

УДК 37.013.42:34(377.87)

Т. Бавол

МЕХАНІЗМИ ТА ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ВЛАШТУВАННЯ СИРІТ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Проаналізовано форми влаштування сиріт в Україні, а також механізм створення та функціонування дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей. Визначено проблеми та шляхи вдосконалення механізму державного управління щодо виховання дітей.

Ключові слова: державна соціальна політика, форми виховання дітей, дитячий будинок сімейного типу, прийомна сім'я, організаційно-правовий механізм, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування.

Основним напрямком державної соціальної політики в Україні, що стосується дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є забезпечення державою найнеобхідніших потреб, створення оптимальних умов для життя сиріт та їх повноцінного розвитку і виховання. Створення необхідних умов для життя дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, не можливе без врегулювання на законодавчому рівні різних форм виховання дітей. Саме від кількості влаштованих дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до сімейних форм виховання залежить рівень врахування потреб сиріт, що сприяє адаптації цих дітей у суспільстві (дитячому садку, школі, інших навчальних закладах).

На сьогодні кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Закарпатській області збільшується, незважаючи на те, що загальна тенденція в Україні протилежна. Тому основним завданням регіональної влади має стати вироблення стратегії щодо зменшення кількості сиріт в області та влаштування їх у сімейні форми виховання. Дослідження цього питання є надзвичайно актуальним.

Питаннями функціонування сімейних форм виховання в Україні займався Ю. Харченко [1]. Вивченням причин соціального сирітства та розвитком сімейних форм виховання дітей-сиріт з позиції соціології досліджувала І. Пеша [2]. Право дітей-сиріт на повне державне забезпечення вивчала В. Саволайнен [3]. Проблемами сирітства також досліджували: Р. Вайнола, О. Клименко, Х. Лисенко, Т. Тищенко, С. Толстоухова, І. Трубавіна та інші. Однак у галузі державного управління тема державного регулювання влаштуванням та виховання сиріт є малодосліджена.

Метою статті є аналіз нормативної та організаційної складової правового механізму влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до різних форм виховання. На основі дослідження необхідно узагальнити проблеми, що існують при дотриманні основних прав на регіональному рівні при вихованні сиріт.

Завдання статті полягає у визначенні нормативної та організаційної складової механізму влаштування дітей сиріт для їх виховання; визначенні основних форм та необхідних документів при влаштуванні дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського виховання.

Відповідно до Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, в Україні існують такі форми виховання сиріт:

- усиновлення;
- встановлення опіки, піклування;
- передача до прийомної сім’ї, дитячих будинків сімейного типу, до закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [4].

На сьогодні пріоритетом державної соціальної політики, що стосується виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні, є влаштування сиріт у сімейні форми виховання, до яких належать: встановлення опіки, піклування, передача до прийомної сім’ї чи дитячого будинку сімейного типу. Однак через складний механізм існує проблема в визначенні механізму та необхідних документів при встановленні опіки та піклування над сиротами.

Для здійснення ефективної політики щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, відповідно до законодавства в Україні, створений і ведеться Єдиний електронний банк даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та Єдиний електронний банк даних про сім’ї потенційних усиновителів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів.

Наказ Міністерства України у справах сім’ї, молоді та спорту (на сьогодні Міністерство освіти, науки, молоді та спорту) “Про єдину електронну систему обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах, та осіб, які бажають взяти їх на виховання” № 4580 від 18.11.2008 р. регулює питання забезпечення роботи Єдиного банку даних, унесення відомостей про дітей, які залишилися без батьківського піклування, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також унесення відомостей про кандидатів в усиновителів, потенційних опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів [5].

Процес забезпечення дотримання вимог законодавства щодо встановлення опіки та піклування над дітьми, їх усиновлення, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім’ї в Закарпатській області здійснюється Службою у справах дітей облдержадміністрації.

