

ПЕРШІ КРОКИ НА ШЛЯХУ ДО ПОБУДОВИ В УКРАЇНІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ

У статті автор досліджує перші кроки керівництва української держави на початку її незалежності щодо побудови в Україні механізму державного регулювання захисту прав, свобод і законних інтересів дітей. Аналізує причини затримки у процесі формування системи органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення захисту прав дітей та наслідки такої затримки. Висвітлює хід створення першого такого в Україні центрального органу виконавчої влади, відповідального за додержання прав дітей – Комітету у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України. Досліджує перші кроки означеного Комітету на шляху до побудови на місцях системи служб у справах неповнолітніх. Торкається питань подальшої ліквідації Комітету у справах неповнолітніх і передачі керівництва системою служб у справах дітей від одних центральних органів виконавчої влади до інших.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, права дітей, механізми державного регулювання захисту прав дітей.

В статье автор исследует первые шаги руководства украинского государства в начале его независимости по построению в Украине механизма государственного регулирования защиты прав, свобод и законных интересов детей. Анализирует причины задержки в формировании системы органов исполнительной власти, ответственных за осуществление защиты прав детей и последствия такой задержки. Освещает ход создания первого такого в Украине центрального органа исполнительной власти – Комитета по делам несовершеннолетних Кабинета Министров Украины. Исследует первые шаги указанного комитета на пути к построению на местах системы служб по делам несовершеннолетних. Касается вопросов дальнейшей ликвидации Комитета по делам несовершеннолетних и передачи руководства системой служб по делам детей от одних центральных органов исполнительной власти – другим.

Ключевые слова: центральные органы исполнительной власти, права детей, механизмы государственного регулирования защиты прав детей.

In the article the author investigates the first steps the leaders of the Ukrainian state in the beginning of its independence as for building in Ukraine the mechanism of state regulation of rights, freedoms and legal interests of children. Analyses the reasons of delay in forming the system of the executive power organs, which are responsible for accomplishing the protection of children's rights and consequences of such delay. The author also interprets the going of creation of the first such in Ukraine central organ of executive power – the Committee of children under age affairs of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Investigates the first steps of the Committee on the way of building on the places the system of children under age affairs services. Touches the questions of the further liquidation of the Committee of children under age affairs and giving the leading of the system of child's protection services from one central organs of executive power to others.

Key words: central organs of executive power, child's rights, mechanisms of state regulation of child's rights protection.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Із набуттям Україною незалежності, перед молодого державою постало завдання привести національне законодавство

і систему органів державної виконавчої влади у відповідність до міжнародних норм і стандартів.

Зокрема, нагальною потребою стало створення механізму державного регулювання захисту прав

дітей в Україні. Зважючи на це, перед керівництвом держави поставали такі завдання:

- розробка і прийняття Україною власних актів національного законодавства та системи підзаконних актів з питань захисту прав, свобод і законних інтересів дітей;

- створення в державі центрального органу виконавчої влади, відповідального за додержання прав дітей і координацію дій у цій сфері всіх зацікавлених органів виконавчої влади і неурядових організацій;

- розбудова на місцях мережі органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх, які покликані безпосередньо працювати з дітьми, вирішувати їх проблеми, забезпечувати додержання їх прав, здійснювати їх соціальне обслуговування.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Окремим питанням формування механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні, розвитку та оптимізації системи органів виконавчої влади, присвячені роботи таких авторів, як Ю. О. Павленко [12], Н. І. Карпачова [13], О. П. Западничук [14], І. В. Цибуліна [15].

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою цієї роботи є:

- дослідження перших кроків молодого української держави на шляху до створення власного механізму державного регулювання захисту прав, свобод і законних інтересів дітей;

- аналіз позитивних та негативних чинників у процесі становлення в Україні системи центральних органів виконавчої влади, уповноважених на виконання функцій захисту прав дитини.

Виклад основного матеріалу дослідження. 27 вересня 1991 року в Україні набула чинності Конвенції ООН про права дитини як основний документ міжнародного права з питань захисту прав дітей [1].

Першим реальним кроком на шляху до створення централізованого державного механізму регулювання захисту прав дітей стало прийняття Верховною Радою України 24 січня 1995 року Закону України за № 20/95-ВР «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» [2].

Слід відразу зазначити, що між першою подією (набуття чинності конвенції ООН) і другою (прийняттям означеного Закону) пройшло більш ніж 4 роки. Термін чималий.

У процентному відношенні за станом на сьогоднішній час складає близько 5-ї частини всього часу (до 20 %) протягом якого Україна існує як незалежна держава (1991-2013 роки).

