

УДК 351.84:347.639(477.87)

Т. Бавол

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СИРІТСТВА В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Здійснено аналіз нормативно-правової бази щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Визначено основні причини збільшення кількості сиріт у Закарпатській області, а також права, які гарантовані державою дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування в Україні.

Ключові слова: державна соціальна політика, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, нормативно-правова база, права дітей.

На сучасному етапі в Україні склалися певні особливості суспільних відносин, внаслідок яких найвищою цінністю українського суспільства є потреби та права індивіда. Особливою цінністю кожного суспільства є діти, оскільки саме вони є основою майбутнього країни. Держава через нормативно-правову базу й органи влади повинна забезпечити кожній дитині гідне життя та створити умови для всебічного розвитку. Проте існує ситуація, коли діти з різних причин залишаються без батьківського піклування, тоді відстояти власні права та інтереси їм вкрай тяжко. У таких ситуаціях держава бере на себе зобов'язання щодо утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Ставлення держави до проблем дітей, а особливо до проблем дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є показником розвитку суспільства. Саме тому необхідною умовою захисту сиріт в українському суспільстві є вироблення державної соціальної політики, зокрема через створення дієвої нормативно-правової бази, завданнями якої є не тільки дотримання основних прав, але й гармонійний розвиток кожної особистості. Оцінка стану нормативно-правової бази державного управління має базуватися на аналізі тенденцій та змін забезпечення виконання прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з метою визначення діючого механізму державного управління в сфері захисту прав сиріт.

Однак, незважаючи на нормативно-правові документи, які діють в українському праві, на сьогодні в Україні дитина залишається найменш захищеною ланкою суспільства, чії права часто порушуються або не визнаються взагалі. Особливо це стосується дітей, які знаходяться на забезпеченні держави, тобто діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.

Окремими питаннями державної політики із захисту прав дитини займалися З. Кияниця [1], І. Кучеріна [2]. Захист прав дитини за допомогою норм міжнародного приватного права досліджував О. Гончаренко [3]. У роботах О. Проць досліджено захист прав дитини у Кримінальному кодексі України. Статті М. Батенчук присвячені забезпечення майнових прав дітей [4, 5]. Однак з позицій науки державного управління, вивченням нормативно-правового забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на жаль, ніхто не займався.

Джерельною базою дослідження стало законодавство України, зокрема: Сімейний кодекс України № 2947-III від 10.01.2002 р., Закони України “Про охорону

дитинства” № 2402-III від 26.04.2001 р., “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” № 2811-XII від 21.11.1992 р., “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” № 2342-IV від 13.01.2005 р., “Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей” № 2623-IV від 02.06.2005 р., “Про Загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року” № 1065-VI від 05.03.2009 р. та інші нормативно-правові акти.

Метою статті є дослідження нормативно-правової складової механізму державного управління щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. На основі дослідження нормативно-правової бази забезпечення прав сиріт розробити практичні рекомендації щодо покращення ефективності механізмів виконання та дотримання прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування на регіональному рівні.

Завдання статті полягає у визначенні нормативно-правової складової механізму державного управління щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Важливим є визначити основні причини збільшення сиріт у Закарпатській області та права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні, а також дати рекомендації щодо покращення стану забезпечення прав сиріт на території Закарпатської області.

Починаючи з 2008 р., кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні незначними темпами зменшується. Так, якщо в 2008 р. кількість дітей цієї категорії в Україні, згідно з офіційною статистикою, становила 103 542 особи, то вже в 2010 р. їх кількість зменшилася до 98 119 осіб [6]. На Закарпатті, на жаль, ситуація протилежна, і кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з кожним роком зростає. Так, якщо у 2006 р. у Закарпатській області, відповідно до даних Головного управління статистики в Закарпатській області, налічувалося 1477 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, то в 2008 р. на їх стало вже 1971 особа, а станом на кінець 2010 р. кількість дітей цієї категорії збільшилася до 2326 осіб [7]. Пояснення причин щодо збільшення сиріт полягає, насамперед, в погіршенні соціально-економічного становища Закарпатської області і пов’язаних із цим негативних суспільних процесах – спад виробництва, зростання безробіття, зниження життєвого рівня та добробуту населення.

