DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-1.20

УДК: 342.9

Ткаченко Н. М.,*здобувач кафедри поліцейського права Національної академії внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ СОЦІАЛЬНОМУ СИРІТСТВУ

Актуальність статті полягає в тому, що для ефективної роботи щодо захисту дітей і підлітків необхідна злагоджена взаємодія органів виконавчої влади, державних установ сфери освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, а також громадських організацій, що працюють для профілактики негативних явищ у підлітковому середовищі. На сьогоднішній день актуальним залишається питання щодо поліпшення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів опіки та піклування, спрямованої на профілактику соціального сирітства, розроблення комплексних соціальних послуг для дітей, позбавлених батьківського піклування, та сімей з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах, упровадження нових технологій соціальної роботи з такими дітьми та сім'ями. Недостатньо ефективним є механізм взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями, які здійснюють діяльність у сфері захисту прав дітей. Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу досягнень юридичної науки, положень вітчизняного законодавства та правозастосовної практики, визначити та дослідити проблемні питання, щодо адміністративно-правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії соціальному сирітству. У статті викладаються проблемні питання та особливості адміністративно-правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії соціальному сирітству. Визначено систему заходів щодо охорони дитинства в Україні; порядок взаємодії суб'єктів системи надання соціальних послуг; взаємодію суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; заходи соціальної профілактики в сімейному, дитячому та молодіжному середовищі; основні засади державної політики щодо соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа; порядок обліку дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах. Зроблено висновок, що незважаючи на значні успіхи з боку держави в особі уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо профілактики і протидії соціальному сирітству, слід акцентувати увагу, що державна соціальна політика, реалізація якої в значній мірі залежить від налагодженої взаємодії цих органів, повинна бути спрямована на посилення соціального захисту сімей в умовах соціально-економічної трансформації українського суспільства.

Ключові слова: соціальне сирітство, домашнє насильство, охорона дитинства, взаємодія, запобігання, протидія, соціальна профілактика.

Актуальність теми. Для ефективної роботи щодо захисту дітей і підлітків необхідна злагоджена взаємодія органів виконавчої влади, державних установ сфери освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, а

також громадських організацій, що працюють для профілактики негативних явищ у підлітковому середовищі.

На сьогоднішній день актуальним залишається питання щодо поліпшення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів опіки та піклування, спрямованої на профілактику соціального сирітства, розроблення комплексних соціальних послуг для дітей, позбавлених батьківського піклування, та сімей з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах, упровадження нових технологій соціальної роботи з такими дітьми та сім'ями. Недостатньо ефективним є механізм взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями, які здійснюють діяльність у сфері захисту прав дітей. Науковці неодноразово наголошували, що з метою організації результативної роботи з профілактики соціального сирітства, удосконалення системи соціальної роботи з сім'ями, що мають дітей і перебувають у складних життєвих обставинах, необхідно забезпечити комплексний підхід до вирішення цих питань [1, с. 106].

Вказаній проблематиці присвячено **наукові публікації таких вчених**, як С. Брателя, О. Безпалової, В. Галуцька, І. Голосніченка, І. Горбач-Кудрі, К. Гусевої, О. Дрозда, Т. Кальченко, Я. Квітки, В. Коваленка, В. Колпакова, С. Константінова, О. Копана, О. Кузьменко, М. Лошицького, І. Лугового, І. Пастуха, Р. Сербина, І. Шруб та ін.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу досягнень юридичної науки, положень вітчизняного законодавства та правозастосовної практики, визначити та дослідити проблемні питання, щодо адміністративно-правового регулювання взаємодії суб'єктів протидії соціальному сирітству.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні однією з головних проблем у профілактиці та протидії соціальному сирітству є відсутність співпраці між суб'єктами соціальної роботи та не координованість їхніх дій. Хоча ще в 2006 році група центральних органів виконавчої влади затвердила Порядок взаємодії суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, які опинилися у складних життєвих обставинах [2], основною метою якого було впровадження ефективного механізму взаємодії суб'єктів соціальної роботи [3, с. 118].

Закон України «Про соціальні послуги» визначає, що суб'єкти системи надання соціальних послуг взаємодіють на всіх етапах реалізації цього Закону, зокрема, щодо визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах; розроблення та виконання програм надання соціальних послуг, розроблених за результатами визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці/територіальної громади у соціальних послугах; організації, фінансування та надання соціальних послуг; здійснення моніторингу надання соціальних послуг, оцінки їх якості та контролю за дотриманням вимог, встановлених законодавством про соціальні послуги.

Порядок взаємодії суб'єктів системи надання соціальних послуг затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення [4].

