

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЖИТЛО НЕПОВНОЛІТНІХ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У КОНФЛІКТІ ІЗ ЗАКОНОМ**SEPARATE PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE PROCUREMENT OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO HOUSING OF MINORS WHO ARE IN CONFLICT WITH THE LAW**

Веремієнко С.В., старший викладач кафедри правоохоронної діяльності та загальноправових дисциплін

Національний університет «Чернігівська політехніка»

Шестак Л.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права

Національний університет «Чернігівська політехніка»

У статті піднімаються питання забезпечення гарантованих Законами України прав для неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом. Також автори визначають та аналізують проблеми, що стовхають осіб, які не досягли вісімнадцяти років до вчинення протиправних діянь, які переслідуються в адміністративному або кримінальному порядку.

Аналіз положень діючих нормативно-правових актів дозволив авторам виокремити ряд прогалин, пов'язаних із забезпеченням права на житло неповнолітніх, які не мають батьків та перебувають у конфлікті із законом. До таких прогалин варто віднести: 1) відсутність відповідного житлового фонду для дітей, звільнених з місць позбавлення волі; 2) відсутність механізму забезпечення збереження житла, що належало неповнолітнім, які перебувають у місця позбавлення волі, дитячих будинках чи будинках-інтернатах; 3) відсутність механізму розрахунку вартості втраченого житла та майна, що у ньому знаходилося; 4) фактична відсутність відповідальності (фактично є лише дисциплінарна відповідальність, яка передбачає догану або звільнення) відповідальних осіб органів місцевого самоврядування за невжиття заходів щодо збереження житла і майна неповнолітнього, який перебуває у конфлікті із законом; 5) відсутність броні первинного житлового фонду для дітей, які звільняються з місць позбавлення волі або вибувають з державних інтернатних установ тощо.

Автори переконані, що для вирішення названих та деяких інших проблем доречно надати органам ювенальної юстиції право здійснювати контрольні заходи щодо дотримання органами місцевого самоврядування вимог законодавства з питань реалізації конституційного права на житло, охорону дитинства та батьківське виховання та порушувати питання про застосування заходів відповідальності до осіб, які не виконують (неналежно виконують) покладені на них повноваження у названій сфері. А за результатами проведення контрольних заходів ставити питання про відповідальність уповноважених осіб та про вжиті заходи, спрямовані на забезпечення порушених прав неповнолітніх.

Ключові слова: неповнолітні, органи місцевого самоврядування, право на житло, гарантія, ювенальна юстиція.

The article raises the issue of ensuring the rights guaranteed by the Laws of Ukraine for minors who are in conflict with the law. The authors also identify and analyze the problems that push persons under the age of eighteen to commit illegal acts that are prosecuted in administrative or criminal proceedings.

The analysis of the provisions of the current regulatory legal acts allowed the authors to identify a number of gaps related to ensuring the right to housing of minors who do not have parents and are in conflict with the law. These gaps include: 1) lack of appropriate housing stock for children released from prisons; 2) lack of a mechanism to ensure the preservation of housing belonging to minors who are in places of deprivation of liberty, orphanages or boarding houses; 3) lack of a mechanism for calculating the value of the lost home and the property that was in it; 4) the actual lack of responsibility (in fact, there is only disciplinary responsibility, which involves reprimand or dismissal) of responsible persons of local self-government bodies for failure to take measures to preserve housing and property of a minor who is in conflict with the law; 5) lack of reservation of the primary housing fund for children who are released from places of deprivation of liberty or are discharged from state residential institutions, etc.

The authors are convinced that in order to solve the mentioned and some other problems, it is appropriate to give juvenile justice authorities the right to carry out control measures regarding compliance by local self-government bodies with the requirements of legislation on the implementation of the constitutional right to housing, childhood protection and parental education, and to raise the issue of applying measures of responsibility to persons, who do not perform (improperly perform) the powers entrusted to them in the specified area. And based on the results of the control measures, ask questions about the responsibility of the authorized persons and about the measures taken to ensure the violated rights of minors.

Key words: minors, local self-government bodies, right to housing, guarantee, juvenile justice.