Найскладнішим державним механізмом щодо влаштування дітей у сімейні форми виховання є усиновлення. Процес усиновлення дітей в Закарпатській області здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів “Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей” № 905 від 08.10.2008 р. [6] та включає такі основні етапи:

1. Включення кандидатів в усиновлення до банку даних потенційних усиновителів. Цей етап починається із письмового звернення громадян України про бажання усиновити дитину до Служби у справах дітей. До заяви додаються такі документи: копія паспорта або документа, що посвідчує особу; довідка про заробітну плату; копія свідоцтва про шлюб, якщо заявники перебувають у шлюбі; висновок про стан здоров’я кожного заявника; засвідчена нотаріально письмова згода другого з подружжя на усиновлення дитини (у разі усиновлення дитини одним з подружжя); довідка про наявність чи відсутність судимості для кожного заявника; копія документу, що підтверджує право власності або користування житловим приміщенням та, за необхідності, Служба у справах дітей може вимагати й інші підтверджуючі документи. Служба у справах дітей перевіряє подані документи, складає акт про обстеження житлово-побутових умов та готує висновок

щодо можливості заявників бути усиновлювачами. У разі позитивного висновку Служба у справах дітей ставить заявників на облік як кандидатів в усиновлювачі.

2. Підбір дітей. На цьому етапі Служба у справах дітей ознайомлює кандидатів в усиновлювачі з інформацією про дітей, які перебувають на місцевому обліку, та здійснюється підбір дитини для усиновлення.

3. Підготовка документів для усиновлення. Документи для усиновлення за запитом Служби у справах дітей готує керівник дитячого закладу чи особа, в яких проживає дитина. На цьому етапі готуються такі документи: копія свідоцтва про народження дитини; копія свідоцтва про смерть батьків дитини або копія рішення суду про позбавлення їх батьківських прав чи визнання недієздатними; повідомлення про проведення усиновлення без згоди дитини (для немовлят); копія нотаріально засвідченої згоди батьків, опікуна чи піклувальника дитини на її усиновлення; повідомлення закладу охорони здоров'я або навчального закладу, в якому перебуває дитина, про згоду на її усиновлення. За наявності засвідченої нотаріусом згоди батьків на усиновлення дитини, згода закладу охорони здоров'я або навчального закладу, в якому проживає дитина, не надається; висновок про стан здоров'я, фізичний та розумовий розвиток дитини; акт про знайомство кандидатів в усиновлювачі з дитиною та інші документи, які залежать від конкретної дитини та її ситуації.

4. Завершальним етапом усиновлення дітей є підготовка Службою у справах дітей висновку про доцільність усиновлення. Далі кандидат в усиновителі подає заяву та вищеперелічені документи в суд. Усиновлення дітей проводиться тільки на підставі рішення суду.

Простішим є механізм встановлення опіки та піклування. В українському законодавстві існує відмінність між опікою і піклуванням дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Так, опіка встановлюється над дитиною до досягнення чотирнадцятирічного віку, а піклування – над дитиною у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років. Опіка та піклування над дітьми встановлюється органом опіки та піклування, а також судом у визначених законодавством випадках, до досягнення вісімнадцятирічного віку дитини (якщо батьки з різних причин не можуть повноцінно піклуватись про дитину). Українським законодавством допускається встановлення опіки та піклування на визначений термін (батьки відбувають покарання за скоєння злочину, перебувають під слідством тощо).

Під опіку та піклування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, беруть переважно особи, які перебувають з ними в родинних відносинах. Перед тим, як стати опікуном або піклувальником, потрібно пройти курс навчання з проблем виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в обласному центрі для сім'ї, дітей та молоді, в результаті якого робиться рекомендація щодо можливості встановлення опіки чи піклування.

Особам, які виявили бажання стати опікуном чи піклувальником потрібно, за місцем свого проживання, звернутися з заявою (від подружжя приймається спільна заява, підписана обома подружжями) до Служби у справах дітей. До заяви додаються такі документи: копія паспорта; копія свідоцтва про шлюб (для осіб, які перебувають у шлюбі); довідка про доходи; документ, що підтверджує право власності або користування житловим приміщенням; довідка про проходження курсу навчання з виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і рекомендація центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді щодо включення кандидатів до єдиного банку даних;

висновок про стан здоров'я кожного з заявників; довідка від нарколога та психіатра для всіх осіб, які проживають разом із заявниками; довідка про наявність чи відсутність судимості для кожного заявника; письмова згода всіх повнолітніх членів сім'ї, що проживають разом із особою, яка бажає взяти дитину-сироту або дитину, позбавлену батьківського піклування, під опіку, піклування.

