

ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПЕРІОДИЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СЛУЖБ У СПРАВАХ ДІТЕЙ ЯК ОСНОВНОЇ ЛАНКИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються загальні підходи до періодизації процесу розвитку системи служб у справах дітей, як основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні. Це дає нам підстави визначити служби у справах дітей як основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні. Зважаючи на це, дослідження основних етапів розвитку системи служб у справах дітей дозволить зробити висновки – на скільки послідовною і ефективною в цілому була робота всього державного механізму регулювання захисту прав дітей в ті, чи інші періоди існування України, як незалежної держави. Щоб дослідити і визначити етапи розвитку системи служб у справах дітей, необхідно спочатку сформулювати методiku такого дослідження, визначити критерії, за якими буде проводитися оцінка змісту цих етапів. Зважаючи на те, що в доступній для вивчення науковій літературі за станом на цей час пропозиції такої методики нами не знайдено, автор вважає за можливе запропонувати власну методiku такого дослідження. Визначаються основні принципи розмежування етапів розвитку системи служб у справах дітей та структура аналізу їх основного змісту. Для успішної діяльності системи служб у справах дітей неабияке значення має ефективне керівництво нею, зокрема – наявність у державі центрального органу влади, який здійснює керівництво виключно системою служб у справах дітей і контроль за її діяльністю, а також статус цього органу в системі органів виконавчої влади. У разі наявності такого органу, у державі формується владна вертикаль служб у справах дітей, що сприяє ефективності їх роботи. Велике значення має і статус такого органу. Якщо це окремий центральний орган виконавчої влади, то це сприятлива ситуація.

Ключові слова: служби у справах дітей; етапи розвитку системи служб у справах дітей; періодизація процесу становлення служб у справах дітей.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Від початку набуття Україною статусу незалежної держави в ній відбувається бурхливий процес державотворення, який супроводжується формуванням державних інституцій, відповідальних за розвиток тих, чи інших галузей життя суспільства і держави, їх подальшим реформуванням, ліквідацією, створенням інших органів замість попередніх, боротьбою поглядів на місце і роль у державі кожного з цих органів державного управління.

Важливе місце у цьому процесі посідає становлення і розвиток системи державних органів, відповідальних за забезпечення прав, свобод і законних інтересів дітей. Зокрема – служб у справах дітей, як основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні.

За більш ніж 20 років незалежності української держави система служб у справах дітей пройшла складний шлях свого створення, становлення і розвитку, зміни функцій служб та їх підпорядкування. Цей шлях

потребує свого вивчення, аналізу і періодизації. Існує також потреба у визначенні методики такої періодизації, що робить наше дослідження актуальним.

Аналіз досліджень і публікацій. Окремим питанням захисту прав дитини, та розвитку системи служб у справах дітей присвячені роботи таких авторів, як Марія Сніжко [6], Н. Кондратюк та І. Тюльченко [7], Д. Морріссон [8], О. Петрашук [9], Н. Карпачова [10], Ю. Павленко [11].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є розробка загальних підходів до методики періодизації процесу становлення та розвитку системи служб у справах дітей як основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні, визначення основних принципів розмежування етапів розвитку системи служб у справах дітей та структури аналізу їх основного змісту.

Виклад основного матеріалу дослідження

В Україні сформовані і працюють чимало державних органів, які тією чи іншою мірою виконують функції

захисту прав, свобод і законних інтересів дітей. Так, в межах своїх повноважень органи охорони здоров'я здійснюють медичне обслуговування населення (у тому числі – дітей), органи освіти і науки забезпечують освіту населення (у тому числі – дітей), тощо.

Проте, діти є лише однією з багатьох категорій громадян, над вирішенням проблем яких працюють ці органи. В діяльності цих органів головною є не соціальна група, а проблема, над вирішенням якої вони працюють, наприклад: забезпечення профілактики і лікування захворювань (система охорони здоров'я), забезпечення належного освітнього рівня населення (система освіти і науки), тощо.

