

*Проценко Олена Володимирівна,  
магістр державного управління, аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,  
ХарПІ НАДУ, м. Харків  
ORCID 0000-0002-6621-5042*

УДК 351.84

doi:10.34213/db.19.01.17

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-СИРИТ, ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ, ТА ДІТЕЙ УРАЗЛИВИХ КАТЕГОРІЙ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано нормативно-правове забезпечення системи соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей уразливих категорій в Україні. Виділено основні напрями розвитку національної моделі державного управління системою соціального захисту дітей цих категорій. Означено проблемні питання в діяльності відповідальних органів державної влади із впровадження державної політики у зазначеній галузі. Підкреслено необхідність комплексного підходу до вирішення проблем, що залишаються актуальними, задля вдосконалення вітчизняного законодавства.*

**Ключові слова:** діти-сироти; діти, позбавлені батьківського піклування; соціальний захист; нормативно-правове забезпечення; правовий статус; соціальне забезпечення; сім'ї, які опинилися у складних життєвих обставинах.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан розвитку суспільства вимагає від держави як єдиного уповноваженого інституту організації спільноти та суб'єкта, який формує й реалізує державну соціальну політику, запровадження дієвих підходів до захисту прав та інтересів дітей. Через часту зміну політичних орієнтирів державної влади увага з боку держави до соціальних проблем дитинства залишалася недостатньою. Наразі в Україні у сфері соціального захисту дітей набувають все більшої актуальності питання покращення соціального становища дітей, удосконалення національного механізму контролю за дотриманням прав дітей, які потребують всебічної державної підтримки, формування інституцій соціально-правового захисту, створення механізму раннього виявлення дисфункціональних сімей, в яких на вихованні є діти, а також пошуку нових методів роботи з біологічними сім'ями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження системи соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування,

нормативно-правових засад державної політики у цій сфері впродовж останніх років проводили такі фахівці, як Т. Бавол, О. Боднарчук, Я. Бордіян, О. Василенко, О. Клименко, Л. Кривачук, І. Лопатченко, О. Мордань, О. Прокопенко та ін. Але у зв'язку з постійними змінами законодавчої бази, подекуди не узгодженості окремих новел, іншими непередбаченими викликами сьогодення дане питання потребує подальшого розгляду.

**Мета статті** – визначити проблеми низької ефективності функціонування сучасної системи соціального захисту сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Завдання дослідження – розглянути державні механізми нормативно-правового забезпечення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; розкрити поняття та складові самої системи та органів, які відповідають за реалізацію державної політики в цій сфері, визначити їх недоліки.

**Виклад основного матеріалу.** На початку становлення нашої держави як незалежної країни та процесу формування національного законодавства з питань соціальної політики Україна приєдналася до міжнародних актів, зокрема до Конвенції ООН з прав дитини, якою визначено стандартні вимоги щодо забезпечення прав дитини.

Даний документ є першим і основним міжнародно-правовим документом обов'язкового характеру, що присвячений широкому спектру прав дитини в Україні й був ратифікований Постановою Верховної Ради України від 27.02.1991 р. № 789-ХІІ (78912) та набув чинності для України 27.09.1991 р. Тим самим Україна взяла на себе великі зобов'язання в царині забезпечення прав людини [1].

Цей важливий факт отримав у подальшому продовження у вітчизняному законодавстві у вигляді прийняття низки законодавчих актів на дану тематику, зокрема:

– у Законі України “Про Загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року” від 05.03.2009 р. № 1065-VI;

– у розпорядженні Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної соціальної програми “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2021 року” від 05.04.2017 р. № 230-р.;

– у Постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної соціальної програми “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2021 року” від 30.05.2018 р. № 453.

Останнім передбачено реформування системи забезпечення прав дітей, запровадження партнерських відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та територіальними громадами, створення сприятливих умов для життя та розвитку дитини; забезпечення рівних можливостей для всіх дітей; зміцнення інституту сім’ї та формування відповідального батьківства; захист дітей від насильства; забезпечення прав дітей у ситуаціях воєнних дій чи збройних конфліктів тощо.

