

16. Ткачук О.С. Проблеми реалізації судової влади у цивільному судочинстві : монографія / О.С. Ткачук. – Х. : Право, 2016. – 600 с.
17. Цивільне судочинство України: основні засади та інститути: монографія / В.В. Комаров, К.В. Гусаров, Н.Ю. Сакара та ін.; за ред. В.В. Комарова. – Х. : Право, 2016. – 848 с.
18. Цивільний процес України: академічний курс: [підруч. для студ. юрид. спец, вищ. навч. закл.]; [за ред. С.Я. Фурси]. – К.: Вид. Фурса С.Я. ; КНТ, 2009. – 848 с.
19. Цивільний процес України: Підручник; [за загальною ред. д. ю.н., доцента М. М. Ясинка]. – К.: Алерта, 2014. – 744 с.
20. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
21. Шерстюк В.М. Система советского гражданского процессуального права. Вопросы теории. / Шерстюк В.М. – М. : Изд-во Московск. ун-та, 1989. – 133 с.
22. Штефан М.Й. Цивільний процес: підручник для студ. юрид. спеціальностей вищих закладів освіти. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К.: Ін Юре, 2001. – 696 с.
23. Ярков В.В. Юридические факты в цивилистическом процессе / В.В. Ярков. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 608 с.

УДК 349.3

БУРЛАКА О.С.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-СИРИТ І ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

У статті розглядаються проблемні питання соціального захисту дітей-сирит і дітей, позбавлених батьківського піклування. Автором акцентується увага на недосконалості нормативно-правового забезпечення таких категорій осіб, яка полягає в неналежній систематизації нормативно-правових актів, що регулюють надання соціального захисту дітям-сиротам і дітям, позбавлених батьківського піклування. Також в статті підіймається проблема забезпечення прав дітей-сирит і дітей, позбавлених батьківського піклування, на житло.

Ключові слова: соціальний захист, соціальна допомога, дитина-сирота, дитина, позбавлена батьківського піклування.

В статье рассматриваются проблемные вопросы социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки. Автором акцентируется внимание на несовершенстве нормативно-правового обеспечения таких категорий лиц, которое заключается в ненадлежащей систематизации нормативно-правовых актов, регулирующих предоставление социальной защиты детям-сиротам и детям, лишенным родительской опеки. Также в статье поднимается проблема обеспечения прав детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, на жилье.

Ключевые слова: социальная защита, социальная помощь, ребенок-сирота, ребенок, лишенный родительской опеки.

The article deals with the problematic issues of social protection of orphans and children deprived of parental care. The author focuses on the imperfection of the regulatory framework of these categories of persons, which is inadequate systematization of legal acts regulating the provision of social protection of orphans and children deprived of parental care. The article also raises the problem of ensuring the rights of orphans and children deprived of parental care to housing.

Key words: social protection, social assistance, orphan child, child deprived of parental care.

© БУРЛАКА О.С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

Актуальність теми. У міжнародних актах сім'я визнається природним і основним осередком суспільства, якому повинні надаватися якнайширші охорона й сприяння, особливо в період формування й поки вона відповідає за виховання й утримання неповнолітніх дітей. Відповідно до ст. 51 Конституції України, [1] сім'я, дитинство, материнство й батьківство охороняються державою. Водночас практика реалізації цих положень у нашій країні є непослідовною й суперечливою. В Україні продовжує збільшуватись кількість неповних сімей, все більше сімей із дітьми відносяться до категорії малозабезпечених, рівень захворюваності серед дітей також не вдається знизити, зауважує у своїй монографії К.В. Бориченко [2, с. 3]. Також спостерігається негативна тенденція до збільшення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які потребують особливого соціального захисту.

Стан наукового дослідження. Проблемам соціального захисту сімей, батьківства, материнства й дитинства в Україні присвятили свої роботи такі вчені, як: В.В. Андрійів, Н.Б. Болотіна, В.Я. Бурак, В.П. Галаганов, К.М. Гусов, М.Л. Захаров, Р.І. Іванова, М.В. Лушнікова, О.Є. Мачульська, П.Д. Пилипенко, О.М. Потопахіна, С.М. Прилипко, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Н.М. Стаховська, Б.І. Сташків, Л.В. Стрепко, В.С. Тарасенко, В.М. Толкунова, Е.Г. Тучкова, В.Ш. Шайхатдінов, М.М. Шумило, Ю.М. Гришина, І.С. Ярошенко та багато інших вітчизняних і зарубіжних науковців. Проте їхні дослідження не містять комплексного й систематизованого висвітлення проблематики соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Таким чином, мета статті полягає в з'ясуванні проблемних питань соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які потребують негайного вирішення.

