

УДК 316

ДИСКУРС ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ В УКРАЇНІ

Пиголенко І.В., к. філос. н., доц., Бойко О. В., магістрантка

В данной статье авторы, на основе исследования различных подходов к трактовке социальной политики и социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительских прав, осуществляют анализ данной проблемы.

Авторами выделено противоречие между тем, что социальная защита детей-сирот и детей, лишенных родительских прав, в Украине на теоретическом и законодательном уровнях обеспечены в достаточной мере, а на практике реализуется на недостаточном уровне.

Ключевые слова: социальная защита, социальное обеспечение, дети-сироты, дети, лишенные родительских прав.

In his article authors, on the bases of research of the different approaches to interpretation of social policy and social defence of children – orphans and children, deprived paternal rights, carry out the analysis of this problem.

Authors have selected the contradiction, that social defence of children – orphans and children, deprived paternal rights in Ukraine on theoretical and legislative levels is provided in sufficient measure, but in practice realized at insufficient level.

Keywords: social defence, public welfare, children – orphans, children, deprived paternal rights.

Діяльність щодо соціального захисту населення є обов'язковою складовою будь-якої сучасної держави. У загальному соціально-захисна діяльність охоплює сферу матеріального забезпечення і надання соціальних послуг непрацездатним особам.

В етимологічному розумінні соціальне забезпечення означає надання достатніх матеріальних засобів для життя будь-кому з боку суспільства. У більш сучасних роботах соціальне забезпечення розглядається як система матеріального забезпечення та обслуговування громадян за віком, у разі хвороби, інвалідності, у разі безробіття, у випадку втрати годувальника, виховання дітей та в інших встановлених

законодавством випадках; сукупність суспільних відносин, що складаються між громадянами з одного боку і органами держави — з іншого, з приводу надання громадянам за рахунок спеціальних фондів, бюджетних коштів медичної допомоги, пенсій та інших видів забезпечення при настанні життєвих обставин, які призвели до втрати або зниження доходів, підвищення витрат, малозабезпеченість, бідність.

Основною проблематикою даної статті є визначення основних напрямків державної політики соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на основі різних норма-

тивно-правових актів, що затверджені державною.

Метою нашого дослідження є аналіз поняття соціального захисту взагалі та особливості соціального захисту дітей-сиріт зокрема, шляхом аналізу робіт вітчизняних та закордонних науковців. Також одним із завдань є аналіз законів та підзаконних актів, які регулюють соціальний захист дітей, позбавлених батьківської опіки та шляхи здійснення даного захисту.

В сучасній науці існує багато визначень поняття „соціальний захист”. Різноманітні вітчизняні науковці переймалися цим питанням. У перші роки радянської влади проблеми соціального забезпечення досліджували В.С.Андрєєва, М.О.Буянова, В.Дурденевський, Л.Забєлін, М.Л.Захаров, Р.І.Іванова, О.Є.Мачульська, М.Семашко, Б.І.Сташківа, Е.Г.Тучкова та ін.

Зокрема, за висновком Л.Забєліна, соціальне забезпечення — це частина заробітної плати робітничого класу, а також сукупність окремих актів, заходів, настанов, тобто діяльність людей, спрямована на підтримання стабільності майнового становища пролетаріату при настанні тих небезпек, які йому загрожують.

На думку Б.І.Сташківа, соціальне забезпечення — це ті види і форми матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом чи договором, зі спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування [1]. Слід зазначити, що таке визначення є неточним, оскільки соціальні виплати і соціальні послуги, які

надаються у рамках соціального страхування, здійснюються без урахування потреби людини. Така ознака, як малозабезпеченість, є підставою лише для надання соціальної допомоги. Крім того, соціальні виплати здійснюються не лише через спеціально створювані фонди, а й безпосередньо за рахунок державного бюджету.

Е.Г.Тучкова, розглядаючи категорію соціального забезпечення, визначає її як один зі способів розподілу частини валового внутрішнього продукту шляхом надання громадянам матеріальних благ у цілях вирівнювання їхніх особистих доходів у випадках настання соціальних ризиків за рахунок цільових фінансових джерел в обсязі та на умовах, що суворо нормуються суспільством, державою, для підтримки їх повноцінного соціального статусу [2].

У другій половині ХХ ст. поряд з поняттям "соціальне забезпечення" вводиться поняття "соціальний захист", яке дедалі ширше стало застосовуватися в міжнародних правових актах і зарубіжній юридичній практиці.

У Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників (Європейський Союз, 1989 р.) у статті 10 право на соціальний захист сформульовано так: "Кожний працівник Європейського Співтовариства має право на адекватний соціальний захист і незалежно від статусу і розміру підприємства, на якому працює, користуватися адекватним рівнем допомоги з соціального забезпечення. Особи, які не мають можливості увійти або повторно увійти до ринку праці та не мають засобів до існування, повинні мати можливість

отримувати достатні кошти і соціальну допомогу з урахуванням особливостей їхньої конкретної ситуації[3]."

Термін "соціальний захист" вживається у Конституції України (ст. 46 та ін.) [4, 12-13], у національному законодавстві, науковій та публіцистичній літературі, у зарубіжній юридичній практиці. Цей термін по-різному трактується у законодавчих актах. У науковій літературі неодноразово робилися спроби дослідити цей феномен соціального і політичного буття і досягти спільного розуміння.

Не зважаючи на те, що загально-визнаного поняття соціального захисту наукою і практикою не вироблено, все ж найчастіше соціальний захист розглядається як більш широке за значенням та змістом соціальне явище, ніж соціальне забезпечення. Разом з тим аналіз показує, що полісемічний характер терміна "соціальний захист" дає змогу застосовувати його в широкому, вузькому, спеціальному і додатковому значеннях.

У широкому розумінні соціальний захист становить зміст соціальної функції держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі. У такому разі йдеться про всі заходи держави, спрямовані на забезпечення її соціальної функції. У цьому аспекті елементи соціального захисту притаманні різним сферам суспільних відносин, у яких реалізуються соціальні права громадян, — сферам застосування праці, соціального страхування, соціальної

допомоги, охорони здоров'я, освіти, житлової політики.

На думку московського вченого О.Є. Мачульської, у широкому сенсі під соціальним захистом розуміють діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, які впливають на особистість, створення умов для самовизначення й утвердження в житті.

У вузькому сенсі розуміння соціального захисту становить власне соціально-захисну діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків [5].

Зокрема в літературі система соціального захисту населення визнається системою більш високого порядку, що включає як складову систему соціального забезпечення, а державне соціальне забезпечення розглядається як гарантія соціального захисту населення.

У будь-якій країні завжди є найвразливіші соціальні групи, які потребують підвищеної уваги з боку суспільства та держави. Практика розвинених країн свідчить, що захист соціально вразливого населення повинен бути пріоритетним напрямком соціальної політики держави.

Соціально вразливі верстви населення - це індивіди або соціальні групи, що мають більшу за інших ймовірність зазнати соціальних збитків від дії економічних, екологічних, техногенних та інших чинників сучасного життя.

До соціально-вразливих категорій населення, що потребують першочергової

допомоги з боку держави, відносяться: пенсіонери, інваліди, сім'ї з дітьми, дітисиріти, молодь, безробітні, постраждали від Чорнобильської катастрофи, малозабезпечене населення, маргіналізовані верстви населення (бездомні, залежні від алкоголю, наркотиків, правопорушники) та ін.

Соціальний захист та допомога населенню повинні бути диференційовані в залежності від рівня доходу, міри працездатності, а в окремих випадках - за принципом зайнятості в суспільному виробництві.

Як уже було зазначено, однією із найвразливіших верств населення нашої держави є діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування. Оскільки кризові явища, які впродовж останніх років переживає Україна, особливо негативно впливають на функціонування сім'ї як окремої соціально-виховної інституції. Підтвердженням цього деструктивного впливу є, насамперед, демографічні показники: загальне зниження народжуваності, збільшення розлучень і неповних сімей. Помітною тенденцією останніх років є відокремлення сім'ї від батьківства. Що проявляється в значному збільшенні неповних сімей та ухилянні подружньої пари від виконання батьківських обов'язків стосовно народженої ними дитини. Все це стало причиною того, що протягом останнього десятиріччя в Україні спостерігається катастрофічне збільшення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Із 103 тисяч дітей-сиріт та дітей, які залишились без піклування батьків, лише близько 7% дітей – біологічні

сироти. Решта – це діти, які стали сиротами при живих батьках, у результаті рішення суду про позбавлення батьків батьківських прав, або батьки яких перебувають у місцях позбавлення волі. Щорічно майже 900 новонароджених стають соціальними сиротами в перші дні життя через відмову від них матерів ще в пологових будинках.

