УДК [342.7:36]-053.2(477)

Злочевская А.М.,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, аспирант кафедры государственного управления и менеджмента (Украина, Киев)

Руководитель — **Рыжих В. Н.,** Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, доктор наук по государственному управлению, профессор кафедры государственного управлении и менеджмента (Украина, Киев)

E-mail: alla-zlchevska@rambler.ru

ЗАЩИТА ПРАВ ДЕТЕЙ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ КАТЕГОРИЙ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

В статье рассматриваются организационно-правовые аспекты государственной системы по вопросу защиты прав детей социально не защищенных категорий. Автор анализирует функционирование институтов составляющих государственную систему охраны детства. Даны предложения по улучшению данного процесса.

Ключевые слова: государственное управление, защита прав детей, система охраны прав детей.

Постановка проблемы. Становление Украины как демократического, социального, правового государства является сложным, многогранным процессом. Среди различных аспектов социальной политики государства проблемы обеспечения социальной защиты населения являются постоянно приоритетными. Поэтому система защити прав детей является определяющим направлением социальной политики государства. Важной составляющей этого процесса является функционирование механизма государственной системы защиты прав детей, особенно социально не защищенных категорий. Тем более что охрана детства является стратегическим общенациональным приоритетом как Украины, так и многих стран мира, так как, вкладывая ресурсы в детей, государство тем самым обеспечивает себе будущее. Молодое поколение призвано впоследствии взять управление в свои руки тем самым обеспечив стабильность и благополучие своей страны.

Анализ последних исследований и публикаций. Анализ научной литературы по обозначенной проблеме показывает, что вопросы исследования механизмов государственного управления и функционирования системы защиты прав детей являются предметом исследования многих зарубежных и отечественных ученных (Г. Атаманчук, С. Букалова, Л. Волынец, В. Князев, Е. Либанова, Н. Нижник, В. Скуративский, Э. Парамонов, И. Цибулына и др.).

Цель статьи. Исследование организационно-правовых аспектов государственной системы защиты прав детей социально незащищенных категорий, которые являются основой организационного механизма формирования и реализации политики охраны детства в Украине. А также дать рекомендации по усовершенствованию государственной системы и ее механизмов в области защиты прав детей.

Изложение основного материала. Защита прав ребенка относится к острейшим проблемам украинской действительности. Конституционное стремление развивать и укреплять демократическое государство невозможно реализовать без утверждения в общественном сознании и социальной практике неотчуждаемых прав и свобод несовершеннолетних граждан, нормативного закрепления их гарантий. Государство обязано проявлять активность в обеспечении по охране детства, в создании материальных, организационных, социальных, политических и других условий для полной реализации прав ребенка в Украине.

В связи с этим предлагаем рассмотреть с научной точки зрения понятие «механизм (функционирования) государственной системы защиты прав детей социально не защищенных категорий» как систему средств и факторов, которые создают необходимые условия реализации прав детей.

Механизм государства — система всех государственных органов, которые осуществляют задачи государства и реализуют функции в сфере управления обществом. По характеру и содержанию деятельности эти органы подразделяются на: органы законодательной власти; органы исполнительной власти; органы судебной власти и контрольно-надзорные органы [1, с. 418]. Подтверждением данного утверждения является разветвленная система защиты прав социально не защищенных детей. На законодательном уровне она представлена Верховной Радой Украины (отдельными ее комитетами) и Кабинетом Министров Украины. Основные принципы государственной политики в сфере охраны детства согласно ст. 5 Закона Украины «Об охране детства» определяет Верховная Рада Украины путем утверждения соответствующих общегосударственных программ. Проведение государственной политики по охране детства, разработку и осуществление целевых общегосударственных программ социальной защиты и улучшения положения детей, координацию деятельности центральных и местных органов исполнительной власти в этой сфере обеспечивает Кабинет Министров Украины. Также ежегодно Кабинет Министров Украины отчитывается Верховной Раде Украины о состоянии демографической ситуации в Украине, положении детей и тенденции его изменения в ходе внедренных социально-экономических преобразований [2]. Исполнительная ветвь власти по вопросам защиты прав социально не защищенных детей представлена на уровне центральных органов исполнительной власти: Министерством социальной политики (координирующая роль), Министерством внутренних дел Украины, Министерством образования и науки, Министерством здравоохранения, Министерством молодежи и спорта, Министерством юстиции Украины. Все министерства, входящие в государственную систему реализации прав несовершеннолетних представлены на местах территориальными подразделениями (региональными управлениями), которые также иерархически являются подчиненными областным и районным государственным администрациям. Судебная ветвь власти представлена судами общей юрисдикции. Контрольно-надзорная система представлена системой прокуратуры Украины. Также в данной системе следует выделить Президентский контроль — институт Уполномоченного Президента Украины по вопросам защиты прав ребенка.

