 (in Ukrainian).
28. Sidyel'nik, L. Zaluchennya orhanizatsiy hromadyans'koho suspil'stva do nadannya sotsial'nykh posluh v Ukrayini. Analitychnyy ohlyad suchasnoho stanu ta perspektyv [Involve civil society organizations in providing social services in Ukraine. Analytical review of the current state and prospects]. Access mode: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules> (in Ukrainian).
29. Kharchenko, Yu. P., 2014. Derzhavni mekhanizmy upravlinnya sotsial'no-pravovym zakhystom ditey-syrit ta ditey, pozbavlenykh bat'kivs'koho pikluvannya [State mechanisms for the management of social and legal protection of orphans and children deprived of parental care]. Kyiv (in Ukrainian).
30. Tsybulina, I. V. Udoskonalennya strukturno-funktsional'noho zabezpechennya orhaniv derzhavnoyi vlady z nadannya posluh shchodo zakhystu prav dytyny [Improvement of the structural and functional provision of state authorities for the provision of services for the protection of the rights of the child]. Access mode: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/SOCIALNA/02-CIBULINA.pdf> (in Ukrainian).

Солодухіна Любов Сергіївна – аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

Адреса: 03057, м. Київ, вул. Ежена Пот'є, 20

E-mail: agatalavrin@ukr.net

Soloduchina Lyubov S. – postgraduate

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Address: 20, Eugene Potie Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: agatalavrin@ukr.net