**Костіна Елина Валентинівна. Адміністративно-правовий захист прав дитини.- Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07, Держ. ВНЗ "Запоріз. нац. ун-т" М-ва освіти і науки України. - Запоріжжя, 2014.- 227 с.**

**КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**На правах рукопису**

**Костіна Елина Валентинівна**

**УДК 351.84:342.726**

**Адміністративно-правовий захист прав дитини**

**12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;**

**інформаційне право**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата

юридичних наук

**Науковий керівник**

**Середа Валерій Вячеславович,**

кандидат юридичних наук, доцент

Виконуючий обов’язки ректора

Львівського державного університету внутрішніх справ

**Запоріжжя – 2014ПЛАН**

**Вступ 3**

**Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ** 13

* 1. Права дитини як об’єкт адміністративно-правового захисту 13
  2. Історичний розвиток адміністративно-правового захисту прав дитини 52
  3. Державна політики щодо адміністративно-правового захисту прав дитини 83

**Висновки до розділу 1** 97

**Розділ 2. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ** 102

2.1. Нормативно-правове регулювання адміністративно-правового захисту прав дитини 102

2.2. Публічна адміністрація як суб’єкт адміністративно-правового захисту прав дитини 130

2.3. Громадські організації у системі суб’єктів адміністративно-правового захисту прав дитини 152

**Висновки до розділу 2** 171

**Розділ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ** 175

3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового

захисту прав дитини 175

3.2. Ефективність адміністративно-правового захисту прав дитини 184

**Висновки до розділу 3** 196

**Висновки** 198

Список використаних джерел 202

**Вступ**

**Актуальність теми дослідження.** Дитинство – це пора фізичного і духовного розвитку людини, саме в цей час дитина потребує особливого догляду і піклування, їй необхідна любов батьків. Важливо, щоб дитина не почувала себе нікому не потрібною, зайвою у світі. Адже діти – це майбутнє кожної держави, яка, в свою чергу, зобов’язана забезпечувати добробут підростаючого покоління, його здоровий розвиток. Нині у світі нараховується 540 млн. дітей, з них в Україні проживає 8 млн. 81 тис. 126 дітей віком від 0 до 18 років, з них: 508 тис. 544 дитини віком до 1 року, 1 млн. 597 тис. 566 підлітків, кожна четверта дитина сьогодні живе у небезпечних, нестабільних умовах. Саме тому діяльність з адміністративно-правового захисту прав дитини визначена Президентом України як загальнодержавний пріоритет. Забезпечення належного адміністративно-правового захисту прав дитини є складовою процесу європейської інтеграції України. Приєднавшись 1991 року до Конвенції про права дитини, ратифікувавши її та підписавши Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, наша держава взяла на себе зобов’язання щодо забезпечення добробуту, охорони здоров’я, житла, освіти для кожної дитини без будь-якої дискримінації, забезпечення прав, свобод та інтересів в усіх сферах суспільного життя. Положення Конвенції про права дитини згідно зі ст. 9 Конституції України 1996 року є частиною національного законодавства України, і всі норми українського права, що мають відношення до цієї галузі, повинні були приведені у відповідність до норм Конвенції.

Водночас треба відмітити, що на сьогодні в Україні немає системного підходу до реального врахування думки дитини, і жодна з інституцій не займається системним моніторингом із дотримання прав дітей. Треба визнати, що більшість статей Конвенції мають відображення в законодавстві, однак на практиці вони залишаються формальними, а тому діти продовжують зазнавати насильства у сім’ях, при контакті з представниками правоохоронних органів, у школах і закладах опіки. Так, за даними Міністерства соціальної політики України, у 2011 році за бродяжництво, бездоглядність та жебракування в притулках для неповнолітніх перебувало 11,7 тис. дітей (53 %), з них вилучено дітей із сімей, перебування в яких загрожувало їх життю та здоров’ю, – 5,0 тис. (23,6 %), внаслідок жорстокого поводження – 263 дитини (1,2 %), 1,8 тис. (8,5 %) дітей самостійно звернулися по допомогу тощо.