Виклад основного матеріалу. Щодо проблематики соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, слід звернути увагу на те, що правове регулювання даного питання характеризується значною кількістю нормативно-правових актів, що зумовлює неузгодженість окремих положень, а також термінологічно плутаниною, зашарашеністю нормативно-правового масиву щодо регулювання даних суспільних відносин і його неефективністю.

Зокрема, нормативно-правове регулювання соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування закріплено насамперед низкою нормативно-правових актів, серед яких близько 26 законів України, більше 30 указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо. Проте науковець звертає увагу на те, що законодавство України щодо захисту прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування не дає визначення поняття «напівсирота» й «дитина одиної матері». Дитина-напівсирота – це дитина, в якій помер один із батьків. Виходячи із 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 звільняє від обов'язку утримувати дитину) або пропав безвісті (оскільки факт смерті засвідчується за наявності рішення суду про визнання померлим, а не безвісті відсутнім). Дитина одиної матері – це дитина, яку виховує лише мати з таких причин: 1) дані про батька у свідоцтві про народження дитини були записані за вказівкою матері; 2) батько дитини помер (або визнаний судом безвісті відсутнім, або визнаний судом померлим, або визнаний недієздатним, або 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 й соціального захисту населення й отримують допомогу на дитину одиної матері [3]. У зв'язку із цим автор пропонує виокремити ще одну категорію дітей – дітей-напівсиріт, у структурі якої виокремити дітей одиної матері [4, с.318].

У своєму дослідженні О.О. Єрмоленко звертає увагу не на недосконалість нормативно-правових актів у сфері соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а виділяє проблеми при правозастосуванні норм соціального захисту зазначених категорій дітей, а саме: 1) відсутність 100% реєстрації новонароджених і видання свідоцтв про народження у встановлені законом терміни, порушення яких призводить до несвоєчасного призначення відповідної державної допомоги для дітей; 2) недостатня державна допомога сім'ям із дітьми щодо забезпечення сприятливих умов для виховання дітей, захисту їх особистих прав і інтересів; тенденція до збільшення кількості дітей, позбавлених батьківської опіки, за рахунок позбавлення батьківських прав осіб, які ухиляються від обов'язків з виховання, навчання й утримання дітей; працевлаштування дітей (нестабільна діяльність підприємств і організацій, затримка виплати заробітної плати не дозволяє забезпечити повне використання заброньованих місць); 3) збільшення кількості осіб, що вживають наркотики, психотропні речовини, алкоголь, і поширення тютюнопаління серед дітей; 4) скоєння правопорушень і злочинів дітьми-сиротами й дітьми, позбавленими батьківського піклування, які перебувають в інституціоналізованих закладах; 5) у переважній більшості інтернатних закладів спостерігається надмірна опіка над дітьми, яка призводить до незнання ними своїх обов'язків, на відміну від прав, відсторонення від посильної й необхідної побутової праці; 6) переважна більшість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, утримується, виховується й навчається в державних дитячих закладах, в яких через велику кількість вихованців діти не отримують сімейного затишку, материнської й батьківської

ласки, справжнього добробуту і, головне, соціальної адаптації із раннього дитинства; 7) спостерігається стійка тенденція до того, що більшість вихованців інтернатних закладів є соціально й психологічно дезадаптованими, мають відхилення в поведінці, підвищену агресивність, а створена система виховної роботи не спроможна сформувати в дітей життєво необхідні навички для самостійного життя; 8) фінансування державою соціальної сфери є вкрай недостатнім, необхідне адекватне сьогоднішньому збільшенню багатьох видів соціальних державних допомог [5].