Опіку про дітей, які залишились без батьківського піклування, бере на себе держава (Конституція України, стаття 52). Безпосереднє ведення справ із влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на органи опіки та піклування державної адміністрації. Державна система опіки над такими дітьми передбачає утримування їх від народження до повноліття [6, 27-28].

Основними засадами державної політики щодо соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування є:

- створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї;
- сприяння усиновленню дітей, створення системи заохочення й підтримки усиновлювачів;
- захист житлових, майнових та інших прав та інтересів таких дітей;
- створення належних умов для їхнього фізичного, інтелектуального і духовного розвитку, підготовка дітей до самостійного життя;
- забезпечення права на здоровий розвиток;
- забезпечення соціально-правових гарантій;

- створення умов для надання психологічної, медичної та педагогічної допомоги;
- формування системи соціальної адаптації;
- належне матеріально-технічне забезпечення незалежно від форм влаштування і утримування таких дітей, сприяння в наданні реальної допомоги і підтримки підприємствами, установами та організаціями різних форм власності, банківськими установами, культурно-освітніми, громадськими, спортивними та іншими організаціями;
- забезпечення пріоритету форм виховання [7].

Визнаючи важливість і необхідність соціального захисту дітей, які опинились без батьківської опіки, держава намагається створити якнайкращі умови для їх повноцінного розвитку. Звичайно першим кроком на шляху до розвитку і оптимізації системи державного захисту дітей-сиріт є створення законодавчої бази, яка могла б регулювати діяльність всієї системи державних та недержавних органів, що здійснюють такий захист.

Першим ключовим документом у сфері політики щодо дітей-сиріт стала Постанова КМУ № 226 від 5 квітня 1994 „Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування”. Вона зобов’язувала центральні органи виконавчої влади (після 1999 року: МОЗ, МОН, Мінпраці) упорядкувати мережу навчально-виховних закладів для дітей-сиріт та дітей,

позбавлених піклування. Мережа включає 36 загальноосвітніх шкіл-інтернатів, 11 спеціальних шкіл-інтернатів для розумово відсталих дітей, 37 дитячих будинків, 42 будинки дитини. Передбачалося, що ці заклади повинні бути захищені від перепрофілювання та приватизації. Встановленні вимоги до персоналу цих закладів (сердечність, доброта, відповідальність).

Запроваджується система дитячих будинків сімейного типу. Встановлюються вимоги до вихователів у таких закладах. Закладено основи соціального захисту дітей-сиріт. Передбачається забезпечення освітою, житлом, робочими місцями, пільговими кредитами тощо. Повинні заохочуватися підприємства, які надають підтримку навчальним закладам. Місцеві органи державної влади зобов’язуються надавати матеріально-технічну допомогу таким закладам. Органи державної влади повинні щорічно забезпечувати санаторно-курортне лікування дітей-сиріт. Їм також гарантується безоплатне лікування та забезпечення медикаментами, навчання, проїзд тощо. Додатково, для студентів передбачено повне державне утримання та надання грошової допомоги при вступі у розмірі 2,5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Під час навчання щорічно надається допомога у розмірі 8 неоподатковуваних мінімумів. При працевлаштуванні надається допомога не менше 40 неоподаткованих мінімумів та матеріальне забезпечення. Гарантується соціальне страхування за рахунок держбюджету [8].

Важливим рубежем у формуванні політики щодо дітей-сиріт став Указ Президента № 1153 від 17 жовтня 1997 року «Про затвердження заходів щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишились без піклування батьків». Указом закріплювався комплекс організаційних та правових заходів покращення становища дітей сиріт протягом 1997 – 1998 рр. Передбачалося створення банку даних дітей-сиріт, системи інформації про сім'ї потенційних усиновителів та опікунів. Загалом, передбачалося поширювати різні форми родинного виховання дітей-сиріт з особливою увагою до створення прийомних та патронажних сімей. При дитячих будинках необхідно було створювати опікунські ради. Окремі заходи передбачалися для професійної орієнтації та підготовки дітей-сиріт, окреме бронювання робочих місць, залучення до оплачуваних громадських робіт. У сфері правового забезпечення передбачалася розробка Закону України «Про охорону дитинства», нових Правил опіки та піклування, Положення про прийомні сім'ї (виконано в квітні 2002) [9].