Рішення про встановлення опіки, піклування Службою у справах дітей приймається у місячний термін після подання заяви і необхідних документів.

Ще однією формою сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є створення дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей.

Ця форма в Україні відносно нова, але досить поширена в Закарпатській області. Механізм створення дитячих будинків сімейного типу та влаштування в них дітей регулюється *Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу" № 564 від 26.04.2002 р.* [7].

Окрема особа або подружжя, які мають бажання утворити дитячий будинок сімейного типу або прийомну сім'ю, повинні із заявою звернутися до центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. До заяви додаються такі документи: копії паспортів; довідка про склад сім'ї; копія свідоцтва про шлюб (для осіб, які перебувають у шлюбі); довідка про доходи; довідка про стан здоров'я всіх членів сім'ї, які проживають разом; довідка про судимість чи відсутність судимості; письмова згода всіх повнолітніх членів сім'ї; документ, що підтверджує право власності або користування житловим приміщенням.

Служба у справах дітей спільно з працівниками центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді проводить обстеження умов проживання потенційних батьків та батьків-вихователів. Центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді проводить курс навчання осіб, які претендують стати батьками та батьками-вихователями, з виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і готує рекомендацію щодо включення (не включення) кандидатів до єдиного банку даних.

Служба у справах дітей на підставі наданих документів готує висновок про можливість створення прийомної сім'ї чи дитячого будинку сімейного типу. Кандидати в прийомні батьки або батьки-вихователі, залежно від місця проживання, повинні подати заяву до органу районної держадміністрації чи виконавчого комітету міської ради про надання їм статусу прийомної сім'ї чи дитячого будинку сімейного типу. Також в заяві зазначаються діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування (П.І.П., рік народження), яких має намір взяти на виховання та спільне проживання новоутворена прийомна сім'я чи дитячий будинок сімейного типу).

Завершується процедура створення прийомної сім'ї чи дитячого будинку сімейного типу прийняттям розпорядження районною держадміністрацією чи виконавчим комітетом міської ради про створення прийомної сім'ї чи дитячого будинку сімейного типу та передачу дитини (дітей) на виховання та спільне проживання.

Але, на жаль, всіх дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, влаштувати в сімейні форми виховання неможливо. Тому, поряд з сімейними формами виховання, за рахунок держави створюються інтернатні заклади таких типів: дитячий будинок, загальноосвітня школа-інтернат, спеціалізована школа-інтернат, спеціальна загальноосвітня школа-інтернат, загальноосвітня санаторна школа-інтернат.

У Закарпатській області станом на 01.01.2012 р. діє 24 інтернатні заклади, де згідно з даними Служби у справах дітей перебувало 634 дитини, або 26,4 % від загальної кількості. Незважаючи на повне державне забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в інтернатних закладах існують значні проблеми в додержанні законодавства України щодо належних умов проживання, різнобічного розвитку, виховання, здобуття певного рівня освіти, професійної орієнтації та підготовки. Ця ситуація склалася внаслідок відсутності з боку державних органів та громадськості контролю за діяльністю цих закладів, що призводить до зловживання керівниками службовим становищем і наживання на сиротах.

Прокурорські перевірки засвідчили, що практично у всіх районах та містах Закарпатської області харчування дітей у закладах дошкільної та загальної освіти здійснюється лише з урахуванням вартості продуктів харчування, а не фактичних потреб дітей у біологічно цінних речовинах. Окрім того, в інтернатних та загальноосвітніх навчальних закладах виявлені випадки недотримання правил особистої гігієни працівниками харчоблоків та відсутність контролю за організацією харчування з боку медичних працівників [8].

Таким чином, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, в Україні продовжують бути найбільш незахищеною ланкою суспільства, права яких щодо виховання, гармонійного і всебічного розвитку порушуються. Причиною є відсутність дієвого механізму моніторингу та контролю з боку державних установ. Перевірки проводяться вибірково, не систематично, що призводить до зловживань керівниками інтернатних закладів. Тому основним напрямком щодо виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, повинно стати вироблення механізму відстеження ефективності витрачання коштів в інтернатних закладах області, а також вироблення стратегії реформування інтернатних закладів, та впровадження щомісячного моніторингу за дотриманням основних прав та свобод дітей, які з різних причин не можуть виховуватися в сімейних формах виховання.

