

УДК 342.7(477)

О. І. Боднарчук

ЕФЕКТИВНІСТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

Постановка проблеми. У період реалізації конституційних норм, нормативних актів, спрямованих на поліпшення становища дітей в Україні, виникає багато серйозних перешкод, спричинених негативними процесами у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я, культури тощо. Особливо це стосується дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Проблема забезпечення ефективності нормативно-правових актів у сфері захисту прав таких дітей набуває особливого значення. Її суть полягає в належному рівні систематизації та ефективності реалізації нормативно-правових актів. Крім того, не вирішеним залишається питання термінів, які використовують у зазначеній сфері.

Проблема актів у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є предметом дослідження багатьох учених, таких як Т.В. Бавол, В.О. Бельченко, І.Я. Воронецька, Н.М. Внукова, О.О. Мордань, А.С. Пілігрим, О.М. Потопахіна, І.М. Сирота, Н.С. Юзікова. Однак, віддаючи належне їх напрацюванням, вважаємо за необхідне звернути увагу на проблеми нормативно-правового забезпечення прав дітей-сиріт, напівсиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Виклад основних положень. На сьогодні виявлено багато випадків, коли діти з різних причин залишаються без батьківського піклування. Внаслідок цього держава бере на себе зобов'язання щодо утримання й виховання таких дітей. Необхідною умовою захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в українському суспільстві є створення нормативно-правової бази, завданням якої буде дотримання прав та інтересів дитини.

Адже нині одне з особливих місць у нашому законодавстві посідають ті законні й підзаконні акти, які регулюють права найуразливіших категорій населення – дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Це закріплено насамперед низкою нормативно-правових актів, серед яких близько 26 законів України, більше 30 указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо.

Як зазначають В.О. Бельченко й А.С. Пілігрим, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, – це особлива категорія населення, яка потребує посиленої уваги [1].

На сьогодні головним чинником у системі забезпечення прав дитини є Конституція України, яка проголошує рівність прав дітей (ст. ст. 24, 52), охорону дитинства (ст. 51), заборону насильства над дитиною та її експлуатацію (ст. 52), право на життя (ст. 27), захист і допомогу держави дитині, позбавленій сімейного оточення (ст. 52), право на освіту (ст. 53) [2, с. 15].

Водночас основним законодавчим документом, у якому містяться головні положення щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є Закон України «Про охорону дитинства», який визначає охорону дитинства

в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет та з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і всебічний розвиток встановлює основні засади державної політики в цій сфері [3].

У ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» [3] подано, зокрема, визначення таких понять, як «дитинство», «дитина-сирота», «дитина, позбавлена батьківського піклування», «безпритульна дитина», «дитина-біженець» тощо, а саме:

- дитинство – це період розвитку людини до досягнення повноліття;
- дитина-сирота – це дитина, батьки якої загинули або померли;
- діти, позбавлені батьківського піклування, – це діти, батьки яких позбавлені батьківських прав; батьки яких визнані недієздатними; батьки яких відбувають покарання; батьки яких перебувають під вартою на час слідства; батьки яких знаходяться в розшуку їх органами внутрішніх справ, пов'язаним з ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження; батьки яких у зв'язку з хворобою не можуть виконувати свої батьківські обов'язки; підкинуті чи знайдені; покинуті в пологовому будинку, іншому закладі охорони здоров'я або яких відмовилися забрати з них батьки, інші родичі; батьки яких не відомі; безпритульні;
- безпритульні діти – це діти, які були покинуті батьками, самі залишили сім'ю або дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання;
- дитина-біженець – це дитина, яка не є громадянином України та внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни чи не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань або, не маючи громадянства й перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань.

Доцільно зауважити, що до недоліків указанного закону, на думку О.О. Мордань, необхідно віднести відсутність юридичного визначення поняття «бездоглядна дитина» як складової дитячого сирітства [4].

Також необхідно звернути увагу на те, що законодавство України щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, не дає визначення поняття «напівсирота» та «дитина одинокої матері».