Вступ. На шляху інтеграції України до Європейського Союзу одним з пріоритетних завдань держави є забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України. Трансформації у суспільстві, що відбулися за останнє десятиріччя, спричинили підвищення рівня його криміналізації. Okремі особи, у тому числі й діти, перебуваючи у скрутному матеріальному становищі, нестабільному психо-фізичному стані вдаються до незаконних дій, виправдовуючи їх цим становищем та неможливістю гідно існувати в умовах, створених державою. Часто детермінантами протиправної поведінки неповнолітніх виступають їх батьки або інші повнолітні особи, які так чи інакше втягують дітей у правопорушення. Відносна легкість, доступність правопорушень, можливість уникнення відповідальності за їх вчинення та ряд інших факторів також сприяють зростанню кількості дітей, які стають на шлях злочинної поведінки.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблем адміністративного забезпечення окремих прав неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом, а також визначення способів їх вирішення.

Результати дослідження. Вчинення неповнолітніми кримінальних чи адміністративних правопорушень, на жаль, вже давно стало звичним явищем в українському суспільстві. Більше того, наразі має місце тенденція до зростання кількості таких протиправних діянь та зниження віку осіб, які є суб'єктами їх вчинення. Досить часто способом попередження девіантної поведінки серед неповнолітніх є їх ресоціалізація – сукупність заходів, які реалізуються уповноваженими державою суб'єктами і спрямованих на підвищення культурного, естетичного рівня розвитку засудженого, зміцнення його моральних якостей, на роз'яснення призначення, змісту цінностей та норм, що визначаються суспільством як загальнокорисні, сприятливі, високоморальні.

Проблеми забезпечення процесу ресоціалізації неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом є предметом наукових досліджень багатьох учених. Зокрема, їх піднімають у своїх доробках такі вчені, як: Н. Ментух, В. Оуденко, Г. Терещук, Ю. Турлова, С. Халимон, О. Шевчук та інші.

Реалізація пенітенціарної функції держави передбачає наявність дієвих механізмів, націлених на нейтралізацію наслідків перебування дитини у виправних установах і створення умов для її ресоціалізації. Досягнення такої мети зумовлює злагоджену роботу органів влади та інших суспільних інституцій, в т.ч. органів ювенальної юстиції.

Основними нормативними документами, які визначають зміст і напрямки роботи уповноважених органів держави (в тому числі ювенальної юстиції) з питань підтримки дітей, які перебувають у конфлікті із законом є Закони України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» [1], «Про житловий фонд соціального призначення» [2], «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [3] та інших правових актів.

Відповідно до положень ст. 11 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей» [1] держава забезпечує дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, а також особам з їх числа, які до передачі під опіку чи піклування, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, призову на строкову військову службу в Збройні Сили України, взяття під варту або засудження до арешту, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк мали впорядковане житло, що зберігалось за ними, невідкладне вселення їх у ці приміщення і повернення їм майна, що знаходилося в цих приміщеннях на день передачі дітей під опіку чи піклування, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, призову на строкову військову службу в Збройних Силах України, взяття під варту або засудження до арешту, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк. У разі неможливості повернення зазначеного житла, відповідні органи місцевого самоврядування (ОМС) зобов'язані протягом одного місяця надати аналогічне жиле приміщення та компенсувати вартість втраченого майна у разі, якщо це майно не було забрано дітьми та особами з їх числа.

На жаль, жодна норма Закону не вказує на те, як бути в ситуації, коли ОМС, як суб'єкти владних повноважень, не нададуть безпритульній дитині, дитині, звільненій з місць позбавлення волі тощо нового житла замість втраченого, у зв'язку з його відсутністю на балансі органу місцевого самоврядування. Не вказує даний нормативний акт і на те, як має бути вирішено питання компенсації втраченого житла (як здійснюється розрахунок вартості компенсації, дії держави за відсутності можливості компенсувати кошти, наприклад, в умовах воєнного чи іншого надзвичайного стану; контроль за цільовим використанням наданих коштів тощо); як бути, коли житло було втрачено внаслідок дії обставин непереборної сили (стихійного лиха, військових дій, природних катаклізмів тощо). Не вирішується питання й про повернення майна, яке знаходилося у відповідному приміщенні та визначення його вартості. Зокрема, закон не передбачає обов'язку представників ОМС здійснювати опис відповідного майна, визначення порядку зберігання особливо цінних речей (картин, виробів з дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, антикварних речей тощо) забезпечувати зберігання відповідних речей тощо. На наш погляд, у зв'язку з тим, що в законодавстві не прописаний механізм притягнення до відповідальності тих суб'єктів, які повинні забезпечувати збереження житла тимчасово відсутніх дітей, це створює поле для зловживань та проведення незаконних