Виявлення та вирішення причин, через які діти втрачають батьківське піклування, має стати основою державної соціальної політики в напрямку захисту прав сиріт.

Серед основних причин збільшення в Закарпатській області дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування можна назвати: низький рівень матеріального забезпечення сімей з дітьми, виїзд батьків за кордон у пошуках кращої долі, збільшення зловживання батьками алкогольними та наркотичними засобами, зниження моральних та сімейних цінностей у суспільстві, збільшення рівня смертності населення, злочинна діяльність батьків, збільшення випадків жорстокого поводження батьків із дітьми тощо.

Занепокоєння викликає зростання кількості дітей в Закарпатській області, які не позбавлені батьківського піклування, але фактично є сиротами. Батьки таких дітей із певних причин не належним чином займаються їх вихованням. Це так зване явище ще називають “соціальним сирітством” (діти з асоціальних родин, “діти вулиці”, жебраки тощо). Однією з особливостей Закарпатської області є наявність

кордонів із чотирма європейськими країнами: Румунією, Угорщиною, Словаччиною і Польщею. Тому особливу увагу тут необхідно приділяти саме “соціальному сирітству”, оскільки через великий рівень бідності та безробіття значна частина населення виїжджає за кордон, залишаючи при цьому своїх дітей і сім’ї. Вихованням таких “покинутих” дітей займаються: родина – в кращому випадку, в гіршому – вулиця. Залишившись без батьківської турботи, діти опиняються в категорії ризику, що, своєю чергою, може призвести до таких загальнодержавних проблем, як алкоголізм, наркоманія, різні захворювання, проституція тощо.

Ще однією специфічністю Закарпатської області є проживання на її території понад 100 національностей. Статистичні дані свідчать про важке матеріальне становище ромської етнопонаціональної групи, яка проживає на території Закарпатської області. Для ромської національності досить поширеним явищем є багатодітні сім’ї. Діти в таких сім’ях не забезпечені найнеобхіднішим, а тому можна говорити про специфічний вид заробляння ромським населенням на народженні дітей, які виховуються в неналежних умовах, а кошти, що виділяються державою, використовуються не за призначенням. Все це призводить до жебракування, бездоглядності, наркоманії, алкоголізму та поширення різних хвороб серед значної кількості осіб ромської національності.

Основними завданнями державної соціальної політики України та Закарпатської області щодо захисту прав сиріт, має бути вироблення стратегії за двома головними напрямками:

1. Соціальна політика, спрямована на попередження виникнення сирітства;
2. Соціальна політика, направлена на зменшення сиріт і забезпечення їх прав.

На сучасному етапі держава витрачає величезні кошти для надання різного виду матеріальних допомог та пільг на утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, однак, зважаючи на збільшення кількості сиріт в Закарпатській області, можна стверджувати, що механізм заходів щодо попередження виникнення сирітства є недовідним.

Сімейним кодексом України, Законами України “Про охорону дитинства”, “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” пріоритет щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, надається сімейним формам виховання.

Основним законодавчим документом, у якому містяться головні положення щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є Закон України “Про охорону дитинства” (із змінами) від 26.04.2001 р. [8]. Зазначеним законом визначені основні положення щодо створення необхідних умов для всебічного і гармонійного розвитку, підготовки до самостійного життя та праці дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зокрема, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, можуть бути передані під опіку чи піклування, на усиновлення або бути влаштовані на виховання. При цьому на виховання можуть передаватися в сім’ї громадян (прийомні сім’ї), в будинки дитини, дитячі будинки, школи-інтернати, дитячі будинки сімейного типу. Контроль за умовами виховання і проживання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на органи опіки і піклування, центри соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді й інші спеціально уповноважені органи.

Юридичне визначення категорії дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, подано в Законах України “Про охорону дитинства” та

“Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”. Відповідно до цих законів, дитина-сирота – дитина, в якій померли чи загинули батьки; діти, позбавлені батьківського піклування, – діти, які залишилися без піклування батьків через позбавлення їх батьківських прав, відібрання у батьків без позбавлення батьківських прав, визнання батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбування покарання в місцях позбавлення волі та перебування їх під вартою на час слідства, розшук їх органами внутрішніх справ, пов’язаний із ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалу хворобу батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов’язки, а також підкинуті діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовилися батьки, та безпритульні діти [9].