Дитина-напівсирота – це дитина, у якої помер один із батьків. Виходячи з того, що сиротою вважається дитина, батьки якої померли або загинули, напівсиротою можна вважати дитину, один із батьків якої помер або загинув. Тому якщо підходити формально, то не можна вважати напівсиротою дитину, батько якої позбавлений батьківських прав (позбавлення батьківських прав, до речі, не позбавляє від обов'язку утримувати дитину) або пропав безвісті (оскільки факт смерті засвідчується за наявності рішення суду про визнання померлим, а не безвісті відсутнім).

Дитина одинокої матері – це дитина, яку виховує лише мати, з таких причин:

- дані про батька у свідоцтві про народження дитини були записані за вказівкою матері;
- батько дитини помер (або батько дитини визнаний судом безвісті відсутнім, або батько дитини визнаний судом померлим, або батько дитини визнаний

недієздатним, або батько дитини перебуває в розшуку), крім того, призначити дитині пенсію через втрату годувальника неможливо, оскільки він не мав достатнього трудового стажу.

Одинокі матері стоять на обліку в управлінні праці та соціального захисту населення (УТЦЗН) та отримують допомогу на дитину одинокої матері [5].

У зв'язку із цим вважаємо доречним виокремити ще одну категорію дітей – дітей-напівсиріт, у структурі якої виокремити дітей одинокої матері.

Важливим кроком на шляху розвитку законодавства щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, стало прийняття Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [6], який визначив правові, організаційні, соціальні засади й гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, перелік заходів щодо соціального захисту зазначених вище дітей, закріпив повноваження органів опіки й піклування. Чинним законодавством України органам опіки й піклування надано право на вичерпні заходи щодо влаштування таких дітей до сімей громадян України, визначено заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до яких діти можуть бути влаштовані лише в тому разі, якщо через певні причини немає можливості влаштувати їх на виховання до сімей.

Необхідно зауважити, що нормативно-правовий акт розширив поняття системи соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Було введено термін «статус дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування» як «визначене відповідно до законодавства становище дитини, яке надає їй право на повне державне забезпечення й отримання передбачених законодавством пільг та яке підтверджується комплектом документів, які засвідчують обставини, через які дитина не має батьківського піклування» [6].

Крім того, О.М. Потопахіна стверджує, що в зазначеному нормативно-правовому акті застосовано різні терміни: «соціальний захист», «матеріальна, соціальна та правова допомога», «матеріально-технічне забезпечення», «заходи соціального захисту» та інші, які чітко не виділяють певні форми й види соціального захисту [7, с. 43].

Водночас науковці пропонують різні підходи до визначення поняття «соціальний захист». На думку Н.М. Внукової, соціальний захист – це державна підтримка верств населення, які можуть зазнати негативного впливу ринкових процесів, з метою забезпечення відповідного життєвого рівня, тобто заходи, що включають надання правової, фінансової, матеріальної допомоги окремим громадянам (найбільш вразливих верств населення), а також створення соціальних гарантій для економічно активної частини населення [8, с. 8].

Як зазначає І.М. Сирота, соціальний захист – це одна з функцій держави, що означає комплекс заходів матеріальної підтримки непрацездатних, найменш захищених громадян [9, с. 10].

Н.Б. Болотіна розглядає організаційно-правову форму соціального захисту як об'єднану спільними принципами й методами здійснення сукупність юридичних, фінансових, організаційних засобів соціального захисту окремих категорій населення [10, с. 26].

Отже, нині видами соціального захисту є грошові виплати, натуральна допомога, пільги, субсидії, медична допомога, технічні засоби реабілітації, соціальні допомоги, соціальне обслуговування тощо. Пільги поділяють на житлові, транспортні, трудові, у галузі охорони здоров'я. Грошові соціальні виплати надаються у вигляді пенсій, компенсаційних виплат, соціальних допомог (одноразових і періодичних). Соціальні допомоги у свою чергу поділяють на допомоги малозабезпеченим сім'ям, сім'ям із дітьми, дітям-сиротам, у разі тимчасової непрацевдатності, у разі безробіття тощо. Соціальне обслуговування здійснюється шляхом надання соціальних послуг за місцем проживання особи (вдома), у стаціонарних інтернатних установах і закладах, в установах і закладах тимчасового або постійного перебування та інших соціальних закладах. Отже, з урахуванням зазначеного можна класифікувати соціальний захист за видами, формами, суб'єктами.