Поскольку Украина — государство, в котором социальная политика — это приоритетное направление, в ее Конституции, главном законе страны, прописаны следующие нормы по правам ребенка. Например, статья 51 Конституции Украины обязывает родителей содержать и заботиться о детях до их совершеннолетия, в свою очередь государство обязуется охранять семью, детство, материнство и отцовство. В случае отсутствия института семьи содержание и воспитание детей-сирот и детей, лишенных

родительской опеки, возлагается на государство. Государство поощряет и поддерживает благотворительную деятельность в отношении детей [3].

Следует также выяснить, какую именно категорию детей следует относить к социально не защищенным. Мы имеем в виду социально уязвимые категории детей, интересы которых представляют преимущественно по тем или иным причинам органы государственной власти, специальные учреждения для несовершеннолетних или специально уполномоченные на это лица. То есть это дети-сироты и дети с ограниченными возможностями. При этом мы имеем в виду три категории сиротства детей:

1) Биологические сироты — это дети, родители которых умерли или погибли, что подтверждается свидетельством о смерти.

2) Социальные — это несовершеннолетние со статусом «дети, лишенные родительской опеки», то есть:

— родители которых лишены родительских прав, признаны безвестно отсутствующими, признаны недееспособными, что обязательно должно быть подтверждено решением суда;

— родители которых объявлены судом умершими, что подтверждается свидетельством о смерти, выданным органами регистрации актов гражданского состояния;

— родители которых отбывают наказание в местах лишения свободы, что подтверждается приговором суда;

— родители которых при осуществлении уголовного производства содержатся под стражей, что подтверждается постановлением следственного судьи (суда);

— родители которых находятся в розыске органами внутренних дел, связанном с уклонением от уплаты алиментов и отсутствием сведений об их местонахождении, что подтверждается определением суда или справкой органов внутренних дел о розыске родителей и отсутствии сведений об их местонахождении;

— родители, болезнь которых препятствует им исполнять свои родительские обязанности, что подтверждается заключением врачебно-консультативной комиссии учреждения здравоохранения о наличии у отца, матери болезни, препятствующей выполнению ими родительских обязанностей;

— кроме того, к статусу детей лишенных родительской опеки, относятся подброшенные дети, а также родители которых неизвестны, не забрали ребенка из родильного дома, другого учреждения здравоохранения о чем составляется акт по форме, утвержденной Минздравом и МВД.

3) Миграционное сиротство — это дети трудовых мигрантов (родители которых не выполняют или частично выполняют свои обязанности в связи с длительным отсутствием), хотя законодательного подкрепления этот статус не имеет, иногда в специализированной литературе мы можем встречать это явление под названием «социальное сиротство». Хотя, по нашему мнению эта категория детей наиболее уязвима в социальной среде, поскольку дети остаются сиротами при живых родителях.

Также мы предлагаем рассмотреть механизмы государственной системы защиты прав детей как систему управления. Система управления (греч. systema — целое, что состоит из частиц; соединение) — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом и создают определенною целостность, единство [1, с. 647]. Например, государственное управления по защите прав ребенка представляет собой многогранную целостную систему, которая представлена с разными институтами и институциями, которые призваны реализовывать единую государственную политику. От согласованности и налаженного сотрудничества различных институтов, деятельность которых регламентируется законодательными и нормативно-правовыми актами, зависит качество защиты прав социально не защищенных детей.

В идеале государственное управление направлено на регулирование политических, социальных и экономических процессов в обществе. Также под государственным управлением понимается деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по реализации определенной политики [4].

Кроме центральных органов исполнительной власти и ее подчиненных структурных элементов в системе охраны прав социально незащищенных детей важную исполнительную функцию осуществляет институт местного самоуправления.