У зв’язку з процесами децентралізації в країні та підвищенням ролі територіальних громад до Програми включено розділ “Активізація ролі територіальної громади в умовах децентралізації”, яким передбачено заходи з формування громад, доброзичливих до дітей. Виконавцями Програми є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські та інші недержавні організації, міжнародні фонди [2]. Загалом із прийняттям Конвенції пов’язано 320 нормативно-правових документів.

Стосовно міжнародного законодавства слід відзначити підписання Україною таких важливих міжнародних документів:

– Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо процедури повідомлень від 20.11.2014 р., ратифікований Україною 16.03.2016 р., набрав чинності 02.12.2016 р. № 1026-VIII;

– Факультативний протокол до Конвенції щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії від 01.01.2000 р., ратифікований 03.04.2003 р. № 995\_b09;

– Факультативний протокол до Конвенції щодо участі дітей у збройних конфліктах від 01.01.2000 р., ратифікований 23.06.2004 р. № 995\_795;

– Європейська Конвенція про здійснення прав дітей від 25.01.1996 р., ратифікована 03.08.2006 р. № 994-135, підписана від імені України 07.05.1999 р., набрала чинності 01.04.2007 р.;

– Конвенція Міжнародної організації праці “Про заборону та негайні дії щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці” від 17.06.1999 р. № 182, ратифікована 05.10.2000 р.;

– Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства від 25.10.2007 р., ратифікована 20.06.2012 р. № 994-927, набрала чинності для України міжнародного договору;

– Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми від 20.05.1980 р., ратифікована 06.03.2008 р., набрала чинності для України 01.11.2008 р.;

– Конвенція про контакт з дітьми від 15.05.2003 р., ратифікована 20.09.2006 р.;

– Конвенція про стягнення аліментів за кордоном від 20.07.2006 р.;

– Європейська конвенція про усиновлення дітей (переглянута) від 27.11.2008 р., ратифікована 15.02.2011 р., набрала чинності 01.09.2011 р.;

– Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення від 29.05.1993 р., набрала чинності 01.05.1995 р.

Таким чином, головними напрямками розвитку і реформування в Україні системи соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є приведення законодавства держави стосовно дітей до міжнародних норм [3].

Основним нормативним актом, спрямованим на забезпечення реалізації в Україні прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і всебічний розвиток, є Закон України “Про охорону дитинства” від 26.04.2001 р. № 2402-III. Крім того, права дитини виділені окремими статтями Сімейного, Цивільного, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, а також регулюються такими законами України: “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених



батьківського пклування” від 13.01.2005 р. №2342-IV; “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” від 24.01.1995 р. №20/95-ВР; “Про соціальні послуги” від 19.06.2003 р. №966-IV; “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” від 21.11.1992 р. №2811-ХІІ; “Про оздоровлення та відпочинок дітей” від 04.09.2008 р. № 375-VI; “Про позашкільну освіту” від 22.06.2000 р. №1841-ІІІ; “Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей” від 02.06.2005 р. № 2623-IV; “Про захист суспільної моралі” від 20.11.2003 р. №1296-IV; “Про запобігання та протидію домашньому насильству” від 07.12.2017 р. № 2229-VІІІ; “Про протидію торгівлі людьми” від 20.09.2011 р. №3739-VI; “Про соціальну роботу з сім’ями, дітьми та молоддю” від 21.06.2001 р. №2558-ІІІ; “Про Національну поліцію” від 02.07.2015 р. № 580-VІІІ; “Про правовий статус осіб, зниклих безвісті” від 12.07.2018 р. № 2505-VІІІ; “Про зовнішню трудову міграцію” від 05.11.2015 р. № 761-VІІІ; “Про Державний бюджет України на 2019 рік” 23.11.2018 р. № 2629-VІІІ; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів” від 07.12.2017 р. № 2234-VІІІ; “Про внесення змін до статті 19 Сімейного кодексу України щодо забезпечення дотримання житлових прав дитини” від 17.05.2017 р. № 2038-VІІІ; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призначення тимчасової державної допомоги дітям” від 08.09.2005 р. № 2853-IV; “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР та ін. Загалом національне законодавство України, що регулює коло питань соціально-правового захисту дітей, у т.ч. дітей з правовим статусом та дітей уразливих категорій, складають понад 30 законів України, в т.ч. кодекси, близько 60 підзаконних нормативно-правових актів, державних та регіональних програм, міжвідомчих угод тощо.