У світлі досліджуваного нами питання, вбачається доцільним звернутись до положень інших нормативно-правових актів у цій сфері. Одразу слід наголосити, що в переважній більшості з них прямо не врегульовані конкретні питання взаємодії. Але вони визначають

основоположні засади діяльності у тому чи іншому напрямі щодо запобігання та протидії соціальному сирітству, реалізація яких повинна здійснюватися шляхом взаємодії уповноважених суб'єктів.

В першу чергу, Сімейний кодекс України визначає, що керівники закладів, у яких перебувають діти, які можуть бути усиновлені, передані під опіку, піклування чи на виховання в сім'ї громадян, службові особи органів опіки та піклування, а також інші особи, яким стало відомо про дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, зобов'язані протягом семи робочих днів подавати інформацію про них до відповідних відділів та управлінь районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських, районних у містах рад [5].

Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» визначає заходи соціальної профілактики в сімейному, дитячому та молодіжному середовищі, яка передбачає здійснення: комплексних заходів, спрямованих на запобігання сімейному неблагополуччю, соціальному сирітству, домашньому насильству та жорстокому поводженню з дітьми, торгівлі людьми, найгіршим формам дитячої праці; системного обліку і догляду за дітьми та молоддю, які виявили схильність до асоціальної поведінки; інформаційно-просвітницької, пропагандистської роботи в сім'ях, серед дітей та молоді за місцем проживання, навчання або роботи, спрямованої на формування в особистості стандартів позитивної поведінки, здорового способу життя [6].

В свою чергу, Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» встановлює основні засади державної політики щодо соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа: створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї; виховання та утримання дітей за принципом родинності; сприяння усиновленню дітей, створення системи заохочення та підтримки усиновлювачів; забезпечення пріоритету форм влаштування; захист майнових, житлових та інших прав та інтересів таких дітей; створення належних умов для їх фізичного, інтелектуального і духовного розвитку, підготовки 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; забезпечення вільним вибором сфери професійної діяльності, яка б оптимально відповідала потребам та бажанням особистості дитини-сироти, дитини, позбавленої батьківського піклування, а також особи із їх числа та запитам ринку праці; належне матеріально-технічне забезпечення незалежно від форми влаштування та утримання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа, сприяння в наданні реальної допомоги і підтримки підприємствами, установами та організаціями різних форм власності, банківськими установами, культурно-освітніми, громадськими, спортивними та іншими організаціями; вжиття вичерпних заходів щодо забезпечення доступу до безоплатної правової допомоги на підставах та в порядку, встановлених законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги [7].

Натомість, Закон України «Про охорону дитинства» визначає систему заходів щодо охорони дитинства в Україні: визначення основних правових, економічних, організаційних, культурних та соціальних засад щодо охорони дитинства, удосконалення законодавства про правовий і соціальний захист дітей, приведення його у відповідність з міжнародними правовими нормами у цій сфері; забезпечення належних умов для гарантування безпеки, охорони здоров'я, навчання, виховання, фізичного, психічного, соціального, духовного та інтелектуального розвитку дітей, їх соціально-психологічної адаптації та активної життєдіяльності, зростання в сімейному оточенні в атмосфері миру, гідності, взаємоповаги, свободи та рівності; проведення державної політики, спрямованої на реалізацію цільових програм з охорони дитинства, надання дітям пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі виховання, навчання, підготовки до трудової діяльності, заохочення наукових досліджень з актуальних проблем дитинства; встановлення відповідальності юридичних і фізичних осіб (посадових осіб і громадян) за порушення прав і законних інтересів дитини, заподіяння їй шкоди [8].

Досліджуючи проблеми протидії соціальному сирітству неможливо оминати увагою таке взаємопов'язане явище як домашнє насильство, яке, безумовно, виступає однією з причин соціального сирітства.

На цьому акцентовано увагу, зокрема в Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2025 року, де відзначається, що постраждалі від домашнього насильства (переважно жінки) не можуть належним чином виконувати свої батьківські обов'язки, внаслідок чого зростає рівень соціального сирітства [9].

В свою чергу, Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначає, що взаємодія суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, передбачає: взаємне інформування не пізніше однієї доби про виявлені факти домашнього насильства у випадках, передбачених цим Законом, з дотриманням правового режиму інформації з обмеженим доступом; реагування на випадки домашнього насильства відповідно до компетенції та з урахуванням оцінки ризиків, що загрожують постраждалій особі; узгодження заходів реагування на випадки домашнього насильства та надання дієвої допомоги постраждалим особам, що здійснюються різними суб'єктами; розроблення та виконання відповідно до компетенції програм для кривдників; розроблення та виконання відповідно до компетенції програм із запобігання та протидії домашньому насильству; організацію здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству відповідно до компетенції; обмін досвідом у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; скоординовану міжвідомчу підготовку фахівців, які представляють суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; здійснення спеціально уповноваженими органами у сфері запобігання та протидії домашньому насильству моніторингу дотримання вимог законодавства суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, розроблення пропозиції щодо вдосконалення законодавства та практики його застосування [10].