Статтею 25 Закону України «Про охорону дитинства» визначаються умови соціального захисту дітей-сиріт. Гарантується право на житло, якщо дитину передано до навчально-виховного закладу. Житло, з якого вибули діти, позбавлені піклування може передаватися в оренду на час їх перебування у навчально-виховних закладах. У разі відсутності житла, вони мають право на першочергове його отримання. Держава гарантує надання матеріальної допомоги дітям-сиротам, які перебувають

під опікою, в дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях. Держава гарантує працевлаштування дітей-сиріт після закінчення навчання [10].

Постанова КМУ від 26.04.2002 № 564 «Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу» визначає порядок влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених піклування у дитячі будинки сімейного типу. Визначається, що дитячий будинок сімейного типу передбачає виховання сім'єю чи окремою особою від 5 до 10 дітей на платній основі. На підставі прийняття рішення районних адміністрацій чи місцевих виконавчих комітетів про створення такого дитячого будинку, надається необхідне житлове приміщення, яке використовується як службове. Пенсії та соціальні виплати дітей-сиріт можуть використовуватися тільки для придбання навчально-виховного обладнання та лікування важких хвороб дітей. Контроль за дотриманням прав дітей у дитячих будинках сімейного типу здійснюють районні управління у справах сім'ї та молоді.

Фінансування дитячих будинків сімейного типу здійснюється із районних бюджетів та бюджетів міст обласного та республіканського значення. Відповідно до норм, встановлених Міносвіти, виділяються кошти на харчування, одяг, предмети гігієни, іграшки, книжки тощо. Відшкодовується вартість житлово-комунальних послуг. За згодою сторін може надаватися земельна ділянка та транспортний засіб [11].

Сімейним кодексом визначено право та порядок усиновлення дітей, позбавлених піклування. Зокрема, передбачено облік

дітей, які можуть бути усиновлені та усиновителів. Облік здійснюється за вертикаллю районних, обласних та центральних органів виконавчої влади. На центральному рівні діє Центр усиновлення дітей при Міністерстві освіти та науки. Передбачено нагляд органів опіки за дотриманням прав дитини після усиновлення до досягнення нею повноліття.

Крім того, Кодексом передбачено такі форми влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування, як опіка (для дітей до 14 років), піклування (від 14 до 18 років) та патронат. Функції опікуна можуть здійснювати дієздатні повнолітні особи та адміністрації дитячих та лікувальних закладів. Дитина під опікою має право на проживання в сім'ї опікуна, на всебічний розвиток, на користування житлом, яке належало їй до встановлення опіки, на отримання житла. При цьому дитина не позбавляється прав на пенсії та інші соціальні виплати, пов'язані із втратою годувальника. Функції опіки опікун здійснює на безоплатній основі. Для дітей, які перебувають в дитячих закладах опіки, передбачається додаткове право на пільги при працевлаштуванні, встановлені спеціальним законом. Патронат здійснюється за плату на основі договору між органом опіки та патронажним вихователем. Розмір плати встановлюється за домовленістю сторін [12].

22 грудня 2003 року Міносвіти був розроблений проект Державної Програми розвитку національного усиновлення дітей на 2004 – 2014 роки. Програма спрямована на реалізацію основних положень Сімей-

ного кодексу щодо усиновлення дітей та визначення засад державної політики підтримки усиновлення до 2014 року. Головним завданням програми є зменшення кількості дітей, які влаштовуються до інтернатів. Запропоновано таке обґрунтування проблеми.

13 січня 2005 року був прийнятий Закон України „Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, який визначає правові, організаційні, соціальні засади та гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа. Також визначає завдання та функції органів опіки та піклування щодо дітей-сиріт, в ньому формулюється визначення соціального супроводу як одного з основних методів соціальної роботи з дітьми-сиротами, які перебувають під опікою, в прийомній сім'ї чи є усиновленими [7].

Постановою „Про затвердження Державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, яка була прийнята Кабінетом Міністрів України передбачається: здійснити реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (далі - заклади) в інтересах кожної дитини; приймати рішення стосовно влаштування кожної дитини в сім'ю громадян для усиновлення, під опіку та піклування, в прийомну сім'ю, дитячий будинок сімейного типу (далі - сім'я громадян) та до закладів на основі

комплексної оцінки її потреб; забезпечити пріоритетність влаштування дитини в сім'ю громадян; влаштувати дитину перших років життя до закладу, якщо з певних причин немає можливості влаштувати її на виховання в сім'ю громадян; здійснювати переміщення дітей із закладу в заклад лише у тому разі, коли не існує можливостей для поліпшення їх стану в інший спосіб; забезпечити дотримання принципу родинного походження при влаштуванні дітей в сім'ї громадян і до закладів [13].