Немає підстав стверджувати, що зволікання з вирішенням питання про створення в Україні централізованого державного механізму регулювання захисту прав дітей було наслідком чіхось навмисних дій.

Логічніше припустити, що вказаний час було згаяно в наслідок того, що в державі існували інші проблеми, вирішення яких керівництво держави вважало невідкладним і більш пріоритетним.

Проте, якщо це так, то нам доведеться констатувати інший прикрий факт, а саме: захист прав дітей від самого початку створення незалежної української держави не був для її керівництва першорядним питанням.

Між тим, після розпаду Радянського Союзу в багатьох сферах життя українського суспільства стрімко набирали оберти різноманітні негативні соціальні явища, у тому числі в дитячому середовищі.

Серед них особливо помітними були зростання кримінальної злочинності серед неповнолітніх, збільшення питомої ваги неповнолітніх, які на момент скоєння злочину ніде не навчалися і не працювали. Велика кількість дітей втрачали сім'ю, і житло. Порушувалися майнові права дітей. Уперше після громадянської війни 1918-1920 років в Україні сформувалося і зміцніло таке вкрай негативне соціальне явище, як дитяча безпритульність.

Але, слід зауважити, що й після прийняття 24 січня 1995 року означеного Закону до практичних кроків організаційного характеру було ще далеко. До перших спроб практичного втілення Закону в життя пройшов ще майже рік.

Першою практичною подією на шляху до створення в Україні централізованого механізму державного регулювання захисту прав дітей стало підписання Президентом України Указу від 2 грудня 1995 року № 1115/95 «Про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України». У пункті першому означеного Указу було сказано: «Утворити Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України, ліквідувавши у зв'язку з цим Комісію у справах неповнолітніх при Кабінеті Міністрів України» [3].

Слід зазначити, що згадана вище Комісія у справах неповнолітніх при Кабінеті Міністрів України дісталася молодій державі у спадок від Радянського Союзу. Це був рудиментарний орган, без відповідного статусу, який у нових реаліях повністю втратив контроль над ситуацією в дитячому середовищі. Аналогічні комісії на місцях не мали статусу юридичної особи і окремого структурного підрозділу відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Штат таких комісій складався, як правило, з одного, а у кращому випадку – двох співробітників: відповідального секретаря і його помічника. Усі інші члени комісії не були її штатними співробітниками. Це були робітники, селяни, інтелігенція, які працювали на виробництві і за фахом не мали прямого відношення до питань захисту прав дітей. Комісія збиралася, як правило, лише на одне засідання протягом місяця.

Пунктом третім цього ж Указу було доручено: «Кабінету Міністрів України у місячний строк:

затвердити Положення про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України...» [3].

Відповідна Постанова Кабінету Міністрів України за № 54 «Про затвердження Положення про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України», була прийнята 12 січня 1996 р.

У пункті першому цієї Постанови, зокрема, було зазначено: «Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України (далі – Комітет) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінетові Міністрів України.

Комітет реалізує державну політику у сфері соціального захисту та профілактики правопорушень серед неповнолітніх, координує діяльність установ та організацій, що входять до сфери його управління» [4].

Цю подію важко переоцінити. Адже в державі вперше з'явився центральний орган виконавчої влади, який був юридичною особою (тобто мав можливість самостійно вчиняти відповідні дії, спрямовані на захист прав дітей), підпорядковувався без усяких проміжних ланок безпосередньо уряду (на практиці це означає – мав прямий доступ до уряду, що вкрай важливо при вирішенні практичних питань) і був покликаний вирішувати проблеми дитинства в Україні. На нього були покладені чималі завдання. Зокрема, пунктом третім цієї ж Постанови було встановлено таке:

«Основними завданнями Комітету є:

- участь у формуванні державної політики і громадської думки щодо соціального захисту неповнолітніх, діяльності служб та спеціальних установ для неповнолітніх, профілактики правопорушень серед неповнолітніх;

- затвердження комплексних та цільових програм перспективного розвитку органів і служб у справах неповнолітніх, визначення заходів щодо їх виконання;

- розроблення і здійснення самостійно або разом із відповідними центральними органами державної виконавчої влади, громадськими організаціями заходів щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів неповнолітніх, запобігання вчиненню ними правопорушень, контроль за виконанням цих заходів;

- координація зусиль центральних органів державної виконавчої влади (планування та кооперування коштів) у вирішенні питань соціального захисту неповнолітніх і організації роботи щодо запобігання бездоглядності та правопорушенням серед них;

- ведення державної статистики щодо неповнолітніх відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів;

- організація виконання актів законодавства з питань, що належать до його компетенції, і здійснення систематичного контролю за їх реалізацією;

- надання центральним та місцевим органам державної виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, службам у справах неповнолітніх,

підприємствам, установам та організаціям незалежно від форм власності, громадським організаціям практичної, фінансової та методичної допомоги, консультацій з питань соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх» [4].