Натомість, служби у справах дітей покликані вирішувати різноманітні проблеми, захищати права, свободи і законні інтереси виключно однієї великої соціальної групи – дітей.

Для належного вирішення проблем дітей Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» службам надані чималі права. Зокрема, Закон визначає, що «служби у справах дітей мають право: приймати з питань, що належать до їх компетенції, рішення, які є обов'язковими до виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами» [1].

Це дає нам підстави визначити служби у справах дітей, як основну ланку механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні.

Зважаючи на це, дослідження основних етапів розвитку системи служб у справах дітей дозволить зробити висновки – на скільки послідовною і ефективною в цілому була робота всього державного механізму регулювання захисту прав дітей в ті, чи інші періоди існування України, як незалежної держави.

Щоб дослідити і визначити етапи розвитку системи служб у справах дітей, необхідно спочатку сформулювати методику такого дослідження, визначити критерії, за якими буде проводитися оцінка змісту цих етапів.

Зважаючи на те, що у доступній для вивчення науковій літературі за станом на цей час пропозиції такої методики нами не знайдено, автор вважає за можливе запропонувати власну методику такого дослідження.

Перш за все, для розробки методики необхідно визначити такі терміни і поняття:

Етап розвитку системи служб у справах дітей – це відрізок часу, протягом якого діяльність системи служб у справах дітей в цілому мала спільні основні риси, форми роботи, зміст і вектор розвитку, відмінні від попередніх чи наступних відрізків часу.

Вектор розвитку – це головний напрямок, в якому розвивається система служб у справах дітей.

Визначення вектору розвитку має на увазі такі складові: чи був розвиток системи в даний час послідовним? Чи сприяли зміни, які відбувалися на даному етапі в системі служб у справах дітей роботі системи в цілому і справі захисту прав, свобод і

законних інтересів дітей в Україні (наприклад – логічний перехід від початкових простих форм діяльності системи до наступних більш складних, які випливають із попередніх і не суперечать їм).

При цьому вбачаються такі можливі вектори розвитку: прогрес, стагнація чи регрес.

Форми розвитку – це визначення того, чи темп розвитку системи служб на даному етапі був помірним і послідовним (еволюційним), чи стрибкоподібним з переходом у нову якість роботи (революційним)? При цьому, одиницею виміру форми розвитку може стати кількість нововведень та якісних змін, що відбулися в системі служб у справах дітей на одиницю часу – один рік, та реальна значущість таких нововведень для діяльності системи служб та справи захисту прав дітей в цілому. На думку автора навіть революційна форма розвитку системи служб може бути як «революцією вперед» (тобто призвести до швидкого прогресивного розвитку), так і «революцією назад» (тобто швидкою деградацією системи).

Зміст розвитку – це сукупність основних фактичних подій, які відбувалися у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів дітей на даному етапі розвитку системи служб у справах дітей.

Структура розвитку – це зведена інформація, яка надає уявлення в цілому про роботу системи служб у справах дітей у розрізі основних показників і напрямів її діяльності.

Для аналізу етапів розвитку системи служб у справах дітей автор пропонує застосовувати таку структуру:

Елемент структури № 1: наявність у державі окремого центрального органу влади, який здійснює керівництво виключно системою служб у справах дітей і контроль за її діяльністю. Статус цього органу в системі органів виконавчої влади.

Обґрунтування необхідності введення елементу № 1:

Для успішної діяльності системи служб у справах дітей неабияке значення має ефективне керівництво нею, зокрема – наявність у державі центрального органу влади, який здійснює керівництво виключно системою служб у справах дітей і контроль за її діяльністю, а також статус цього органу в системі органів виконавчої влади.

У разі наявності такого органу, у державі формується владна вертикаль служб у справах дітей, що сприяє ефективності їх роботи. Велике значення має і статус такого органу. Якщо це окремий центральний орган виконавчої влади, то це сприятлива ситуація. Таким органом, наприклад, був Державний комітет у справах неповнолітніх при Кабінеті Міністрів України, створений у 1995 році [2].