Це ще не всі нормативно-правові акти, які регулюють систему соціального захисту дітей-сиріт в Україні, і радує те, що їх перелік поступово збільшується. Але все-таки хочеться зазначити, що не зважаючи на досить значну кількість законів та інших актів, не завжди відбувається їх повне запровадження на практиці. Тому звісно система соціального захисту дітей, позбавлених батьківської опіки потребує свого покращення.

Основними шляхами оптимізації соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, є:

- розробка нових механізмів правового захисту дітей, у тому числі створення інституту уповноваженого з прав дитини, інституту судових вихователів, посилення правової відповідальності батьків, соціальних інституцій, посадових осіб за порушення прав дітей;
- проведення профілактичних заходів щодо попередження виходу дитини із сім'ї та заходів щодо запобігання безпритульності й бездоглядності серед дітей;

- реформування закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, з метою якнайкращого забезпечення права дитини на розвиток;

- створення розгалуженої системи спеціалізованих служб підтримки сімей у кризових ситуаціях;

- розробка і впровадження методики соціального супроводу випускників інтернатних закладів;

- посилення відповідальності посадових осіб, опікунів та піклувальників з питань соціально-правового захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування;

- удосконалення системи підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки спеціалістів для роботи з дітьми-сиротами й дітьми, позбавленими батьківського піклування [6, 30].

Отже, можна сказати, що соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні на теоретичному та законодавчому рівнях забезпечений досить ґрунтовно. Державною владою враховані майже всі аспекти для покращення життя знедолених дітей, для забезпечення їх повноцінного особистісного розвитку та повної соціалізації у суспільстві, набутті необхідних навичок для подальшого життя та створення сім'ї. Але на жаль, як і майже все в нашій країні більшість сказаного залишається лише на папері, адже будь-які реформи потребують перш за все великої матеріальної підтримки з боку держави, а зважаючи на нинішній стан світової економіки взагалі і України зокрема, можна сказати, що ще не скоро

все заплановане буде виконано в повному обсязі.

Крім того основною проблемою є також ставлення країни до самих дітей-сиріт. Адже сьогодні вони більшістю суспільства сприймаються стигматично, вони залишаються нікому непотрібними. І на нашу думку, саме на це в першу чергу повинна бути направлена політика держави щодо соціального захисту дітей-сиріт. Адже, про яке сімейне виховання цих дітей може йти мова, коли люди просто не бажають сприймати їх за повноцінних членів суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сташків Б. І. Право соціального обслуговування: навч. посібник. - К., Знання, 2007. – 567 с.
2. Право социального обеспечения: Практикум. Нормативные акты. Образцы документов / Буянова М. О., Кобзева С. И., Кондратьева З. А. и др. - М. : Новый Юрист, 1997. – 560 с.
3. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників: Міжнародний документ від 09.12.1989 [електрон.ресурс]. – Режим доступу: URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_044
4. Конституция Украины. – Одесса.: «Черноморье», 1996. – 96 с.
5. Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения: Учебное пособие для ВУЗов. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Книжный мир, 2001. – 293 с.
6. Створення та соціальний супровід прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу: Навч.-метод. Комплекс / Г.М. Лактіонова, Ж.В. Петрочко, А.В.Калініна та ін. – К., Науковий світ, 2006. – 270 с.
7. Закон України „Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” від 13.01.2005 № 2342-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. - № 6. - С.267.
8. Постанова КМУ № 226 від 5 квітня 1994 „Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування” [електрон.ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=226-94-%EF>
9. Указ Президента № 1153 від 17 жовтня 1997 року «Про затвердження заходів щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишились без піклування батьків» [електрон.ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1153%2F97>
10. Закону України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III // Офіційний вісник України від. – 2001. - № 22. – С. 4.
11. Постанова КМУ від 26.04.2002 № 564 «Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу» // Офіційний вісник України. – 2002. - №18. – С. 12.
12. Сімейний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 21. – С. 135.
13. Постанова КМУ „Про затвердження Державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” від 17.10.2007 № 1242 // Офіційний вісник України. – 2007. - № 80. - С. 101.