Серед важливих кроків, які встиг зробити означений Комітет слід відзначити такі:

- Комітет розпочав створення системи служб у справах неповнолітніх на місцях. Служби створювалися на всіх рівнях виконавчої влади – при райдержадміністраціях, виконкомах міських (міст обласного значення) рад, обласних державних адміністраціях.

- Комітет розробив проект документу, який чітко регламентує практичну діяльність цих служб – Положення про служби у справах неповнолітніх. Воно було затверджено Розпорядженням Президента України від 13 травня 1996 р. № 112/96-рп «Про служби у справах неповнолітніх місцевих державних адміністрацій» [5].

- Комітетом було підготовлено проект першої в Україні цільової державної програми «Діти України» на 1996-2000 роки. Програму було затверджено Указом Президента України від 18 січня 1996 року № 63/96 «Про національну програму «Діти України» [6].

- Комітет провів перший в Україні семінар начальників служб у справах неповнолітніх Автономної республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Семінар проходив у Києві 27 і 28 червня 1996 року [7].

Сьогодні ці дві драматичні дати відомі кожному громадянину України. Адже за збігом обставин саме в ніч з 27 на 28 червня 1996 року в Києві, на засіданні Верховної Ради України було прийнято першу Конституцію України.

Вранці 28 червня всім учасникам семінару (у тому числі автору цієї статті) головою Державного Комітету у справах неповнолітніх було повідомлено про прийняття Верховною Радою Конституції України.

Того ж дня учасникам семінару стало відомо, що керівництво держави розглядає питання про укрупнення деяких центральних органів виконавчої влади. На практиці це означало, що найближчим часом Комітет у справах неповнолітніх може втратити статуси юридичної особи і центрального органу виконавчої влади та перетворитися в один з відділів одного з міністерств. Так і відбулося.

Існування центрального органу виконавчої влади, відповідального за додержання прав дітей в Україні у форматі Державного Комітету, який за правами прирівнювався до окремого міністерства, було важливим, але дуже недовгим.

Уже 26 липня 1996 року Указом Президента України від № 596/96 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» [8]. Комітет було ліквідовано. Таким чином, він проіснував лише трошки більше 7 місяців.

Із цього моменту починається довгий і складний шлях трансформації центральних органів виконавчої влади, відповідальних за додержання прав дітей в Україні.

Функції захисту прав дітей (у числі інших функцій) перебало на себе створене за цим Указом Міністерство України у справах сім'ї та молоді.

До функціоналу цього міністерства, окрім проблем дитинства увійшли також обов'язки, які раніше покладалися на Міністерство України у справах молоді і спорту і Комітет у справах жінок, материнства і дитинства при Президентові України.

Відтоді і до цього часу в Україні немає окремого центрального органу виконавчої гілки влади, який би відповідав виключно за захист прав, свобод і законних інтересів дітей, мав статус юридичної особи і підпорядковувався б безпосередньо Кабінету Міністрів України.

Натомість ці функції у подальшому покладалися на різні структурні підрозділи (відділи, управління, департаменти) різних міністерств і державних комітетів. Подекуди ці підрозділи мали статус юридичної особи, подекуди – ні. Але всіх їх об'єднує те, що вони не мали статусу центрального органу виконавчої влади і не могли напряму виходити на уряд країни з питань вирішення питань захисту прав дітей. Вони мали діяти тільки через керівництво центрального органу виконавчої влади, до структури якого вони входили.

До функціоналу ж цих центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних комітетів) входило керування самими різноманітними, часом мало спорідненими галузями і соціальними процесами в українському суспільстві. Так, «під одним дахом» опинялися проблеми сім'ї, питання жінок і запровадження гендерної рівності, управління процесами, які протікають у молодіжному середовищі, соціальне обслуговування сім'ї, дітей та молоді, розвиток спорту, розбудова туристичної галузі, захист прав дітей.

За таких обставин, захист прав дітей у діяльності цих центральних органів виконавчої влади займав, у кращому випадку, другорядне місце.

Трансформації у системі центральних органів виконавчої влади, уповноважених на виконання функцій захисту прав дитини, у період із 1996 і до цього часу та їх наслідки для самих дітей потребують окремого дослідження.