Дотримання прав дитини є одним із пріоритетних напрямів роботи Уповноваженого з прав людини. Так, у структурі Секретаріату Уповноваженого створено структурний підрозділ з питань дотримання прав дитини, до повноважень якого віднесені питання щодо моніторингу стану дотримання в

Україні прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері. У 2013 р. Україна вперше стала членом Європейської мережі омбудсменів з прав дітей (ENOC) [1].

Крім того, гарантії соціального захисту громадян містяться в Конституції України, де вказано, що Україна є соціальною державою громадяни мають право на соціальний захист, кожен має право на достатній життєвий рівень, охорону здоров'я та медичну допомогу, а утримання та виховання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [4].

Формування та реалізацію державної політики у сфері сім'ї та дітей здійснює Міністерство соціальної політики України через відповідні структурні підрозділи від обласного рівня до місцевої влади. Основним завданням Міністерства соціальної політики України відповідно до Положення є:

- 1) участь у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики з питань сім'ї та дітей, захисту прав дітей, державних цільових програм, надання допомоги соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- 2) організація роботи з призначення та виплати державної соціальної допомоги;
- 3) виявлення сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг, соціального супроводження, запобігання бездоглядності, правопорушень серед дітей та інше [5].

Отже, національна нормативно-правова база визначає коло відповідальних державних органів у сфері соціально-правового захисту дітей, а механізми державного управління розгалужені поміж структурами всієї ланки виконавчої влади. Разом із тим багато положень чинного законодавства мають декларативний характер, а ефективність механізмів реалізації правових норм на практиці ще є досить слабкою [6].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.** Учасниками парламентських слухань, що відбулися 12.10.2016 р. на тему: “Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист”, було визнано, що в Україні посилюються негативні тенденції у сфері забезпечення та захисту

прав дітей. Очевидним наслідком процесів, породжених збройним конфліктом та глибокою соціально-політичною кризою, є погіршення соціального становища дітей. Значно послабилася увага держави до захисту прав дітей соціально вразливих категорій: дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітей, які зареєстровані як внутрішньо переміщені особи. Низький рівень укомплектованості кадрами служб у справах дітей та центрів соціальних служб загрожує втратою ними дієздатності та ставить під сумнів спроможність забезпечення реалізації державної політики у цій сфері. За реформою децентралізації, соціальні послуги мають бути максимально наближеними до дітей та сімей. Натомість центральні органи виконавчої влади не надали дієвих рекомендацій щодо виконання об'єднаною територіальною громадою функцій органу опіки та піклування, повноважень з питань профілактики соціального сирітства, запобігання насильству в сім'ї, зокрема над дітьми. Об'єднані територіальні громади не наділені і не виконують функцій, передбачених законодавством та міжнародними зобов'язаннями України. Складається негативна тенденція у наданні правової допомоги дітям у разі зловживання батьками чи особами, які їх замінюють, своїми правами щодо представлення інтересів дитини у правовідносинах з третіми особами, внаслідок цього часто не дотримуються права дитини на житло, особливо при відчуженні житла, частка в якому належить на праві власності дитині [7].

Аналізуючи сучасну проблематику національного законодавства щодо соціального захисту дітей, які потребують державної допомоги, стає очевидним, що попри намагання України наблизитися до міжнародних стандартів провадження соціальної політики у дитячій сфері, у зв'язку із недофінансуванням галузі, відсутності узгодженості державних соціальних програм, дієвих механізмів взаємодії суспільства і влади, взагалі погіршенням соціально-економічного становища в країні, необхідно розробити детальні механізми державного управління в даній галузі.