За таких умов виникає потреба в дослідженні змісту, місця, особливостей, видів та принципів інституту та механізму адміністративно-правового захисту прав дітей та його елементів і розробці на цій основі пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правової бази, упорядкування організаційно-структурних формувань, системи адміністративно-правових засобів, що впливають на якість адміністративно-правового захисту прав дитини.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження щодо адміністративно-правового захисту прав дитини є праці дослідників адміністративного права та процесу, зокрема: В.Б. Авер’янова, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, М.К. Галянтича, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, А.П. Коренєва, О.В. Кузьменко, Л.В. Мілімко, В.В. Середи, О.Г. Стрельченко, Ю.О. Тихомирова та ін.

Значний вплив на вирішення означеної проблеми справили дослідження науковців у галузі теорії, історії, філософії, соціології та психології: В.П. Андрущенка, В.І. Батрименка, О.Л. Валевського, Е.Н. Вежновець, Ю.О. Войцеховської,  М.І. Горлача, В.Г. Городяненка, О.Л. Зайцева, С.М. Ковалева, Л.О. Копиленка, І.І. Котляр, В.С. Кульчинського, П.П. Музиченка, В.С. Нерсенсянца, В.Г. Панова, Т.Я. Сафонова, О.Ф. Скакун, Б.Й. Тищика, Н.Й. Черниша, В.А. [Ядова та ін.](http://www.isras.ru/index.php?page_id=538&id=54)

Проте, попри багатоманітність наукових джерел, на сьогодні адміністративно-правовому захисту прав дитини присвячено недостатньо уваги в монографічних дослідженнях, а в наявних наукових працях ці питання досліджувались лише фрагментарно або в межах ширшої правової проблематики без комплексного підходу і, як правило, представниками психологічних та соціологічних наук. У науці адміністративного права комплексний аналіз проблеми адміністративно-правового захисту прав дитини залишився поза увагою.

Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні цієї проблеми, наявність правових прогалин, а також необхідність проведення комплексного правового дослідження проблеми адміністративно-правового захисту прав дитини обумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до Національної програми «Діти України», затвердженої Указом Президента України від 18 січня 1996 р. № 63/96; Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року», затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 05 березня 2009 р. № 1065-VI; Державної цільової програми розвитку національного усиновлення дітей України «Кожній дитині – власну родину» на 2006-2016 роки, затвердженої Постановою Верховної Ради України від 10 січня 2006 р. № 3299-IV; Довгострокової програми поліпшення становища жінок, сім’ї, охорони материнства і дитинства, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 1992 р. № 431.

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації визначити зміст та особливості адміністративно-правового захисту прав дитини і на цій основі виробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення зазначеної сфери регулювання і підвищення ефективності її практичної реалізації.

Для досягнення поставленої мети необхідно було вирішити такі *задачі*:

* + охарактеризувати права дитини як об’єкта адміністративно-правового захисту;
  + простежити історичний розвиток адміністративно-правового захисту прав дитини;
  + з’ясувати сутність державної політики щодо адміністративно-правового захисту прав дитини;
  + розглянути нормативно-правове регулювання адміністративно-правового захисту прав дитини та виробити пропозиції з його вдосконалення;
  + охарактеризувати зміст діяльності публічної адміністрації як суб’єкта адміністративно-правового захисту прав дитини;
  + виокремити особливості діяльності громадських організацій у системі суб’єктів адміністративно-правового захисту прав дитини;
  + узагальнити досвід держав світу щодо адміністративно-правового захисту прав дитини та перспективи імплементації міжнародного досвіду в національну практику;
  + визначити ефективність адміністративно-правового захисту прав дитини.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері захисту прав дитини.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правовий захист прав дитини.

**Методи дослідження.** Методологічною основою даного дослідження є різноманітні методи, які використані у комплексі, для того щоб забезпечити достовірність знань, вирішення поставлених завдань і обґрунтованість зроблених висновків та сформульованих рекомендацій. До цих наукових методів належать такі: діалектичний метод використано з метою дослідження теоретичних і нормативних положень щодо адміністративно-правового захисту прав дитини (у всіх розділах); класифікації та групування – задля дослідження основоположних ідей, які покладено в основу адміністративно-правовий захист прав дитини (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); структурно-функціональний – для дослідження специфіки діяльності публічної адміністрації в досліджуваній сфері (підрозділ 2.2); порівняльно-правовий – з метою дослідження захисту прав дитини в Україні та зарубіжних країнах і вироблення в результаті такого співставлення пропозицій щодо перспектив розвитку адміністративно-правового захисту прав дитини в нашій державі (підрозділи 3.1, 3.2); статистичний та документального аналізу – задля виявлення недоліків у заходах адміністративно-правового захисту прав дитини та його регулюванні, узагальнення емпіричної інформації, що стосується дисертаційного дослідження (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.2); соціологічний – у ході проведення анкетування громадян та працівників соціального захисту населення (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2).