У абзаці третьому ст. 52 Конституції України законодавчо закріпленій основний принцип захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [10]

В Україні створено розгалужену систему дитячих соціальних закладів, через які держава виконує взяті на себе зобов’язання щодо державного забезпечення прав та соціальних стандартів дітям-сиротам та дітям, позбавлених батьківського піклування, які з певних причин не виховуються у сімейних формах.

Державна підтримка дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, відповідно до Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” (із змінами) від 21.11.1992 р., полягає в наданні основних грошових допомог цій категорії дітей, а саме:

- допомога при народженні дитини – може надаватися опікуну, який постійно проживає на території України разом із дитиною, з метою створення належних умов для повноцінного утримання та виховання дитини;

- допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку – право на призначення такої допомоги може мати усиновитель, опікун, дідусь, бабуся або інший родич, який фактично здійснює догляд за дитиною;

- допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, – надається допомога у розмірі відповідно до чинного законодавства; допомога при усиновленні дитини, – призначається особам, які усиновили дитину після 1 січня 2009 р., незалежно від одержання на дитину інших видів допомоги [11].

Ще одним нормативно-правовим документом, відповідно до якого здійснюються виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування є Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей – сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім’ях за принципом “гроші ходять за дитиною” № 81 від 31 січня 2007 р., відповідно до якої визначено механізм призначення і розміри соціальної допомоги та грошового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [12].

Держава, відповідно до Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, забезпечує правові, організаційні, соціальні засади та гарантії, а також

встановлює соціальні стандарти і нормативи підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [13]. Аналізуючи цей закон, доцільно відзначити, що дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, державою гарантовано низку прав, які, на жаль, виконати у повному обсязі в Закарпатській області неможливо.

Основними завданням в напрямку боротьби зі зменшенням кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, має бути проведення профілактичної та роз'яснювальної роботи серед населення з метою запобігання жорстокому поводженню з дітьми, надання допомоги в вихованні сиріт з певними фізичними вадами, інформування сиріт про їхні права та шляхи реалізації цих прав. На сьогодні права дитини залишаються декларативними: діти є об'єктом захисту, а не суб'єктом правових відносин. У країні немає системного підходу до врахування думки дитини на всіх етапах її життя. Проблемою залишається відсутність належного фінансування прийнятих державних програм і заходів, щодо забезпечення соціальних гарантій дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, в Україні продовжують зазнавати насильства та знущання у закладах опіки та в дитячих будинках сімейного типу через відсутність дієвого механізму моніторингу та контролю з боку державних установ. В Україні не існує дієвого механізму виявлення та реагування на випадки раннього виявлення сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах. Також відсутній моніторинг стану використання коштів, наданих на утримання та забезпечення основних прав сиріт. Тому доцільно розробити механізми відстеження витрачання коштів, які надаються державою на утримання та гідне життя для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Ефективність виконання нормативно-правового механізму можна забезпечити також через підвищення професійності та кваліфікованості кадрового добору на управлінські посади. Потрібно ретельно добирати персонал на посади державних службовців у державні органи, а також створити систему навчання та підвищення кваліфікації працівників, зайнятих в установах, пов'язаних із дотриманням законодавства стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Тривожною є інформація про плінність кадрів та проведення адміністративної реформи, яка передбачає скорочення кількості працюючих в обласних та районних державних адміністраціях. Як правило, скорочення відбувається хаотично, без вивчення та аналізу кадрового складу і першочергового скорочення структур та працівників, що працюють у сфері соціального, зокрема працівників, що займаються питаннями дітей-сиріт, та дітей, позбавлених батьківського піклування. Таким чином, є великий ризик втратити навіть ті здобутки у кадровому забезпеченні галузі, які є на сучасному етапі.