**Список використаних джерел**

1. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. URL: [www.ombudsman.gov.ua](http://www.ombudsman.gov.ua) (дата звернення: 25.05.2019).
2. Офіційний сайт Урядового порталу. URL: <https://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 25.05.2019).
3. Василенко О. М., Троян Р. В. Нормативно-правові засади державної політики з питань захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна»*. 2015. № 10. С. 5–7.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення 21.02.2019 р.).
5. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-п> (дата звернення 05.12.2018 р.).
6. Мордань О. О. Нормативно – правове забезпечення соціального захисту посиротілих дітей: проблеми та напрями вдосконалення. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2012\\_2\\_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_40) (дата звернення 05.12.2018 р.).
7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2017 р. № 1906-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-VIII> (дата звернення: 25.05.2019).

**References**

1. Oficiinyi websait Uповnovazhenogo Verkhovnoi Rady z prav ludyiny. URL: [www.ombudsman.gov.ua](http://www.ombudsman.gov.ua).
2. Oficiinyi websait Uryadovogo portalu. URL: <https://www.kmu.gov.ua>.
3. Vasylenko, O.M., Troian, R.V. (2015). Normatyvno-pravovi zasady derzhavnoyi polityky z pytan' zakhysty prav ditey-syrit ta ditey pozbavlenykh bat'kivs'kogo pikluvannia [Legal and Regulatory Framework of state policy in the sphere of Social Protection System for Orphans and Children Deprived of Parental Care]. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist\\_2015\\_10\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist_2015_10_3) [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukraini vid 28.06.1996 r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
5. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo social'noi polityky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.06.2015 r. № 423. (2015). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-п>.
6. Mordan, O.O. (2012). Normatyvno-pravove zabezpechennia social'nogo zakhystu posyrotylykh ditei: problem ta napryamy vdosconalennia. *Derzhavne upravlinnia: teoria ta praktyka*. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2012\\_2\\_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_40) [in Ukrainian].
7. Pro Rekomendacii parlaments'kykh slukhan' na temu: Prava dytyny v Ukraini: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.02.2017 r. № 1906-VIII. (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-VIII>.

**Protsenko O. V.,**

*MA in Public Administration, Postgraduate Student, KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0002-6621-5042*

**Legal and regulatory support of the social protection system for orphans, children deprived of parental care and vulnerable children in Ukraine**

*Abstract* This article includes the system analysis of legal and regulatory support in the sphere of the social protection system for orphans, children deprived of parental care and vulnerable children in Ukraine. The main direction of development of national Child Welfare system is highlighted. The basic problem issues in the government activities on the implementation



*of the social welfare public policy are described. An integrated approach to solving problems that are relevant is necessary for the development of domestic legislation.*

*Social protection is one of the impotent functions of the state. Under the Constitution of Ukraine, the maintenance and upbringing of orphans and children deprived of parental care is entrusted to the State. The State is the only one authorized institution for the organization of society and a subject that forms and implements social policy, including the protection of children. In Ukraine the procedure and conditions for conducting the state social policy issues are established by a specially mandated central authority representative: the Ministry of Social Policy of Ukraine. This state supervisory body is responsible for setting social standards in the country and other needs. Government policy on the social protection of orphans and children without parental care is based on the following main principles: to develop and implement children's and social protection related programs and activities at all levels; monitor and evaluate programs and projects on gender, vulnerable, excluded and children with disabilities.*

*Ukraine has signed international agreements, among which the UN Convention on the rights of the child and later adopted national legislation related to the implementation of the UN Convention. The national plan includes reforming children social welfare system, strengthening of the family institution, the concept of responsibility for paternity, children protection of violence, development of public administration mechanisms during the decentralization reform.*

*According to Parliamentary hearings on the exercise of children rights it was recognized that negative trends had intensified due to the armed conflict and a deep socio-political crisis in Ukraine. Ukrainian society requires new mechanisms that should be preventive and deal with origin of childhood problems. These mechanisms should also coordinate amalgamated hromades addressing child protection issues at the community level.*

**Key words:** orphans; children out of parental care, social protection; regulatory support; legal status; social welfare; dysfunctional families.

*Надійшла до редколегії 27.05.2019 р.*