

УДК 347.633

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.23>

К. Г. Домбровський

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України,
заступник директора
Департаменту забезпечення прав дітей та оздоровлення,
начальник відділу міжнародного усиновлення
Міністерства соціальної політики України

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

У статті визначено, що повний і всебічний розвиток особистості дитини, створення всіх необхідних умов для реалізації та захисту її прав та свобод як для найперспективнішої частини населення – пріоритетне завдання будь-якої сучасної демократичної та правової держави. Наголошено, що в Україні створено систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка повинна забезпечити повний захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Міністерство соціальної політики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики з питань соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У підпорядкуванні міністерства знаходиться Департамент захисту прав дітей та усиновлення, а також Служби у справах дітей та центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Важливу роль у здійсненні соціального захисту дітей в Україні відіграють служби у справах дітей, які здійснюють безпосереднє ведення справ та координація діяльності інших органів щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Усі ці державні органи взаємодіють із органами місцевого самоврядування, при цьому виникають проблеми із дублюванням повноважень.

Незважаючи на досить великий спектр управлінських державних структур, до повноважень яких входить здійснення соціального захисту, в тому числі захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до цього часу залишається низка нерегульованих питань, а саме немає чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в цій сфері, відсутня налагоджена робота з громадськістю, невідпрацьовані механізми відповідальності державних службовців під час порушення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. З метою вдосконалення здійснення захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, необхідно внести зміни до національного законодавства щодо чіткого розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також відпрацювати механізми їх відповідальності.

Ключові слова: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державне управління, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Одним з основних завдань розвинутої держави є захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. При цьому поступовий розвиток суспільства вимагає особливого ставлення саме до такої категорії дітей через неспроможність

захистити самих себе самостійно, розуміння суспільством їхніх інтересів, потреб, запитів, проблем, психоемоційних та інших факторів. Складність реалізації цих особливостей полягає і в тому, що права людини та права дитини знаходяться в різних сферах та поширюються на різні категорії людей, що спонукає до створення окремого дієвого механізму щодо захисту саме прав дітей, у тому числі дітей-си-

ріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Отже, повний і всебічний розвиток особистості дитини, створення всіх необхідних умов для реалізації та захисту її прав та свобод як для найперспективнішої частини населення – пріоритетне завдання будь-якої сучасної демократичної та правової держави [1, с. 3]. Так, для вирішення такого завдання в Україні створено систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка повинна забезпечити повний захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Однак сьогодні існують проблеми у сфері управління органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а зокрема розмежування функцій та повноважень цих органів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблемами державного управління у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування займалися, такі науковці, як: Г.І. Вершиніна, Ю.В. Губаль, О.О. Грабовська, А.В. Євдокимова, Л.М. Зілковська, О.І. Карпенко, О.Ю. Князева, Л.А. Князька, Н.В. Лєтова, О.С. Погрібна, О.Ю. Ситкова, Т.І. Шевченко та інших. Однак сьогодні виникають питання щодо управління органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування та розмежування повноважень цих органів.

Метою статті є розкриття проблемних питань державного управління у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Як демократична держава, Україна дбає про інтереси дитини та намагається вжити всіх необхідних заходів щодо покращення її життя, розвитку та реалізації творчого, наукового чи будь-якого іншого потенціалу. Саме для цього виявляються певні чинники, які створюють загрозу життю і нормальному розвитку дітей у сучасних умовах, визначаються шляхи їх подо-

лання. Не меншою проблемою є й захист прав дитини. Маються на увазі не лише специфічні права дітей, а й порушення невід'ємних прав людини, які є основою, головним стрижнем у регламентації основних прав та свобод усіх категорій людей: дітей, жінок, громадян, осіб без громадянства та ін. Однак специфічність проблеми полягає в тому, що діти – це особлива категорія людей, яка має здатність рости і дорослішати. При цьому вони повинні мати умови для повного та всебічного розвитку їхньої особистості. Забезпечення цих умов має бути своєчасним і не може чекати кращих часів [1, с. 22].

Рівень життя та цивілізованості держави визначається тим, як живуть у ній діти, ступенем суспільної уваги до них та їхньої правової захищеності. Реальна ситуація стосовно дітей, що склалася сьогодні в Україні, далека не тільки від стандартів цивілізованості, але й реальних можливостей суспільства. Тож однією з перешкод на шляху розбудови в Україні демократичного суспільства є й різноманітні порушення прав дітей. Проблема реальності та захисту прав неповнолітніх останнім часом набуває особливого змісту [2, с. 2]. Шляхом поступового наукового дослідження та співпраці різних країн світу вона здобула нормативного закріплення спочатку на світовому рівні, і, як наслідок, – у національному законодавстві країн, в тому числі й України [1, с. 24].