У свою чергу на недоліки правового регулювання соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, звертає увагу й О.О. Мордань, а саме – на відсутність юридичного визначення поняття «бездоглядна дитина» як складової дитячого сирітства [6]. О.М. Потопахіна також аналізує проблеми саме в нормативно-правовому регулюванні соціального захисту дитинства й стверджує, що в Законі України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування» [7] застосовано різні терміни: «соціальний захист», «матеріальна, соціальна й правова допомога», «матеріально-технічне забезпечення», «заходи соціального захисту» й інші, які чітко не виділяють певні форми й види соціального захисту [8, с. 43]. О.І. Кисельова звертає увагу на проблеми недотримання міжнародних стандартів у здійсненні соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Автор зазначає, що в міжнародних стандартах дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, приділено особливу увагу. Так, ст. 20 Конвенції ООН про права дитини чітко встановлює відповідальність держави за забезпечення догляду за дитиною, яка залишилася без батьківського піклування: «Дитина, яка тимчасово або постійно позбавлена сімейного оточення, або яка в її власних якнайкращих інтересах не може залишатися в такому оточенні, має право на особистий захист і допомогу, що надається державою» [9]. Для реалізації цих вимог у нашій державі створена відповідна законодавча база, а саме: Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування» [7], «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [10], «Про органи й служби у справах дітей і спеціальні установи для дітей» [11] та інші. Однак зазначені заходи не гарантують забезпечення прав дітей відповідно до міжнародних стандартів. Із року в рік у країні залишається велика кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Лише суд, приймаючи відповідно до ст. 207 Сімейного кодексу України [12] рішення про усиновлення в найвищих інтересах дитини, має визначати, чи будуть забезпечені її умови для стабільного й гармонійного розвитку. Загальнодержавна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 р.» [13] передбачала створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї. Із цією метою було поставлено такі завдання: 1) розроблення стандартів функціонування системи закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; 2) розроблення й запровадження механізму фінансування потреб дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом «гроші ходять за дитиною»; 3) розроблення й запровадження відповідного механізму із забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, якісним і достатнім харчуванням, одягом; 4) розвиток сімейних форм виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (усиновлення, опіка й піклування, створення дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей), для чого потрібно було: збільшити рівень влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в будинки сімейного типу й прийомні сім'ї в 2016 р. до 80%; зменшити кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються в закладах для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в 2016 р. до 13%; забезпечити доступ не менш як 95% населення до повної й об'єктивної інформації із питань влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, до будинків сімейного типу й прийомних сімей. Вищезазначені положення на цей час не реалізовані й мають більше декларативний характер [14, с. 44–45].

І.Я. Воронька наголошує на проблематиці різноманітного (подвійного) фінансування, оскільки через недостатність коштів у бюджетах різних рівнів на практиці виникають суперечки щодо того, хто повинен виплачувати грошову компенсацію [15, с. 201].

Також у дослідженні О. Мордань з приводу проблематики соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, наведена слушна думка міжнародних експертів у сфері захисту дитинства, яка дозволяє поглянути на досліджуване питання в іншому, більш загальному аспекті. Так, експерти зауважують, що процеси деінституалізації, які сьогодні тривають як в Україні, так і в інших країнах СНД і Східної Європи, – це синонім докорінних змін старої системи соціального захисту населення. Адже успадкована система, зосереджуючись на інтернатних закладах, нехтувала роллю сім'ї в розвитку дитини й заміняла її державною опікою. До масштабної інституалізації дітей призвела й практика, коли замість підтримки батьків як засіб впливу широко використовувалося позбавлення батьківських прав. Слабкими місцями в ліквідації зазначених пережитків соціалістичної системи, на думку експертів, є: а) відсутність необхідного рівня навчання й відповідного перепрофілювання установ, в результаті чого заклади не можуть бути надавачами альтернативних державній опіці послуг; б) нечіткий розподіл сфер відповідальності; в) слабкі зв'язки із громадськістю;

г) відсутність багаторівневого планування із застосуванням показників ефективності, результативності, перерозподілу ресурсів і фінансування відповідно до нових стратегічних пріоритетів [16, с. 79].

Погоджуємось із думкою Т.В. Бавола, який у даному контексті підсумовує, що права дитини залишаються декларативними: 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 і 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 [17].

Важливою проблемою в соціальному захисті дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дослідженню якої присвячена низка окремих праць науковців, зокрема О.О. Єрмоленко й Л.М. Зілковської, є проблема забезпечення права дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на житло. Так, Л.М. Зілковська з цього приводу зазначає, що, як показала практика, проблему забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа, які не мають належного їм на праві власності або користування житла, неможливо вирішити наданням таким особам у власність житла, а кількість таких осіб зростає із року в рік. Причинами цього є, по-перше, недосконалість законодавчого регулювання обліку дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також пошуку близьких, рідних таких дітей, місця їх проживання, в тому числі й країни їх проживання. Однак за відсутності налагодженої співпраці між правоохоронними органами України й країн проживання відповідних дітей виявляється простішим не доправляти дітей до їх місця проживання або місця проживання їх близьких і рідних, а влаштувати в місцеві заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Зрозуміло, що після завершення перебування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у відповідних закладах для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну піклування над такими дітьми вони потребують житла. По-друге, практичний досвід свідчить, що досить часто громадяни названих категорій, не маючи достатнього досвіду, належної освіти, розумових здібностей, стають жертвами шахраїв — їх квартири продаються протягом року, а такі особи особами без визначеного місця проживання. У науковій літературі на це зверталася увага й зазначалося, що особи із числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, після завершення перебування у відповідних закладах, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну піклування над ними, які повернулися в своє житло або отримали житло від держави, через відставання в розвитку, різні психічні розлади, відсутність навичок самостійного життя й близьких осіб, здатних надати допомогу у важкій ситуації, проблеми з працевлаштуванням і матеріальним забезпеченням часто не можуть його зберегти. Шахраї спеціально відслідковують осіб із числа випускників і колишніх підопічних, які отримали житло, з метою здійснити угоду, яка є абсолютно не вигідною для останніх (продаж житла за мізерну суму, обмін на жила площу, яка перебуває за межами міста або в іншому регіоні, а то й взагалі відсутня) [18, с. 139].