дій з відповідними житловими приміщеннями. Пунктом 4 ст. 12 даного Закону зазначено, що посадові особи органів опіки та піклування несуть персональну відповідальність за захист прав та інтересів дітей при наданні дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, яке належить дітям, проте в чому вона проявляється, та які саме заходи відповідальності можуть бути застосовані за вчинення порушень, недотримання інтересів дітей в ході операцій з нерухомим майном, що їм належить тощо, Закон, на жаль, не визначає, що робить дану норму до певної міри декларативною. Адже звільнення працівника органу опіки та піклування за неналежне виконання посадових обов'язків не вирішить проблему забезпечення житлом неповнолітнього, який прибув з місць позбавлення волі або з дитячого будинку. Наразі відсутня статистика притягнення відповідальних працівників ОМС за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, пов'язаних з порушеннями права на забезпечення житлом дітей, які перебувають у конфлікті із законом.

Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей» діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які досягли 16 років, у разі відсутності в таких дітей житла, мають право зареєструватися на квартирний та соціальний квартирний облік за місцем їх походження або проживання до встановлення опіки, піклування, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за заявою опікуна чи піклувальника, прийомних батьків, батьків-вихователів, адміністрації закладу, де проживає дитина, або органу опіки чи піклування. Після досягнення 18 років такі діти, а також особи з їх числа після завершення строкової військової служби в Збройних Силах України або після повернення з місць позбавлення волі протягом місяця забезпечуються соціальним житлом до надання їм благоустроєного жилого приміщення для постійного проживання. З одного боку дана норма ніби створює правові основи для забезпечення житлом тих соціально вразливих категорій дітей, які його потребують. Проте на практиці фактично залишається невирішеним питання про місце проживання дитини, звільненої з місць позбавлення волі, якщо до ув'язнення вона не мала житла. Крім того, виникає ряд проблем ще під час постановки на квартирний облік. По-перше, в якому населеному пункті дитина має отримати житло. Адже не секрет, що рівень комфорту в різних населених пунктах є неоднаковим. Власне й поняття такого комфорту може включати в себе багато складових: площа житла, рівень розвитку інфраструктури населеного пункту, рівень розвитку транспортної системи, пропозиції робочих місць, можливості отримання фахової підготовки за місцем проживання тощо. По-друге, на квартирний облік можуть бути поставлені лише повнолітні особи, тобто ті, які досягли 18-річного віку, тоді як з місць позбавлення волі дитина може звільнитися до досягнення цього віку. Звичайно, у таких випадках вона має бути направлена до дитячого будинку, але на практиці дитбудинки неохоче беруть таких неповнолітніх до числа своїх вихованців. Адже вони можуть негативно впливати на інших мешканців дитбудинку; крім того, органи місцевого самоврядування, які опікуються такими установами, не бажають в подальшому мати проблеми в питаннях забезпечення житлом вихованців дитячих будинків, які досягли повноліття. По-третє, у зв'язку з різними обставинами, черга надання соціального житла просувається надто повільно, а в багатьох населених пунктах вона взагалі відсутня (райцентри, села, селища, території, які зазнали руйнувань житла внаслідок повномасштабної війни в Україні тощо), в той час як ринок вторинного житла є явно недостатнім для забезпечення наявних потреб. По-четверте, залишається відкритим питання і про рівень благоустрою житла:

чи має він відповідати тому рівню, який був у дитини до звільнення з місць позбавлення волі чи повинен відповідати певним (яким саме?) стандартам (розмір площі житла, що надається, його тип: кімната в гуртожитку чи комунальній квартирі, малосімейна квартира чи індивідуальне помешкання, в тому числі будинок чи його частина тощо). По-п'яте, формулювання норми «до надання їм благоустроєного жилого приміщення для постійного проживання» не дозволяє визначати строки, по закінченні яких дитина має бути забезпечена належним житловим приміщенням. Відповідно, відсутність таких строків не дозволяє порушувати питання про відповідальність осіб, які їх порушили, що не сприяє належному забезпеченню прав відповідної категорії неповнолітніх. Реалізація названої норми має бути забезпечена шляхом визначення граничних строків надання відповідного житла та застосування заходів відповідальності до осіб, які їх порушують.