Натомість, Порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі визначає, що на виконання завдань у сфері запобігання насильству суб'єкти забезпечують: вивчення ситуації та збір згрупованих за ознакою статі статистичних даних про факти насильства; організацію і проведення галузевих та міжгалузевих досліджень стану, причин і передумов поширення насильства, ефективності законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі та практики його застосування; організацію і проведення серед населення, зокрема серед дітей та молоді, інформаційних кампаній щодо запобігання та протидії насильству, роз'яснення його форм, проявів і наслідків; розроблення та впровадження у закладах освіти навчальних і виховних програм з питань запобігання та протидії насильству, зокрема стосовно дітей; залучення засобів масової інформації до проведення просвітницьких кампаній, спрямованих на виконання завдань у сфері запобігання насильству, зокрема формування небайдужого ставлення до постраждалих осіб, насамперед дітей, усвідомлення необхідності невідкладного повідомлення відповідних суб'єктів про випадки насильства; організацію та проведення спільних спеціалізованих тренінгів та семінарів для фахівців, які працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі, а також для працівників правоохоронних органів і суддів [11].

Не можемо оминати увагою і Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», який встановлює, що з метою запобігання безпритульності дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа держава забезпечує дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, а також особам з їх числа, які до передачі під опіку чи піклування, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, призову на строкову військову службу в Збройні Сили України, взяття під варту або засудження до арешту, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк мали впорядковане житло, що зберігалось за ними, невідкладне вселення їх у ці приміщення і повернення їм майна, що знаходилося в цих приміщеннях на день передачі дітей під опіку чи піклування, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, призову на строкову військову службу в Збройних Силах України, взяття під варту або засудження до арешту, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк [12].

Відповідно до Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки, одним з напрямів визначено розвиток ефективної та спроможної системи підтримки зростання дітей у сім'ї, основними завданнями якого є забезпечення: виявлення сімей з дітьми, які перебувають на ранніх етапах вразливості, підтримки біологічної сім'ї дитини; розвитку мережі та забезпечення надання освітніх, медичних, соціальних, реабілітаційних послуг (зокрема раннього втручання, інклюзивного навчання) на рівні територіальної громади з урахуванням її фінансових можливостей і потреб мешканців; доступності послуг для дітей з особливими потребами, зокрема дітей з інвалідністю, та сімей, у яких виховуються такі діти; сімей, які мають дітей з

інвалідністю, послугами з підтримки з урахуванням потреб таких дітей та сімей, зумовлених інвалідністю дитини; розвитку послуг з підтримки сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, з метою збереження сім'ї для дитини; створення належних умов для участі неурядових організацій у наданні послуг сім'ям з дітьми; врахування в процесі стратегічного планування розвитку територіальних громад потреб сімей з дітьми; створення ефективних механізмів підтримки сімей з дітьми, що поєднують фінансову, матеріальну допомогу та послуги для сприяння батькам у виконанні своїх обов'язків з догляду та виховання дітей і подолання складних життєвих обставин; підвищення професійного рівня фахівців, які надають послуги дітям і сім'ям з дітьми, та рівня спроможності учасників процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей; розроблення та впровадження механізмів моніторингу та оцінювання ситуації у територіальних громадах на забезпечення реалізації права дитини на виховання в сім'ї [13].

Один із напрямів взаємодії у сфері протидії соціальному сирітству також частково визначає Порядок взаємодії місцевих органів виконавчої влади з питань здійснення контролю за умовами утримання і виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються в прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу, соціального супроводження прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу. Зокрема встановлюється, що формами такої взаємодії є: обмін письмовою та усною інформацією; проведення спільних заходів (робочі зустрічі, наради, засідання за «круглим столом», семінари, тренінги тощо); участь у засіданнях комісії з питань захисту прав дитини; підведення підсумків роботи, формування рекомендацій для дітей, сімей, фахівців [14].