О.О. Єрмоленко стверджує, що, відповідно до нормативно-правової бази щодо житлового забезпечення, громадяни самостійно використовують право на одержання жилого приміщення в будинках державного й громадського житлового фонду із настанням повноліття, тобто після досягнення вісімнадцятирічного віку. Не маючи родичів, власного житла, роботи, діти залишаються бездоглядними й соціально незахищеними. Нормативно визначені гарантії забезпечення житловою площею дітей і молоді із числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, не виконуються державними органами вже впродовж багатьох років, адже держава не фінансує ці заходи [5].

Звичайно, питання щодо забезпечення житлом дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, потребує окремого вивчення й комплексного дослідження системи українського законодавства не лише щодо соціального захисту, а й законодавства, що регулює цивільні, сімейні й житлові відносини.

Висновки. Підсумовуючи наведені думки, бачимо, що проблеми соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, є доволі різноманітними й різноплановими. Вони являють собою недоліки як в нормативно-правовому регулюванні даного питання, так і в заходах фінансового, економічного, управлінського характеру, що здійснюються державою. Проблеми соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, також криються й в інституціональній структурі всієї системи соціального захисту, в неефективних принципах її побудови й адміністрування, в неадекватних потребах часу підходах до здійснення соціального захисту дітей, а також до фінансування такого соціального захисту. Така різноманітність проблем соціального захисту дитинства є відображенням багатошарової структури соціального захисту дитинства в його широкому розумінні як діяльності держави. Тому науковці висловлюють такі різні підходи до виділення основних проблем соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Адже кожна наведена думка є слушною, оскільки відображає окрему площину досліджуваної проблематики.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – ст.141.
2. Бориченко К.В. Соціальний захист сімей із дітьми за законодавством України : монографія / К.В. Бориченко. – Одеса : Фенікс, 2015. – 302 с.
3. 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>.
4. Бондарчук О.І. Ефективність нормативно-правових актів у сфері захисту прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування / О.І. Бондарчук // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – С. 316–320.
5. Єрмоленко О.О. Проблемні аспекти соціально-правового захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування / О.О. Єрмоленко/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/11980/1/Єрмоленко%20О.О._Проблемні%20Аспекти%20захисту%20дітей.pdf.
6. 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>.
7. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 р. №2342-IV// Урядовий кур'єр, 2005. – №19.
8. Потопахіна О.М. Соціальний захист дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб із їх числа: монографія / О.М. Потопахіна. – О. : Фенікс, 2009. – 204 с.
9. Про права дитини : Конвенція ООН від 20.11.1989. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_021.
10. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 №2811-XII // Голос України, 1992.
11. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24.01.1995 р. №20/95-вр // Відомості Верховної Ради України, 1995. – №6. – ст. 35.
12. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 №2947-III// Голос України, 2002. – № 38.
13. Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 р.»: Закон України від 05.03.2009 р. №1065-VI// Голос України, 2009. – №57.
14. Кисельова О.І. Реалізація міжнародних стандартів соціального захисту неповнолітніх в Україні: правове значення та проблеми правозастосування / О.І. Кисельова, Я.В. Литвиненко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. Вип. 6-1. – Т. 2 – С. 43–47.
15. Воронєцька І.Я. Юридичні гарантії працевлаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування / І.Я. Воронєцька // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. – Число 3. – С. 200–202.
16. Мордань О.О. Міжнародна практика реформування державної системи опіки: досвід для України / О.О. Мордань // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – 2012. – № 2 – С. 75–85.
17. Бавол Т.В. Нормативно-правове регулювання державного соціального захисту сирітства в Україні (на прикладі Закарпатської області) / Т.В. Бавол. // Демократичне врядування. – 2012. – Вип. 9 [Електронний ресурс] Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_10.
18. Зілковська Л.М. Проблеми захисту прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на житло / Л.М. Зілковська // Часопис Хмельницького університету управління та права «Університетські наукові записки». – 2008. – № 4 (28). – С. 136–140.