*Нормативною основою дослідження* є Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти органів виконавчої влади, якими регулюють відносини в системі адміністративно-правового захисту прав дитини.

*Емпіричну основу* дослідження становлять: а) статистичні дані Міністерства внутрішніх справ України за 2011 та 2012 рр.; б) статистичні дані Міністерства соціальної політики України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України за 2012 р.; в) анкетування громадян та працівників соціального захисту населення (350 осіб); г) правова публіцистика, довідкові видання.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що за своїм характером та змістом дисертація є однією з перших в Україні праць, яка присвячена комплексному та системному дослідженню питання адміністративно-правового захисту прав дитини. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, які виносяться на захист:

*вперше*:

* запропоновано дефініцію «адміністративно-правовий захист прав дитини», під яким слід розуміти сукупність соціальних заходів правового характеру, які застосовуються публічною адміністрацією, до компетенції якої входить відповідний обов’язок, визначений чинним законодавством, з метою забезпечення недоторканності прав дитини, попередження порушень прав і свобод дитини та, при потребі, застосування заходів примусу, спрямованих на їх відновлення;
* сформульовано поняття «державна політика щодо адміністративно-правового захисту прав дитини»: це організована та цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, спрямована на створення сприятливих умов щодо формування правових основ гарантій прав дитини, задоволення їх інтелектуальних та духовних потреб шляхом застосування нормативно визначеної (встановленої) системи заходів;
* виділено пріоритетні напрями адміністративно-правового захисту прав дитини в Україні: підвищення якості діяльності дитячих соціальних служб та спеціальних установ для дітей; удосконалення процедури усиновлення, опіки та запровадження альтернативних форм сімейного виховання; соціальна адаптація дітей-інвалідів; забезпечення захисту прав дитини та протидія насильству в сім’ї, колективі тощо та викорінення жорстокого ставлення до дітей; забезпечення адміністративно-правового захисту дітей-втікачів, безпритульних дітей та дітей вулиці; запобігання дитячим правопорушенням; викорінення дитячої проституції та порнографії; профілактика дитячої алко- та нарко- залежності тощо;
* аргументовано необхідність внесення змін до Закону України «Про охорону дитинства» з визначенням у ньому поняття «державної політики щодо захисту прав дітей»;

*удосконалено:*

* поняття «дитина», «права дитини», «адміністративно-правова охорона прав дитини», «політика», «державна політика», «ефективність», «ефективність адміністративно-правого захисту прав дитини»;
* класифікацію прав дитини: *індивідуально-громадянські права* (право на ім’я та громадянство і право на самобутність, право на життя, заборона тортур тощо); *родинні права* (право дитини на виховання в сімейному оточенні та альтернативний догляд, а саме: батьківський догляд тощо); *соціально-культурні права* (визначають право на освіту, право на охорону здоров’я, право на соціальне забезпечення тощо). З огляду на утиск та недостатню увагу до цих прав, недотримання їх з боку держави виокремлено ще дві групи прав, а саме: *права дітей, що потрапили в особливі умови* (права дітей-біженців; права дітей у збройних конфліктах; права дітей, які вступили у конфлікт із законом; права дітей, які живуть на вулиці тощо та *права дітей з особливими потребами (*права дітей-інвалідів тощо);

*набули подальшого розвитку:*

* наукові погляди стосовно необхідних організаційних змін у системі суб’єктів публічного адміністрування щодо адміністративно-правового захисту прав дитини, а саме запропоновано створити Міністерство сім’ї та дітей України, на яке будуть покладені повноваження щодо адміністративно-правового захисту прав дитини, та Державну соціальну інспекцію щодо охорони сім’ї та дітей як центральні органи виконавчої влади;
* ознаки ефективності адміністративно-правого захисту прав дитини, якими є: практичні наслідки окремої правової дії або системи дій, тобто їх корисність із точки зору захисту прав і свобод дітей; досягнення позитивних результатів; рівень громадської органічності правових принципів або правових дій з точки зору реалізації та захисту прав і свобод дітей; соціальна доцільність сприяння розвитку громадських відносин щодо адміністративно-правового захисту прав дітей.

