

УДК 351.86

М. В. Сіцінська,

д. держ. упр., головний науковий співробітник відділу з координації наукових заходів, міжнародного співробітництва та грантової діяльності, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID ID: 0000-0002-1714-4647

І. В. Ярмолинська,

методист I категорії факультету управління та економіки,

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID ID: 0000-0003-2201-3737

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.15.76

МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ДИТИНИ В ЗАКЛАДАХ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДОГЛЯДУ ТА ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ

M. Sitsinska,

Doctor of sciences in public administration, Chief Scientist of the Department for Coordination of Scientific Events, International Cooperation and Grant Activities, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi university of management and law

I. Yarmolynska,

Methodist of the I category of the Faculty of Management and Economics,

Leonid Yuzkov Khmelnytskyi university of management and law

MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC CONTROL FOR IMPLEMENTATION OF CHILD RIGHTS IN THE INSTITUTIONAL CARE AND CHILDREN'S INSTITUTIONS

У статті обґрунтовується актуальність дослідження механізмів здійснення громадського контролю за дотриманням прав дитини в закладах інституційного догляду та виховання дітей. Наголошено, що попередні дві спроби реформування сфери інституційного догляду та виховання в результаті дещо привернули увагу громадськості та органів державної влади щодо неефективності інституційного виховання дітей, проте не змогли подолати опору з боку працівників сфери та докорінно змінити погляди щодо соціального захисту і захисту прав дітей, які виховуються у закладах інституційного догляду та виховання. У статті зазначено, що реформа деінституалізації розпочалась із введення в дію Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки і знаходиться лише на початку реалізації, вважаємо за потрібне посилити контроль за дотриманням прав та інтересів дітей, що перебувають на утриманні у закладах інституційного догляду та виховання в перехідний період шляхом запровадження громадського контролю. Запропоновано механізми здійснення громадського контролю за дотриманням прав дитини в закладах інституційного догляду та виховання дітей в Україні, що спрямовані на захист та забезпечення прав і законних інтересів дитини в закладах інституційного догляду та виховання.

The article substantiates the relevance of the study of mechanisms for the implementation of public control over the observance of the rights of the child in institutions of institutional care and upbringing of children. It was emphasized that the previous two attempts to reform institutional care and education resulted in some attention of the public and the authorities on the ineffectiveness of institutional education of children, but failed to overcome the resistance of the workers of the sphere

and radically change the views on social protection and the protection of the rights of children who are educated in institutions of institutional care and education. The article states that the reform of deinstitutionalisation began with the introduction of the National Strategy for the reform of the institutional care and upbringing of children for 2017–2026, and is only at the beginning of the implementation; we consider it necessary to strengthen the control over the observance of the rights and interests of children in dependence on Institutions for institutional care and education in a transitional period through the introduction of public control. The mechanisms for implementing public control over the observance of the rights of the child in institutions of institutional care and upbringing of children in Ukraine aimed at protecting and ensuring the rights and legitimate interests of the child in institutions of institutional care and upbringing are proposed: ensuring transparency and control over the activities of executive authorities and local self-government bodies, whose competence includes institutional care and education of children in Ukraine; promotion of interaction between executive authorities and local self-government bodies with public associations and other civil society institutions on issues related to the activities of institutional care and education institutions; promotion of consideration by public authorities of public opinion during the reform of the system of institutional care and upbringing of children in Ukraine.

Ключові слова: громадський контроль, громадське об'єднання, деінституалізація, реформування, сфера інституційного догляду та виховання дітей.

Key words: public control, public association, deinstitutionalisation, reform, institutional care and upbringing of children.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Україна знаходиться на складному та важливому етапі інтеграції до європейської спільноти. Цей процес є можливим лише за умови активних реформ у всіх галузях суспільного життя. Попри кризові умови, в яких знаходиться країна, це — загострення воєнно-політичної ситуації, зростання соціальної напруженості у суспільстві, різке погіршення економічного стану країни, зниження життєвого рівня, добробуту населення, урядом узяті на себе зобов'язання щодо здійснення ряду реформ.