К примеру, С. Букалова рассматривает государственное управление как деятельность особых органов — преимущественно органов исполнительной власти. Они представляют собой наиболее сложную и многообразную часть государственного аппарата, который концентрирует в своих руках практически всю управленческую информацию

и важнейшие средства государственного управления [5]. Такими особыми органами исполнительной власти в соответствии с положениями Закона Украины «Об органах и службах по делам детей и специальных учреждениях для детей» осуществление социальной защиты детей возлагается в пределах определенной компетенции на:

— Центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере семьи и детей, орган исполнительной власти Автономной Республики Крым в сфере семьи и детей, соответствующие структурные подразделения областных, Киевской и Севастопольской городских, районных государственных администраций, исполнительных органов городских и районных в городах советов;

— уполномоченные подразделения органов внутренних дел;

— приемники-распределители для детей органов внутренних дел;

— школы социальной реабилитации и профессиональные училища социальной реабилитации органов образования;

— центры медико-социальной реабилитации детей учреждений здоровья;

— специальные воспитательные учреждения Государственной уголовно-исполнительной службы Украины;

— приюты для детей;

— центры социально-психологической реабилитации детей;

— социально-реабилитационные центры (детские городки) [6].

Таким образом, мы видим, что из приведенного перечня всех органов, служб и специальных учреждений для детей нет единого руководящего органа. Они подчинены различным министерствам и ведомствам (Министерству социальной политики, Министерству внутренних дел, Министерству образования и науки, Министерству здравоохранения и т.д.). А это значит, и нет единого законодательного или нормативно-правового документа, которым данные учреждения руководствуются в своей деятельности охране детства. По нашему мнению это имеет двойственный характер. Конечно, на каждое ведомство возлагаются специальные полномочия, поэтому логично, что они руководствуются различными законами и нормативно-правовыми документами. Элементом объединения в их деятельности является достижение определенной цели в нашем случае это обеспечение охраны детства. С другой точки зрения это институциональное и инстиционое разветвления имеют и негативное проявление — это несогласование той же законодательной и нормативно-правовой базы, которое порождает противоречия и несогласованности в деятельности и реализации единой эффективной политики государства в данной сфере, что влечет за собой такие отрицательные факторы в функционировании государственной системы, как дублирование функций из-за отсутствия четкого разграничения полномочий.

Также нельзя не отметить особый институт (или структурную единицу) в механизме государственной системы охраны детства) — как институт омбудсмена з прав детей. Практика деятельности данного института для Украины является достаточно новой. Поскольку вместе с ратификацией и присоединением Украины к Конвенции ООН о правах ребенка перед руководителями нашего государства встала задача выполнения требований указанной Конвенции на территории страны, что в свою очередь требовало приведения национального законодательства по охране детства в соответствии с требованиями Конвенции. Одним из таких условий было создание в Украине независимого и действующего института, который мог бы решать вопросы преодоления в детской среде ряда негативных явлений и давал бы возможность каждому ребенку независимо от уровня психического, физического и интеллектуального развития обратиться за помощью при необходимости. Так, 11 августа 2011 года в соответствии со статьей 102 Конституции Украины Президент Украины постановляет: обеспечение соблюдения конституционных прав ребенка обеспечивается Уполномоченным Президента Украины по правам ребенка.

Стоит отметить тот факт, что ЮНИСЕФ считает введение должности Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка в рамках Администрации Президента важным шагом вперед на пути создания независимого института омбудсмена по правам детей в Украине [http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_17784.html].

Основными задачами Уполномоченного являются:

1) постоянный мониторинг соблюдения в Украине конституционных прав ребенка, выполнение Украиной международных обязательств в этой сфере и внесение в установленном порядке Президенту Украины предложений по пресечению и предот-

вращению повторения нарушений прав и законных интересов ребенка;

2) внесение Президенту Украины предложений по подготовке проектов законов, актов Президента Украины по вопросам прав и законных интересов ребенка;

3) осуществление мер, направленных на информирование населения о правах и законных интересах ребенка.

В тот же момент мы отмечаем похожие функции деятельности и в положении Уполномоченного по правам человека при Верховной Раде Украины, полномочия которого в данной сфере частично накладываются, также он принимает обращения о нарушении прав детей. В частности в этой структуре выведен отдельный Представитель Уполномоченного по вопросам соблюдения прав ребенка, недискриминации и гендерного равенства.