**Практичне значення одержаних результатів дослідження** полягає у викладенні в дисертаційному дослідженні висновків та пропозицій, які можуть бути використані у:

* *законотворчій діяльності*: запропоновано низку змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення та законів України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про охорону дитинства»; «Про освіту», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про громадські об’єднання» (акт впровадження Секретаріату Кабінету Міністрів України від 15.03.2012);
* *правозастосовній діяльності:* надано низку пропозицій щодо покращення діяльності Міністерства соціальної політики України шляхом внесення змін до Закону України «Про соціальну роботу з сім’ями, дітьми та молоддю» (акт впровадження Міністерства соціальної політики України від 17.10.2011); з метою вдосконалення порядку притягнення до відповідальності батьків або осіб, що їх замінюють, за невиконання ними обов’язків щодо виховання дітей (акт впровадження Управління МВС України у Хмельницькій області від 20.09.2012);
* *навчальному процесі:* зібрано та систематизовано матеріал, що може бути використаний під час підготовки навчально-методичних матеріалів і викладання таких навчально-юридичних дисциплін, як «Адміністративне право», «Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади» та «Адміністративний процес» у Національній академії внутрішніх справ.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та висновки дисертації були оприлюдненні на 17 науково-практичних конференціях: «Людиноцентризм як домінанта соціокультурних вимірів людського буття» (м. Київ, 2010 р.), «Юридична наука: політичні, економічні та соціальні витоки сьогодення» (м. Київ, 2010 р.), «Правові реформи в Україні» (м. Київ, 2010 р.), «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання економіки» (м. Київ, 2011 р.), «Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу» (м. Київ, 2010 р.), «Правові реформи в Україні» (м. Київ, 2011 р.), «Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця» (м. Київ, 2012 р.), «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Київ, 2012 р.), «Забезпечення розвитку малого та середнього бізнесу» (м. Ірпінь, 2012 р.), «Правові дослідження молоді – майбутнє України» (м. Київ, 2012 р.), «Адміністративна відповідальність: проблеми та шляхи подолання» (м. Київ, 2012 р.), «Нове міжнародне та національне законодавство – нові завдання юридичної науки» (м. Київ, 2012 р.), «Публічне та приватне право: шляхи вдосконалення законодавства і практики» (м. Харків, 2012 р.), «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу» (м. Донецьк, 2012 р.), «Перспективи втілення демократичних цінностей та реалізація прав людини в Україні» (м. Київ, 2013 р.), «Проблеми правового регулювання діяльності ОВС у сфері надання адміністративних послуг» (м. Київ, 2013 р.), «Правові реформи в Україні: проблеми та перспективи» (м. Київ, 2013 р.).

**Публікації**. Основні положення роботи знайшли відображення у 8 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у 17 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**ВИСНОВКИ**

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення й нове бачення вирішення наукових завдань, зміст яких полягав у комплексному і правовому аналізі адміністративно-правового захисту прав дитини та у виробленні пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення такого регулювання і підвищення ефективності його практичної реалізації. Основні з висновків такі:

1. Обґрунтовано, що права дитини – це визначена міжнародним та українським правом сукупність встановлених та охоронюваних державою норм, які спрямовані на реалізацію специфічних потреб та інтересів особливої соціально-демографічної, найбільш незахищеної та уразливої групи населення із соціальною і психологічною незрілістю, особливим психологічним сприйняттям навколишнього середовища, які необхідні для їх існування, виховання та розвитку.
2. Виокремлено п’ять класифікаційних груп прав дитини: індивідуально-громадянські права (право на ім’я та громадянство і право на самобутність, право на життя, заборона тортур, право на захист від фізичного насильства, право на захист від свавільного арешту, право на захист особистого життя тощо); родинні права (батьківський догляд; возз’єднання сім’ї; право на отримання допомоги від держави на утримання тощо; соціально-культурні права (право на освіту, право на охорону здоров’я, право на соціальне забезпечення, право на відпочинок і дозвілля, розважальні заходи, культурну та творчу діяльність); права дітей, що потрапили в особливі умови (права дітей-біженців; права дітей у збройних конфліктах; права дітей, які вступили у конфлікт із законом; права дітей, які живуть на вулиці тощо та права дітей з особливими потребами (права дітей-інвалідів тощо).
3. Доведено, що термін «охорона» є більш широким по відношенню до терміну «захист» і саме з нього починається процес гарантування того або іншого права або законного інтересу. Захист у даному випадку розглядається в якості додаткового, допоміжного методу впливу на учасників суспільних відносин. Водночас захист виступає частиною охорони, є його складовим елементом, але володіє поряд із цим автономним характером; охорона прав дітей та захист прав дітей можуть отримувати різне нормативно-правове забезпечення, що дозволяє вести мову про цивільно-правову, адміністративно-правову, кримінально-правову охорону та захист прав дітей, при цьому кожному з названих видів охорони та захисту прав дітей відповідає своя група державних (у деяких випадках – недержавних) інституцій, які, власне, і покликані здійснювати або охорону, або захист тих або інших прав чи їх сукупності.
4. Визначено, що адміністративно-правовий захист прав дитини – це сукупність соціальних заходів правового характеру, які застосовуються публічною адміністрацією, до компетенції якої входить відповідний обов’язок, визначений чинним законодавством, з метою забезпечення недоторканності прав дитини, попередження порушень прав і свобод дитини та, при потребі, застосування заходів примусу, спрямованих на їх відновлення.
5. Виділено три історичні періоди розвитку адміністративно-правового захисту прав дитини: домонопольний; монопольний; післямонопольний.
6. Обґрунтовано, що державна політика щодо адміністративно-правового захисту прав дитини – це організована та цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, спрямована на створення сприятливих умов щодо формування правових основ гарантій прав дитини, задоволення їх інтелектуальних та духовних потреб шляхом застосування нормативно визначеної (встановленої) системи заходів.
7. Виокремлено пріоритетні напрями адміністративно-правового захисту прав дитини в Україні: підвищення якості дитячих соціальних служб та спеціальних установ для дітей; удосконалення процедури усиновлення, опіки та запровадження альтернативних форм сімейного виховання; соціальна адаптація дітей-інвалідів; забезпечення захисту прав дитини та протидія насильству в сім’ї, колективі тощо та викорінення жорстокого ставлення до дітей; забезпечення адміністративно-правового захисту дітей-втікачів, безпритульних дітей та дітей вулиці; запобігання дитячим правопорушенням; викорінення дитячої проституції та порнографії; профілактика дитячої алко- та наркозалежності тощо. За даними проведеного інтерв’ювання 87 % опитаних респондентів підтримали пріоритетні напрями адміністративно-правового захисту прав дитини, 2 % – не підтримали, 5 % – утрималися.
8. Вирізнено ознаки ефективності адміністративно-правого захисту прав дитини, якими є: практичні наслідки окремої правової дії або системи дій, тобто їх корисність із точки зору захисту прав і свобод дітей; досягнення позитивних результатів; рівень громадської органічності правових принципів або правових дій з точки зору реалізації та захисту прав і свобод дітей; соціальна доцільність сприяння розвитку громадських відносин щодо адміністративно-правового захисту прав дітей.
9. У процесі аналізу правової бази виявлено низку прогалин та колізій. Отже, з метою їх усунення запропоновано внести зміни та доповнення: ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» доповнити вищезазначеною дефініцією «державна політика щодо захисту прав дітей»; ст. 2 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» у зв’язку з прийняттям Закону України «Про громадські об’єднання» для уніфікації національного законодавства доповнити таким змістом: «дитячими громадськими організаціями є громадські об’єднання осіб віком від 8 до 18 років для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних інтересів, творчих здібностей, з метою формулювання соціального становлення дитини як повноцінного члена суспільства»; ст. 21 Закону України «Про громадські об’єднання» запропоновано доповнити таким змістом: «громадські об’єднання мають право відстоювати свої законні права у випадках, коли ці права порушуються з боку держави, її структурних компонентів, органів місцевого самоврядування, через механізм боротьби з цими явищами у формі соціального контролю за діяльністю владних і місцевих структур щодо забезпечення гарантії прав і свобод людини».