Виключенням і найбільш визначною за цей період подією, на думку автора, було створення державного департаменту з усиновлення і захисту прав дитини, який мав статус юридичної особи і функціонував у складі Міністерства України у справах сім'ї та молоді в період з березня 2006 року до грудня 2010 року, доки відповідне міністерство у межах адміністративної реформи було ліквідовано.

Означений департамент було створено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 року № 367 «Про утворення

державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини» [9].

Департамент перебрав на себе ведення всієї роботи з усиновлення дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яку раніше вів Центр з усиновлення при Міністерстві освіти і науки України. За часів існування Департаменту з усиновлення і захисту прав дитини було здійснено перехід на якісно новий рівень роботи з питань опіки, піклування, усиновлення, створення прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу, формування єдиної електронної бази даних про дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, тощо.

Департамент припинив своє існування разом з міністерством України у справах сім'ї та молоді після Указу Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [10].

За станом на початок 2013 року Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері усиновлення та захисту прав дітей, є Міністерство соціальної політики України, у складі якого на правах структурного підрозділу діє Департамент сім'ї та дітей.

Ситуація у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів дітей набула нового забарвлення 11 серпня 2011 року після утворення при Президенті України посади Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Указом Президента України від 11 серпня 2011 року № 811/2011 «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» було встановлено, що «здійснення Президентом України повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини забезпечується Уповноваженим Президента України з прав дитини» [11].

Висновки. Таким чином, перші кроки на шляху до створення в Україні централізованого механізму державного регулювання захисту прав дітей характеризуються такими рисами:

Тривалим (більше чотирьох років) періодом зволікання від моменту набуття в Україні чинності Конвенції ООН про права дитини до перших відчутних дій з її виконання (прийняття Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх»)

Спробою створити у державі повноцінний центральний орган виконавчої влади, відповідальний за стан додержання прав дітей, яка завершилася невдачею. Новостворений Державний Комітет у справах неповнолітніх був ліквідований, ледве розпочавши роботу.

Подальшим тривалим (більше 10 років) процесом трансформації і реорганізації центрального органу виконавчої влади, уповноваженого на виконання функцій захисту прав дітей в Україні.

Означені чинники надовго затримали процес створення, належної (у відповідності до Закону) реєстрації і розгортання діяльності на місцях основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні – системи служб у справах дітей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція ООН про права дитини видана за підтримки Представництва ЮНІСЕФ в Україні. – Київ, 2006. – 32 с.
2. Закон України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» Відомості Верховної Ради України № 6 від 07.02.1995 р. – 118 с.
3. Указ Президента України від 02.12.1995 № 1115/95 «Про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1115/95>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 1996 р. № 54 «Про затвердження Положення про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/54-96-п>.
5. Розпорядження Президента України від 13 травня 1996 р. № 112/96-рп «Про служби у справах неповнолітніх місцевих державних адміністрацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112/96-рп>.
6. Указ Президента України від 18 січня 1996 року № 63/96 «Про національну програму «Діти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/63/96>.
7. Лист Комітету у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України від 18.06. 1996. № 6/163 // Поточний архів служби у справах дітей Миколаївської облдержадміністрації. – Фонд 1. – Опис 1. – Документ 1. – Арк. 1.
8. Указ Президента України від 26.07.1996 р. № 596/96 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/596/96>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 року № 367 «Про утворення державного департаменту з усунювання та захисту прав дитини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/367-2006-%D0%BF>.
10. Указ Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
11. Указ Президента України від 11. 08. 2011 № 811/2011 «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.
12. Павленко Ю. Забезпечення захисту прав дитини є складовою процесу євроінтеграції України [Електронний ресурс] / Юрій Павленко. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21734.html>.
13. Карпачова Н. І. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Стан дотримання та захисту прав дитини в Україні» до 20-річчя ратифікації Україною Конвенції ООН про права дитини / Н. І. Карпачова. – К., 2010. – 230 с.
14. Западнчук О. П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи [Електронний ресурс] / О. П. Западнчук. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchuk.pdf>.
15. Цибуліна І. В. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні [Електронний ресурс] / І. В. Цибуліна ; Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Х., 2006. – 224 арк. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/252832.html>.

Рецензенти: Багмет М. О., д.і.н., проф;
Василь'єв Я. В., д.психол.н., проф.

© Парамонов Є. Ю., 2013

Дата надходження статті до редколегії 15.05.2013 р.

ПАРАМОНОВ Євген Юрійович – ст. викладач кафедри соціальної роботи, педагогіки і психології, ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: проблеми захисту прав дітей в Україні. Механізми запобігання порушенню прав дітей.