Поэтому, по нашему мнению остается также вопрос о разграничении полномочий Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка и Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, то есть о введении омбудсмена по правам ребенка в структуру омбудсмена по защите прав человека. Также обеспечить при этом независимость Омбудсмена по правам ребенка от органов власти, что позволит иметь свою точку зрения на проблемы прав и интересов ребенка и проводить общегосударственную политику с учетом как можно более широких интересов ребенка. А также, наделение Уполномоченного по правам ребенка более широким кругом полномочий и закрепления на уровне законодательства Украины основных аспектов взаимодействия этого института с Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека поможет создать действенный механизм защиты прав ребенка, который будет способствовать эффективным механизмом функционирования государственной системы защиты прав детей социально не защищенных категорий.

Выводы и перспективы последующих исследований в данном направлении. Украина сегодня активно внедряет государственные программы, ориентированные на повышение экономических, социальных и гуманитарных стандартов жизни для каждого гражданина. Особое внимание она уделяет нашему будущему — детям. При этом мы видим сильно разветвленную систему органов государственной власти в сфере охраны детства, при отсутствии единого центра который осуществлял бы мониторинг по вопросам защиты прав детей из социально незащищённых категорий и проводил единую государственною политику охраны детства. В течение ближайших лет актуальным вопросом будет необходимость унификации государственной системы и ее механизмов в сфере защиты прав детей социально не защищенных категорий для успешной реализации единой государственной политики в данной сфере.

Библиографический список

1. Енциклопедичний словник з державного управлiння / уклад.: Ю.П. Сурмин, В.Д. Бакуменко, А. Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ин. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурмина. — К.: НАДУ, — 2010. — 820 с.

2. Закон України «Про охорону дитинства» [Электронный ресурс] // URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14 (дата обращения 18.02.2014)

3. Конституция Украины [Электронный ресурс] // URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата обращения 18.02.2014)

4. Концептуальные основы взаимодействия политики и управления: учеб. пособие. / Авт. кол. Е. А. Афонин, Я. В. Бережной, А. Л. Валевский и др.., За общ. ред. В. А. Ребкало, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. — К.: НАГУ — 2010. — 300 с

5. Букалова С.В. Вестник государственного и муниципального управления // Россия. — 2012. — № 1. — С. 9—19.

6. Закон України «Про органи и служби у справах дитей та специальни установи для дитей» [Электронный ресурс] // URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80 (дата обращения 18.02.2014)

Transliteracia

1. Enciklopedicnij slovnik z derzavnogo upravlinna / uklad.: U.P. Surmin, V.D. Bakumenko, A. D. Bakumenko, A.M. Mihnenko ta in.; za red. U.V. KovbasUka, V.P. Trosins'kogo, U.P. Surmina. — K.: NADU, 2010. — 820 s.

2. Zakon Ukrani «Pro ohoronu ditinstva» [Elektronnyj resurs] // URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14 (data obrasenia 18.02.2014)

3. Konstitucia Ukrainy [Elektronnyj resurs] // URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/

show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (data obrasenia 18.02.2014)

4. Konceptual'nye osnovy vzaimodejstvia politiki i upravlenia: uceb. posobie. / Avt. kol. E. A. Afonin, A. V. Bereznoj, A. L. Valevskij i dr.., Za obs. red. V. A. Rebkalo, V. A. Sahova, V. V. Golub', V. M. Kozakova. — K.: NAGU 2010. — 300 s

5. Bukalova S.V. Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenia // Rossia. 2012. # 1. S. 9—19.

6. Zakon Ukrani «Pro organi i sluzbi u spravah ditej ta special'ni ustanovi dla ditej» [Elektronnyj resurs] // URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80 (data obrasenia 18.02.2014)

Zlochevska A.N., e-mail: alla-zlchevska@rambler.ru, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Assistant of the department of Public Administration and Management (Ukraine, Kiev)

Adviser: **Ryzhykh V.N.,** National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Of the department of Public Administration and Management, doctor of sciences in the sphere of public administration, professor (Ukraine, Kiev)

PROTECTION OF THE RIGHTS OF CHILDREN OF SOCIALLY UNPROTECTED CATEGORIES: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE STATE SYSTEM OF UKRAINE

In the article to examine the organizational and legal aspects of the state system are examined through question of defence of rights for children socially unscreened categories. An author analyses functioning of institutes of the making state system of guard of childhood. Give of suggestion on the improvement of this process.

Key words: public administration, defence of rights for children, system of guard of rights for children.