Якщо ж окремого центрального органу немає, а діяльністю системи служб у справах дітей керує один з чисельних підрозділів одного з багатьох міністерств, який, до того ж, не має статусу юридичної особи, то це зовсім інше становище, яке навряд чи можна назвати сприятливим.

Елемент структури № 2:

Ступінь розвиненості мережі, підпорядкованість і статус служб у справах дітей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Обґрунтування необхідності введення елементу № 2:

Передбачені Законом чималі функції служби у справах дітей виконує мережа служб у справах дітей, які мають бути створені у кожній області, місті, районі. При кожному органі виконавчої влади і місцевого самоврядування. Окрім того, створені служби повинні мати відповідний статус.

Складовими статусу будь якої служби у справах дітей є наявність у неї прав юридичної особи і статусу окремого структурного підрозділу відповідної державної адміністрації (виконкому). Без наявності такого статусу виконання службою її функцій значно ускладнюється.

На практиці ж, на початковому етапі формування системи служб у справах дітей в багатьох державних адміністраціях служби не були створені взагалі. В інших – створені з порушенням вимог щодо їх статусу та штатної чисельності.

Наприкінці ж 2012 року положення про наявність у служб у справах дітей статусу юридичної особи було взагалі виключено з тексту Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей».

Елемент структури № 3:

Основна (пріоритетна) соціальна підгрупа дітей, на вирішення потреб якої протягом цього етапу орієнтовано діяльність системи служб у справах дітей. (Наприклад: соціальна група населення – діти, соціальна підгрупа дітей – діти-сироти, та діти, позбавлені батьківського піклування, тощо).

Обґрунтування необхідності введення елементу № 3:

Діти (особи віком до 18 років) самі по собі є великою соціальною групою населення України. Разом із тим, ця група за своїм соціальним становищем не є однорідною. Серед дітей можна виділити ще декілька підгруп, які відрізняються від інших за своїм становищем і потребують окремого підходу при вирішенні питань забезпечення їх прав. Зокрема, є діти сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, є діти з особливими потребами, є діти-інваліди, безпритульні, діти, які зазнали жорстокого поводження тощо.

Держава зазвичай декларує пріоритетність захисту прав дітей в цілому, але в різні періоди свого розвитку вимушена виокремлювати «пріоритетних з пріоритетних», тобто визначати підгрупу дітей, яка перебуває у найтяжчому на цей час становищі і потребує невідкладної допомоги і захисту від держави. Так, на початку діяльності служб у справах дітей це були безпритульні діти, потім – діти сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.

Елемент структури № 4:

Наявність і насиченість нормативної бази, якою керуються у своїй діяльності служби у справах дітей.

Обґрунтування необхідності введення елементу №4:

Відповідно до положень статті 19 Конституції України «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [3].

Зважаючи на величезне розмаїття конкретних життєвих ситуацій, які виникають під час роботи служб у справах дітей з дітьми, батьками і сім'ями, наявність нормативних актів, які регламентують діяльність служб має для них першорядне значення.

Між тим, на початку розвитку системи служб у справах дітей ніяких нормативних актів окрім Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» та Положення про службу у справах дітей у їх розпорядженні не було. Це призводило до того, що працівники служб у справах дітей вимушені були діяти на свій розсуд, що нерідко призводило до критики їх з боку органів нагляду.

За роки існування системи служб у справах дітей була створена потужна нормативна база для їх роботи, проте і до цього часу вона не в повній мірі охоплює величезне розмаїття конкретних життєвих ситуацій, які виникають при виконанні державними службовцями своїх обов'язків по захисту прав дітей.

Елемент структури № 5:

Темпи наповнення нормативної бази (кількість прийнятих нормативних актів з питань захисту прав дітей на одиницю часу (рік).

Обґрунтування необхідності введення елементу № 5:

Історія розвитку системи служб у справах дітей знала періоди, коли ніяких нормативних актів у цій сфері практично не приймалося. Натомість, були періоди бурхливого розвитку нормативної бази служб. При цьому, слід взяти до уваги, що ухвалення законів, підзаконних та інших нормативних актів є не показником активності дій служб у справах дітей, а показником активності діяльності усєї системи державних органів, які опікуються проблемами дітей і мають при цьому нормотворчі повноваження. Темп наповнення нормативної бази може стати одним з основних показників при оцінці форми і вектору розвитку системи служб у справах дітей, тобто при пошуку відповіді на питання: був даний період еволюційним, чи революційним, був прогресом, стагнацією, чи регресом у справі захисту прав, свобод і законних інтересів дітей.