Викликає певні заперечення і положення п. 3 ст. 15 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей», відповідно до якого на місцеві органи виконавчої влади та ОМС, як на суб'єктів, що наділені владними повноваженнями, покладено обов'язок щодо забезпечення:

1) розвитку жилого фонду спеціального призначення, – проте відсутні положення щодо того, яким чином відповідні суб'єкти мають виконувати названу норму, адже первинний ринок житла – це комерційна забудова, яка здійснюється не в усіх населених пунктах і не завжди є затребуваною; крім того, окрім дітей-сиріт та дітей, які відповідно до закону мають бути забезпечені житлом, є багато інших осіб, які претендують на соціальне житло та мають першочергове право на його одержання (державні службовці, багатодітні родини, учасники бойових дій тощо). Не вирішено також і питання про те, хто буде оплачувати собівартість надлишкової площі наданого житла, якщо його реальна площа буде більшою, ніж встановлена законом (21 метр квадратний на одну особу плюс 20 метрів на сім'ю);

2) обов'язок органів виконавчої влади та ОМС щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до сімейних форм виховання (п. 3 ст. 15 Закону). На наш погляд, відповідні органи мають сприяти влаштуванню дітей до сімей, але не можуть змусити взяти дитину на виховання, а, тим більше, нести відповідальність за невиконання (неналежне виконання) цього обов'язку. Визначення адміністративного обов'язку має передбачати право застосування заходів примусу (в тому числі й заходів юридичної відповідальності) для його виконання, якого наразі немає. Власне стимулювання створення прийомних сімей знаходиться на низькому рівні, такі родини є не в кожному населеному пункті і вони наділені правом самостійно приймати рішення про те, яких саме дітей (вік, стать, походження тощо) вони приймають на виховання. Часто прийомні сім'ї не хочуть

брати на себе відповідальність за діяння, які може в майбутньому вчинити дитина, звільнена з місць позбавлення волі, відтак влаштування малолітніх правопорушників у прийомні сім'ї становить велику проблему, і її належне вирішення навряд чи під силу місцевим органам влади;

3) надання послуг особам, хворим на наркоманію та хронічний алкоголізм – теж є досить проблематичним з ряду причин. По-перше, ці послуги є надзвичайно дорогими і ОМС не завжди можуть виділити кошти для їх надання всім суб'єктам, які цього потребують. По-друге, примусове лікування в Україні заборонене, а в силу того, що не всі особи, які є алкозалежними чи наркозалежними, визнають себе хворими, то надання послуг може бути тільки примусовим. По-третє, в Україні припинено діяльність спеціалізованих профільних медичних закладів, які б займалися хворими на алкоголізм або наркоманію.

Названі проблеми, а також те, що законодавець не розмежовує повноваження органів виконавчої влади та ОМС дозволяє відповідним структурам перекидати відповідальність один на одного за неналежну реалізацію поставлених перед ними завдань щодо попередження безпритульності в цілому та дитячої безпритульності зокрема чи здійснення заходів профілактики правопорушень серед неповнолітніх. Відповідно органам ювенальної юстиції важко здійснювати контрольні повноваження у названій сфері, а також забезпечувати вплив на інших владних суб'єктів з метою спонукати їх належним чином виконувати покладені на них повноваження.

Таким чином, відсутність належного фінансового забезпечення часто стає на заваді забезпечення соціально-економічних прав неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом. Факт неповноліття суттєво звужує можливості таких осіб в питаннях звернення до органів адміністративної юрисдикції за захистом своїх прав (внаслідок незнання процедури звернення, суб'єкта звернення, особливостей правового статусу та інших причин). Тому для вирішення проблем названої категорії неповнолітніх доречно надати можливості органам ювенальної юстиції здійснювати контрольні заходи щодо дотримання органами місцевого самоврядування вимог законодавства з питань реалізації конституційного права на житло, охорону дитинства та батьківське виховання та порушувати питання про застосування заходів відповідальності до осіб, які не виконують (неналежно виконують) покладені на них повноваження у названій сфері. А за результатами проведення контрольних заходів ставити питання про відповідальність уповноважених осіб та про вжиті заходи, спрямовані на забезпечення порушених прав неповнолітніх. Доречно також зобов'язати передбачати у місцевому бюджеті статтю видатків, спрямованих на компенсацію або відновлення втраченого житла та іншого майна неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом, а також забезпечувати контроль витрачання відповідних сум.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей: Закон України від 21.12.2010. *Відомості Верховної Ради*. 2011. № 27 (дата звернення 15.12.2022).
2. Про житловий фонд спеціального призначення: Закон України від 12.01.2006. *Відомості Верховної Ради*. 2006. № 19-20. Ст. 159 (дата звернення 15.12.2022).
3. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003. *Відомості Верховної Ради*. 2004. № 15. Ст. 232 (дата звернення 15.12.2022).