Основними завданнями суб'єктів взаємодії визначаються наступні: надання необхідної допомоги та підтримки прийомній сім'ї, дитячому будинку сімейного типу у створенні належних умов для їх належного функціонування та захисту прав дітей, які в них виховуються; прогнозування проблем, з якими сім'я та дитина можуть зіткнутись у подальшому, з метою запобігання, виявлення та припинення порушень прав прийомної дитини, дитини-вихованця; надання кваліфікованих послуг для оптимальної адаптації та розвитку дитини, яка виховується в прийомній сім'ї, дитячому будинку сімейного типу; стимулювання прийомної сім'ї, дитячого будинку сімейного типу до спільної діяльності у вирішенні проблем, активізації їх власних можливостей; забезпечення комплексного контролю за умовами утримання і виховання дитини в прийомній сім'ї, дитячому будинку сімейного типу [14].

Висновки. Незважаючи на значні успіхи з боку держави в особі уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо профілактики і протидії соціальному сирітству, слід акцентувати увагу, що державна соціальна політика, реалізація якої в значній мірі залежить від налагодженої взаємодії цих органів, повинна бути спрямована на посилення соціального захисту сімей в умовах соціально-економічної трансформації українського суспільства.

Така політика повинна передбачати впровадження ефективного механізму взаємодії суб'єктів, що надають соціальні послуги бездомним

особам, чіткого визначення дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, організацій, установ, закладів, служб, причетних до надання відповідних послуг, покращення якості надання послуг та профілактики поширення бездомності та інфекційних захворювань, створення умов для подальшого самостійного розв'язання життєвих проблем таких громадян, покращення механізмів взаємодії суб'єктів, що надають соціальні послуги, та суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю під час здійснення ними заходів щодо виявлення сімей з дітьми, що можуть потрапити у складні життєві обставини, надання соціальних послуг та здійснення соціального супроводу сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Воднік В.Д. Проблеми дітей-сиріт в умовах побудови громадянського суспільства в Україні. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2018. № 4(39). С. 101–110.
2. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, які опинилися у складних життєвих обставинах: наказ Мінмолодьспорт, МОЗ, МОН, Мінпраці, Мінтрансспорту, МВС та ДДПВП України від 14.06.2006 № 1983/388/452/221/556/596/106. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0824-06#Text>.
3. Меляков А.В., Поступна А.В. Практика надання державної соціальної допомоги сім'ям, які опинилися в складних життєвих обставинах. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1(44). С. 114–121.
4. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
5. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>.
6. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю : Закон України від 21 черв. 2001 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-14#Text>.
7. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13 січ. 2005 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15#Text>.
8. Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text>.
9. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 жовт. 2018 р. № 728-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/728-2018-%D1%80#Text>.
10. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 7 груд. 2017 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>.
11. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 658. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF#n12>.
12. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей : Закон України від 2 червня 2005 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#Text>.
13. Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки та План заходів з реалізації її I

етапу : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 526-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-%D1%80#Text>.

14. Про взаємодію місцевих органів виконавчої влади з питань здійснення контролю за умовами утримання і виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які виховуються в прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу, соціального супроводження прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу: наказ Мінсоцполітики, МОЗ, Монмолодьспорту та МВС України від 01.06.2012 № 329/409/652/502. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1007-12#Text>.

N. Tkachenko

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF INTERACTION OF SUBJECTS AGAINST SOCIAL ORPHANIA

The relevance of the article is that effective work on the protection of children and adolescents requires coordinated cooperation between the executive authorities, public institutions of education, health, social protection, as well as public organizations working to prevent negative phenomena in adolescence. Today, the issue of improving the efficiency of central and local executive bodies, guardianship and care bodies aimed at prevention of social orphanhood, development of comprehensive social services for children deprived of parental care and families with children in difficult life circumstances remains relevant, introduction of new technologies of social work with such children and families. The mechanism of interaction of executive bodies with public organizations engaged in the field of protection of children's rights is insufficiently effective. The purpose of the article is to, based on the analysis of the achievements of legal science, the provisions of domestic law and law enforcement practice, to identify and investigate problematic issues regarding the administrative and legal regulation of the interaction of the subjects of combating social orphanhood. The article outlines the problematic issues and features of the administrative and legal regulation of the interaction of the subjects of combating social orphanhood. The system of measures for child protection in Ukraine is determined; the order of interaction of the subjects of the system of social services; interaction of entities implementing measures in the field of prevention and counteraction to domestic violence; social prevention measures in the family, children and youth environment; basic principles of state policy on social protection of orphans and children deprived of parental care, as well as persons from among them; the order of registration of children who are in difficult life circumstances. It is concluded that despite significant successes on the part of the state in the face of authorized executive bodies and local governments to prevent and combat social orphanhood, it should be emphasized that the state social policy, the implementation of which largely depends on the interaction of these bodies, should be aimed at strengthening the social protection of families in the context of socio-economic transformation of Ukrainian society.

Keywords: social orphanhood, domestic violence, child protection, interaction, prevention, counteraction, social prevention.