Державне регулювання у сфері усиновлення реалізовується через системне застосування засобів, що діють відповідно до визначеного механізму і націлені на отримання якісного результату. Варто зазначити, що процес усиновлення сам по собі, без втручання державних органів, не може проходити, цим процесом необхідно управляти.

Так, управління – це перетворення інформації про стан об'єкта в командну інформацію від суб'єкта; це цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти задля досягнення кінцевої мети за допомогою процесорів, явищ, процесів, коли є з ними взаємодія в режимі детермінованої чи довільної програми/регламенту. Ефективність управління визначається адекватністю дій управління що до об'єкта

управління. Управління є першим етапом тактичного рівня в алгоритмі системно-організаційній діяльності. Управління є координуючим, адміністративним, виконавчим рівнем у тактиці [3]. Управління – це складова частина функціонування систем організації різної природи: біологічних, технічних, соціально-економічних. У кожній із них існують об'єкти, які підпорядковують собі інші, а значить, і керують ними, змушують рухатися в певному напрямку, виконувати задані дії, організують їх діяльність в цілому [3]. Управління – це завжди діяльність, спрямована на якісне або кількісне зміна навколишнього оточення, що включає при цьому і такі поняття, як планування, стратегічне планування, постановка перспективних цілей і т.п. Таким чином, можна стверджувати, що це не виробляє робота, а імпульсна, керівна. Під управлінням персоналом організації розуміють діяльність керівників, спрямовану на поліпшення продуктивності праці, підвищення ефективності роботи та ін. Складовою частиною такої діяльності є постановка цілей і завдань і прийняття управлінських рішень [4].

У проведенні управління виділяють такі етапи: визначення мети; вивчення того, чим належить управляти, вивчення даних про об'єкт управління; проведення аналізу вивчених даних; визначення управлінської мети; визначення стратегії, спрямованої на досягнення мети, строків виконання певних етапів дій; здійснення управління – організація виконання запланованих завдань; діяльність із контролю за здійснюваними діями [4].

У теорії управління можливе виділення двох завдань. По-перше, суб'єкт самостійно управляє об'єктом управління в процесі його діяльності. По-друге, суб'єкт не проводить управління об'єктом безпосередньо, але хоче, щоб об'єкт самостійно виконував всі ті дії, які суб'єкт для нього припускав – тобто виробляв самоуправління [4].

В управлінні необхідна наявність зворотного взаємозв'язку – передача відомостей про хід процесу, спираючись на які і приймаються управлінські рішення [4].

Якщо говорити про управління у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбав-

лених батьківського піклування, то варто відмітити, що в Україні діє система державних органів та органів місцевого самоврядування, які наділені низкою повноважень у цій сфері.

Так, міністерство соціальної політики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики з питань соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У підпорядкуванні міністерства знаходиться департамент захисту прав дітей та усиновлення, а також служби у справах дітей та центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Департамент захисту прав дітей та усиновлення визначає та координує діяльність служб у справах дітей щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які координують діяльність всіх органів та установ щодо соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування на регіональному та місцевому рівнях, а також діяльність центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Важливу роль у здійсненні соціального захисту дітей в Україні відіграють служби у справах дітей, які здійснюють безпосереднє ведення справ та координація діяльності інших органів щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [5]. Служба у справах дітей виконує наступні функції: 1) надає місцевим органам виконавчої влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності, громадським організаціям, громадянам у межах своїх повноважень практичну, методичну та консультаційну допомогу у вирішенні питань щодо соціального захисту дітей та запобігання вчиненню ними правопорушень; 2) вирішує питання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, під опіку, піклування, до прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, сприяє їх усиновленню; 3) подає пропозиції до проектів регіональних програм, планів і прогнозів у частині соціального захисту, забезпечення прав, свобод і законних інтересів дітей; 4) здійснює контроль за умовами

утримання і виховання дітей у спеціальних установах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; 5) надає організаційну і методичну допомогу центрам соціально-психологічної реабілітації дітей, здійснює безпосередній контроль за їхньою діяльністю; 6) організовує і проводить разом з іншими структурними підрозділами державної адміністрації, ювенальної превенції заходи щодо соціального захисту дітей, виявлення причин, що зумовлюють дитячу бездоглядність та безпритульність; 7) веде облік дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, усиновлених, влаштованих до прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу; 8) проводить перевірку умов проживання і виховання дітей у сім'ях опікунів, піклувальників, прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, сім'ях усиновлювачів; 9) готує звіт про стан виховання, утримання і розвитку дітей в прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу; 10) бере участь у процесі вибуття дітей із закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та закладів соціального захисту для дітей у сім'ї усиновлювачів, опікунів, піклувальників, до дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей; 11) оформляє документи на усиновлення і застосування інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [5; 6].