Також проблемним є недосконалість організаційного механізму захисту прав дітей на регіональному рівні. У Закарпатській області питаннями забезпечення основних прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, займаються: органи опіки та піклування, служби у справах дітей, управління у справах молоді та спорту, управління праці та соціального захисту населення, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та інші державні установи, між якими розділені функції соціального захисту і захисту особистих, майнових, житлових прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Тобто, кошти надто розпоршуються.

З метою забезпечення соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, потрібно провести реформування регіональних органів виконавчої влади шляхом об'єднання ключових установ з захисту сиріт в одну державну установу, яка буде наділена усіма повноваженнями щодо всіх етапів виховання цих дітей. Це дасть змогу, не зменшуючи штатну кількість працівників, посилити контроль за умовами утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечити постійний контроль за нарахуванням та виплатою державної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та вжити вичерпних заходів щодо попередження порушення їх прав.

Також важливим заходом на регіональному рівні має стати вирішення питання щодо розвитку мережі дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей, влаштування

дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у сім'ї громадян України. Цього можна досягти шляхом популяризації сімейних форм виховання та проведення інформаційної та роз'яснювальної роботи серед населення щодо порядку встановлення опіки, піклування чи взяття на виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Таким чином, можна зменшити кількість сиріт, які виховуються в інтернатних закладах Закарпатської області.

Таким чином, основним напрямком соціальної політики, що стосується захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є розвиток сімейних форм виховання: усиновлення, опіки (піклування), прийомної сім'ї, дитячого будинку сімейного типу. На Закарпатті переважною формою утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є усиновлення. Законодавством визначений порядок створення та необхідні документи для взяття сиріт на виховання в сімейні форми. Однак проблемною залишається інтернатна форма виховання дітей.

Отже, удосконалення організаційно-правового механізму державної соціальної політики щодо захисту прав сиріт на повноцінне виховання повинна базуватися на комплексі заходів, які мають підвищити розвиток сімейних форм виховання, та вдосконалити виховний процес сиріт в інтернатних закладах.

Перспективою подальших досліджень має стати аналіз зарубіжного досвіду державного забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Література

1. Харченко Ю. Особливості функціонування сімейних форм виховання в Україні / Ю. Харченко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2010. — № 1. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=81>.
2. Пеша І. Причини соціального сирітства та розвиток сімейних форм виховання дітей-сиріт в умовах трансформації українського суспільства / за заг. ред. Балакірева О. // Український соціум [Текст] : наук. журн. — 2006. — № 2. — С. 59—68.
3. Саволайнен В. Право дітей-сиріт на повне державне забезпечення / В. Саволайнен // Правовий вісник [Електронний ресурс]. — 2008. — № 28. — Режим доступу : <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=512>.
4. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України № 2342-IV від 13.01.2005 р. [чинний] // Офіційний вісник України [Текст]. — 2005. — № 4. — С. 267. — Ст. 147.
5. Про єдину електронну систему обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, та осіб, які бажають взяти їх на виховання : Наказ Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту № 4580 від 18.11.2008 р. [чинний] // Офіційний вісник України [Текст]. — 2008. — № 98. — С. 53.
6. Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей : Постанова Кабінету Міністрів України № 905 від 08.10.2008 р. [чинна] // Офіційний вісник України [Текст]. — 2008. — № 79. — С. 126.
7. Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу : Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 26.04.2002 р. [чинна] // Офіційний вісник України [Текст]. — 2002. — № 18. — С. 12.

8. У закарпатських інтернатах обкрадають дітей [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakarpattya.net.ua/News/94435-U-zakarpatskykh-internatakh-obkradauiut-ditei>.

T. Baval

**MECHANISMS AND FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION CONCERNING
ORPHANS PLACEMENT IN UKRAINE
(ON THE EXAMPLE OF ZAKARPATTIA REGION)**

The forms of orphans placement in Ukraine, and also mechanism of creation and functioning of family-type orphanage for children and foster families are analysed. The problems and ways of improvement of the public administration mechanism concerning parenting are defined.

Key words: social policies, forms of parenting, family-type orphanage for children, organizational and legal mechanism, orphans, children deprived of parental care.