Елемент структури № 6:

Цифрові показники стану кадрового забезпечення ССД на місцях.

Обґрунтування необхідності введення елементу № 6:

Безпосередню роботу із захисту прав дітей здійснюють працівники служб у справах дітей на місцях. Нормативний показник штатної чисельності таких працівників від початку створення системи служб у справах дітей був встановлений Законом у його першій редакції від січня 1996 року [1]. Проте на практиці далеко не всі голови органів виконавчої влади та місцевого самоврядування дотримувалися цих норм. На початковому етапі розвитку системи служб у справах дітей в багатьох областях України штатна чисельність співробітників служб у справах дітей, встановлена керівниками відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не відповідає нормам Закону.

На подальших етапах розвитку, під тиском органів нагляду керівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування були вимушені привести ці показники у відповідність до встановлених законом норм. Проте, виникла практика, за якої означені керівники усно забороняють начальникам служб у справах дітей оголошувати конкурс на заміщення вакантних посад співробітників служби внаслідок

чого їх штатна чисельність залишається такою, що не відповідає нормам законодавства. Це, у свою чергу, призводить до зростання питомого навантаження на співробітників служби і зниження рівня обслуговування ними потреб дитячого населення відповідного регіону.

Позитивним прикладом вирішення кадрового питання, коли штати передаються службі під вирішення конкретної проблеми, стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей – сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». Цей Закон, зокрема, передбачає створення при кожній службі у справах дітей підрозділу з питань опіки та піклування, чисельність якого залежить від кількості на підпорядкованій території дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, але не може бути меншою за дві штатні одиниці [4].

Елемент структури № 7:

Висновок про те, яким був для соціальної групи населення діти, чи одної (декількох) соціальних підгруп дітей практичний результат даного етапу діяльності системи служб у справах дітей.

Обґрунтування необхідності введення елемента № 7:

Досвід роботи служб у справах дітей показує, що часом, «бурхлива діяльність» певних державних органів може не принести ніяких помітних наслідків у фактичному становищі дітей у державі. І навпаки – прийняття (наприклад) певного документа державного рівня (Закону, Постанови Кабінету Міністрів України) може кардинально змінити спрямованість дій всієї системи служб у справах дітей. Таким документом, наприклад, став Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», внаслідок прийняття якого пріоритетною соціальною підгрупою дітей, над вирішенням проблем якої працюють служби у справах дітей стали не безпритульні, як це було раніше, а категорія дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [4].

Ступінь поглиблення аналізу етапів розвитку, на думку автора, може бути:

- базовою – за одним і більше показниками структури аналізу
- середньою – не менш ніж за половиною показників структури аналізу
- глибокою – за усіма показниками структури аналізу

Важливим вбачається питання про те, за якими принципами слід відокремити один етап розвитку системи служб у справах дітей від інших етапів цього ж процесу. На думку автора слід додержуватись наступних принципів.

Одним з головних принципів підходу до періодизації процесу розвитку служби у справах дітей автор вважає принцип додержання дистанції у часі, який полягає в тому, щоб не оцінювати і не відносити до будь якого етапу розвитку системи державних органів

їх сучасний (менше одного терміну президентського правління) стан і сучасні події, які відбуваються у сфері дитинства.

Адже для того, щоб робити висновки і узагальнення, повинен пройти певний час, щоб проявилися результати і наслідки тих, чи інших дій, які були вчинені державними органами в інтересах дітей.

Навряд чи можна заперечувати, що будь-яка владна «команда» завжди позиціонує себе, як поборник прав дітей і їх захисник. Жоден президент, жоден представник політичної партії не визнає звинувачень у свою адресу, або в адресу політичної сили, яку він представляє, у недбальстві, а тим більш у порушенні прав дітей за часів його правління, або внаслідок учинених ним дій.