Слід відмітити, що відбувається дублювання функцій між органами виконавчої влади, що опікуються дітьми: між Міністерством соціальної політики України і Міністерством освіти і науки України щодо оздоровлення та відпочинку дітей; на регіональному рівні – між службами у справах дітей та установами, уповноваженими державою брати участь у реалізації державної соціальної політики, тобто центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, щодо здійснення соціального інспектування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою, піклуванням, виховуються в прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу, ведення обліку таких дітей. Із цього приводу,

ми повністю погоджуємося з думкою О.С. Погрібної, Т.І. Шевченко, А.В. Євдокимової, які вважають, що для покращення соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, органам державного управління необхідно передусім: 1) внести зміни до нормативних актів щодо розмежування в національному законодавстві посередницької діяльності щодо усиновлення та діяльності професійної, що ліквідує суперечності та усуне перешкоди до ратифікації Україною Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення; 2) передбачити в нормативних актах державний нагляд за діяльністю неурядових організацій, які працюють у сфері міждержавного усиновлення; 3) внести зміни до нормативних актів щодо надання рекомендацій про можливість утворення прийомної сім'ї або дитячого будинку сімейного типу – вони мають надаватися міськими (районними) центрами соціальних служб, які проводять безпосередню роботу з кандидатами з урахуванням особливостей дитини, яка може бути влаштована в сім'ю (її вік, індивідуальні особливості, тощо); 4) забезпечити фінансування регіональних програм по забезпеченню житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, розширення мережі соціальних гуртожитків; 5) залучати громадські організації до вирішення проблем соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що дасть змогу підвищити якість та легітимність управлінських рішень, запобігти зловживанням владою, сприяє налагодженню конструктивного співробітництва між владою та громадськістю; 6) вирішити питання надання службам у справах дітей статусу юридичної особи, укомплектування штатної чисельності служб кваліфікованими працівниками відповідно до законодавства, створення секторів опіки та піклування для виконання ними на належному рівні поставлених державою завдань щодо соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [7, с. 77–78].

Висновки та пропозиції. Незважаючи на досить великий спектр управлінських

державних структур, до повноважень яких входить здійснення соціального захисту, в тому числі захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до цього часу залишається низка неврегульованих питань: немає чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері, відсутня налагоджена робота з громадськістю, не відпрацьовані механізми відповідальності державних службовців у випадку порушення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Із метою вдосконалення здійснення захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, необхідно внести зміни до національного законодавства щодо чіткого розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також відпрацювати механізми їхньої відповідальності.

Список використаної літератури:

1. Губаль Ю.В. Конституційно-правовий статус дитини в Україні та угорщині: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2015. 207 с.
2. Ольховик Л.А. Особисті немайнові права дитини за цивільним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2006. 15 с.
3. Управління. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki/Управління>.
4. Що таке управління. URL : <http://yak-prosto.com/sho-take-upravlinnya/>.
5. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13 січ. 2005 р. № 2342-IV. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.
6. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січ. 1995 р. № 20/95-ВР. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/20/95-вр>.
7. Погрібна О.С., Шевченко Т.І., Євдокімова А.В. Державне управління у сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у сумській області. *Вісник СумДУ. Серія «Економіка»*. № 4' 2015. С. 72–84.

Dombrovsky K. Problematic aspects of public administration in the field of protection of the rights of orphan children and children deprived of parental care

The article stipulates that the full and comprehensive development of the child's personality, the creation of all necessary conditions for the realization and protection of its rights and freedoms, as for the most promising part of the population – a priority of any modern democratic and legal state. It was emphasized that Ukraine has a system of public authorities and local governments, which should ensure full protection of the rights of orphans and children deprived of parental care. The Ministry of Social Policy of Ukraine is the main body in the system of central executive bodies for the formation and implementation of state policy on social protection of orphans and children deprived of parental care. The Ministry reports to the Department for the Protection of Children's Rights and Adoption, as well as to the Children's Service and social service centers for families, children and youth. An important role in the implementation of social protection of children in Ukraine is played by children's services, which directly manage and coordinate the activities of other bodies in relation to orphans and children deprived of parental care. All these state bodies interact with local self-government bodies, and there are problems with duplication of powers.

Despite the rather wide range of government structures, which are responsible for the implementation of social protection, including the protection of the rights of orphans and children deprived of parental care, there are still a number of unresolved issues, namely, there is no clear division of powers authorities and local governments in this area, there is no well-established work with the public, undeveloped mechanisms of responsibility of civil servants in violation of the rights of orphans and children Deprived of parental care. In order to improve the protection of the rights of orphans and children deprived of parental care, it is necessary to amend national legislation to clearly delineate the powers of public authorities and local governments, as well as to work out mechanisms for their accountability.

Key words: *public authorities, local governments, public administration, orphans and children deprived of parental care.*