Проблемним питанням залишається влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування після досягнення повноліття. Виникає проблема з отриманням житла – черга для сиріт існує, але, на жаль, держава не може забезпечити всіх відповідним житлом. Проблема житла вирішується на період навчання у навчальних закладах, де існують гуртожитки. Частковим вирішенням цього питання стало створення на території Закарпатської області, відповідно до ст. 18 Закону України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" та Постанови

Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” № 878 від 8 вересня 2005 р., у м. Перечин Обласного соціального гуртожитку для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У закладі тимчасово до трьох років можуть проживати особи із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, після завершення періоду перебування у відповідних закладах для таких дітей, дитячих будинках сімейного типу, прийомних сім'ях, за умови відсутності у них житла або у разі, коли їх житло визнане в установленому порядку непридатним для проживання або не підлягає ремонту та реконструкції. Однак цей заклад розрахований тільки на 20 осіб, а дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в області значно більше. Тому політика держави також повинна бути направлена на пошук власних і залучених коштів для відкриття закладів соціального призначення для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які не забезпечені житлом.

Висновки

Державне управління у сфері забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, базується на комплексі засобів та заходів, спрямованих державою на захист прав сирітства, поєднанні правил та норм для нормальної життєдіяльності дітей, які з певних причин залишилися без батьківського піклування. Однак державне управління щодо забезпечення прав сиріт у Закарпатській області має свої особливості, пов'язані з державними кордонами, багатонаціональною культурою області та гірською територією.

Отже, удосконалення нормативно-правового механізму державної соціальної політики потребує доопрацювання, що стосується попередження виникнення сирітства в Україні. Це можливо через проведення профілактичної роботи серед населення та створення системи контролю та моніторингу за взяті державою зобов'язання щодо повного державного забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Недоліки системи правового забезпечення дають змогу виявити причини збільшення в Закарпатській області кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Перспективою подальших досліджень має стати аналіз механізму та форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні (на прикладі Закарпатської області).

Література

1. Кияниця З. Захист прав дитини як пріоритет державної політики / З. Кияниця // Права дитини: сучасний досвід та інновації [Текст] : зб. інфор. і метод. матер. / за заг. ред. Г. Лактіонової. — К. : Либідь, 2005. — С. 12—21.
2. Кучеріна І. Молоде покоління потребує надійного правового захисту / І. Кучеріна // Вісник прокуратури [Текст]. — 2006. — № 7. — С. 38—42.
3. Захист прав дитини за допомогою норм міжнародного приватного права [Електронний ресурс] / О. М. Гончаренко. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/nvnuu_pravo/2011_165_2/11gom.pdf.
4. Батенчук М. Організаційно-правовий механізм державної політики у сфері забезпечення майнових прав дітей / М. Батенчук // Ефективність державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. — 2010. — Вип. 24. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_24/fail/Batenchuk.pdf.

5. Батенчук М. Удосконалення організаційних механізмів забезпечення майнових прав дітей на регіональному рівні / М. Батенчук // Ефективність державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. — 2010. — Вип. 25. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_25/fail/Batenchuk.pdf.

6. Чисельність дітей, усиновлених протягом року (2000 – 2010 рр.) [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. — Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>.

7. Чисельність дітей, усиновлених протягом року (2000 – 2010 рр.) [Електронний ресурс] / Головне управління статистики Закарпатської області. — Режим доступу : <http://www.stat.uz.ua/statinfo/soc/diti-siroti.pdf>.

8. Про охорону дитинства: Закон України [Текст] // Закон України № 2402-III від 26.04.2001 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2001. — № 22. — С. 4. — Ст. 981.

9. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України № 2342-IV від 13.01.2005 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2005. — № 4. — С. 267. — Ст. 147.

10. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30.

11. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України № 2811-XII від 21.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 5. — Ст. 21.

12. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною” : Постанова Кабінету Міністрів України № 81 від 31.01.2007р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2007. — № 8. — С. 57. — Ст. 293.

13. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України № 2342-IV від 13.01.2005 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2005. — № 4. — С. 267. — Ст. 147.

T. Baval

NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF STATE SOCIAL DEFENCE OF ORPHANHOOD IN UKRAINE (ON THE EXAMPLE OF ZAKARPATTIA REGION)

The analysis of normative and legal base is carried out in relation to providing of rights of orphans and children, deprived of parental care. The principal reasons of orphans increase in Zakarpattia region are determined as well as the rights of orphans and children, deprived of parental care in Ukraine, which are guaranteed by the state.

Key words: public social policy, orphans and children, deprived of parental care, normative and legal base, children's rights.