Є очевидним, що за часів правління будь-якої владної «команди» цей чинник навряд чи сприятиме об'єктивній оцінці процесів у сфері захисту прав дітей, особливо – щодо висновку: був цей період прогресом, регресом чи стагнацією.

Ще один принцип – говорити про закінчення одного етапу і перехід до нового етапу розвитку системи служб у справах дітей автор вважає за можливе у разі, якщо:

- у мережі служб у справах дітей чи системі їх діяльності відбулися значні кількісні, чи якісні зміни,
- змінився центральний орган влади, який керує системою служб у справах дітей, або його статус у системі органів державної влади.
- змінилася соціальна підгрупа дітей, на вирішення проблем якої переважним чином спрямовано роботу служби у справах дітей.
- змінилася основна проблема дитинства, над розв'язанням якої працюють служби у справах дітей.

Можливим, на думку автора, є також розрізнення етапів процесу розвитку системи служб у справах дітей «від події», або «від документа». Це пояснюється тим, що певні фактичні події, або певні документи державного рівня здатні докорінним чином змінити спрямованість і зміст діяльності служб у справах дітей.

Разом із тим, процес розвитку системи служб у справах дітей слід розглядати в контексті розвитку в Україні інших ланок системи державних органів, які в межах своєї компетенції опікуються питаннями захисту прав дітей. Зокрема – центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, відділів кримінальної міліції у справах дітей, тощо.

Наприклад, докорінні зміни у державному механізмі захисту прав, свобод і законних інтересів дітей відбулися з моменту введення в Україні посади Уповноваженого Президента України з прав дитини [5].

Висновки. Отже, на думку автора запропонована методика дозволяє розпочати дослідження з проблеми періодизації процесу становлення і розвитку служб у справах дітей, як провідної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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.
2. 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>.

3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.
5. 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>.
6. Сніжко М. Захист прав дітей в Україні з урахуванням міжнародних договорів з питань сімейного права / Марія Сніжко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=3163>.
7. Кондратюк Н. А. Захист прав дітей в Україні: проблеми і шляхи їх розв'язання / Н. А. Кондратюк., І. К. Тюльченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://masters.donntu.edu.ua/2011/igg/kondratuk/library/tez2.htm>.
8. Морріссон Джеральдіна Проблеми прав дитини в Україні / Джеральдіна Морріссон // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/articles/63.html>.
9. «Праця дітей – проблеми та дії у відповідь» загальна ред. Українського видання О. П. Петрашук. – К. : «Міленіум», 2002. – 168 с.
10. 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.
11. Павленко Ю. Забезпечення захисту прав дитини є складовою процесу євроінтеграції України / Юрій Павленко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21734.html>.

Є. Ю. Парамонов,

Черноморський державний університет імені Петра Могили, г. Николаев, Україна

ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ПЕРИОДИЗАЦИИ ПРОЦЕССА РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ СИСТЕМЫ СЛУЖБ ПО ДЕЛАМ ДЕТЕЙ

В статье исследуются общие подходы к периодизации процесса развития системы служб по делам детей, как основного звена механизма государственного регулирования защиты прав детей в Украине. Предлагается методика периодизации этого процесса. Определяются основные принципы размежевания этапов развития системы служб по делам детей и структура анализа их основного содержания.

Ключевые слова: служба по вопросам защиты детей; этапы развития системы служб по вопросам детей; процесс становления служб по вопросам детей.

E. Paramonov,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

COMMON APPROACHES TO PERIODIZATION OF DEVELOPMENT OF SERVICES FOR CHILDREN, AS A BASIC LEVEL OF STATE REGULATION OF CHILDREN'S RIGHTS IN UKRAINE

The article deals with the general approach to periodization of development of services for children as the main level of state regulation of children's rights in Ukraine. The method of periodization of the process is suggested. The author defines basic principles of differentiation stages in the development of services for children and structure analysis of main content.

Key words: services for children; the stages of development of services for children; periodization process of establishing services for children.