Законодавством, зокрема Законом України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [6], передбачено заходи соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, серед яких визначено мінімальний стандарт щодо забезпечення гарантованого першого робочого місця, яке не може бути змінене за бажанням роботодавця протягом трьох років із моменту початку такої роботи, а в разі неможливості надання такого робочого місця – встановлення грошової компенсації на цей період, яка виплачується особі з переліку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів.

Як вважає І.Я. Воронецька, доцільно було б уникати подвійних джерел фінансування, оскільки через недостатність коштів у бюджетах різних рівнів на практиці виникають суперечки щодо того, хто повинен виплачувати грошову компенсацію [11, с. 201].

Необхідно підкреслити, що нині залишається проблемним також питання житлового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У разі передачі під опіку дітей, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, будинки дитини чи школи-інтернати житлове приміщення, у якому діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, проживали, зберігається за дітьми протягом усього часу їх перебування, незалежно від того, чи проживають у житловому приміщенні, з якого вибули діти, інші члени сім'ї [4]. Орган опіки й піклування приймає рішення про збереження житла за дітьми та призначає опікуна над житлом до досягнення дитиною повноліття. Проте на практиці непоодинокі випадки продажу, обміну житла саме опікуном, особливо коли це стосується дітей-сиріт. Також не передбачено законодавством фінансування відновлення житла. Коли в дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, взагалі відсутнє житло, держава гарантує право на позачергове отримання житлового приміщення, проте відсутність житлового фонду залишає цих дітей напризволяще.

Водночас у Законі України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» державою гарантовано низку прав, які нині в повному обсязі не виконуються.

Доцільно погодитися з думкою Т.В. Бавола, що права дитини залишаються декларативними (декларативність – показовість): діти є об'єктом захисту,

а не суб'єктом правових відносин. В Україні 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. В Україні немає дієвого механізму виявлення й реагування на випадки раннього виявлення сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах. Відсутній моніторинг стану використання коштів, наданих на утримання й забезпечення прав сиріт. Доцільно розробити механізми відстеження витрачання коштів, які надаються державою на утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [12].

Висновки. Отже, перераховане вище потребує значної уваги українського законодавства з метою розробки положень комплексного правового інституту у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Тому на сучасному етапі розвитку нашого суспільства необхідно переглянути зазначені позиції, зокрема надати класифікацію соціального захисту за формами й видами, оскільки вони відрізняються за суб'єктами (колом осіб, які забезпечуються), джерелами фінансування, видами виплат, органами управління. Причому на сьогодні в Україні існує два види статусу: діти-сироти (біологічні сироти) та діти, позбавлені батьківського піклування (соціальні сироти). Тому доречно класифікувати поняття «діти-сироти» на дві групи: діти-напівсироти та діти одинокої матері з урахуванням життєвих обставин. А також корисно було б об'єднати нормативно-правові документи щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у єдиний Кодекс прав дитини, де було б подано класифікацію дітей за своїм юридичним статусом та відповідно до класифікації розписано права й інтереси дітей.

Література

1. Бельченко В.О. Соціально-правовий захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування / В.О. Бельченко, А.С. Пілігрим [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/8_NND_2011/Pravo/7_81307.doc.htm.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV) : станом на 1 січня 2006 р. – К., 2006. – 124 с.
3. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14/page2>.
4. Мордань О.О. Нормативно-правове забезпечення соціального захисту посиротілих дітей: проблеми та напрями вдосконалення / О.О. Мордань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12MOOPNV.pdf>.
5. Про практику розгляду судами трудових спорів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-92>.
6. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15/page2>.
7. Потопахіна О.М. Соціальний захист дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа : [монографія] / О.М. Потопахіна. – О. : Фенікс, 2009. – 204 с.
8. Внукова Н.М. Соціальне страхування : [конспект лекцій для студ. спец. 7.050104, 7.050105 усіх форм навчання] / Н.М. Внукова, Н.В. Кузьминчук. – Х. : Вид-во ХДЕУ, 2004. – 216 с.
9. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні / І.М. Сирота. – Х. : Одиссей, 2004. – 384 с.