На тлі здійснення реформи децентралізації актуальності набуває реформа деінституалізації у сфері захисту прав дітей. Основні обов'язки у здійсненні деінституалізації покладені на Міністерство соціальної політики України. Координуючу роль під час реалізації завдань Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на

2017—2026 роки відведено Уповноваженому Президента України з прав дитини. Роль органів державної влади та місцевого самоврядування окреслена у Державній соціальній програмі "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2021 року. 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 [3].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Розвиток країни відповідно до європейських стандартів, сучасна політична ситуація, військові дії на території України підвищили інтерес до вивчення проблеми функціонування закладів інституційного догляду та виховання дітей. Зокрема, вивчення внутрішніх явищ та процесів, які мають місце в роботі інституційних навчально-виховних закладів як педагогічної та соціально-педагогічної проблеми займались В. Покась, В. Кушнір, А. Толкачова, М. Черепань, І. Веретенко, Ю. Поліщук, Л. Канішевська, А. Полянничко, О. Василенко, М. Бевзюк, І. Малишевська, Л. Чиждова.

Відображення проблеми реалізації прав дітей із особливими потребами, дітей-сиріт та позбавлених батьківського піклування, дітей інвалідів у інституційних закладах знаходимо у напрацюваннях Я. Бордіяна, Т. Івлевої, О. Прокопенко, проблеми соціального захисту у доробку Т. Бавол, О. Бурлаки.

Водночас аналіз наукових джерел із досліджуваної проблематики засвідчує, що для теорії та практики державного управління питання здійснення громадського контролю за дотриманням прав дитини в закладах інституційного догляду та виховання дітей залишаються актуальними, складними і потребують подальшого вивчення.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є розкриття змісту механізмів здійснення громадського контролю за дотримання прав ди-

тини в закладах інституційного догляду та виховання дітей.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Початком реформи деінституалізації в Україні вважають момент схвалення Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки. Площиною реформи є діяльність трьох профільних міністерств щодо здійснення захисту законних прав та інтересів дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, частково дітей з особливими освітніми потребами, які мають складні вади розвитку.

Оскільки це вже не перша спроба для України здійснення реформи у сфері інституційного догляду та виховання дітей, до створення Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки та Плану заходів з реалізації її I етапу були залучені українські та міжнародні громадські і благодійні організації, які мають досвід у сфері захисту прав дітей в Україні.

Формування громадянського суспільства в Україні є однією із умов становлення демократичної держави. Наявність політичної та соціальної кризи, військового конфлікту в Україні, рух у бік інтеграції до європейського простору, протягом останніх років, дещо підвищили темп формування громадянського суспільства.

Як свідчить досвід передніх двох спроб реформ у сфері інституційного догляду та виховання дітей, а також дослідження українських та міжнародних громадських і благодійних організацій, однією з головних проблем у здійсненні деінституалізації є формалізм у виконанні стратегічних завдань з боку органів державної влади.

Громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою — йдеться у Законі України "Про громадські об'єднання" [2].

Основним методом громадського контролю є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень на підконтрольних об'єктах. Вона може здійснюватись як самостійно, так і разом з органами державного контролю. За результатами перевірок на підставі складених при цьому протоколів та актів, громадські організації інформують відповідні державні органи про виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності тощо [2].

Своє право контролю над державними інституціями громадяни реалізують через різноманітні громадські об'єднання, що створюються на основі Закону України "Про об'єднання громадян".

Громадське об'єднання — це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [4].

Для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом: "...

1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі);

2) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами;

3) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя;

5) проводити мирні зібрання;

6) здійснювати інші права, не заборонені законом" [4]. Громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають права: "...

1) бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства;

2) здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Відомості про здійснення підприємницької діяльності громадським об'єднанням включаються до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань;

3) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації;

4) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

5) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності" [4]. Як бачимо, громадські об'єднання декларуються законодавством як повноцінні учасники суспільно-політичного життя в Україні.

Аналізуючи особливості механізмів державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей, неодноразово звертали увагу на те, що саме у цій сфері дуже активною та продуктивною є позиція громадських та благодійних організацій. Внесення пропозицій до уряду щодо просування деінституалізації в Україні та активне пілотування в регіонах соціальних послуг викликає необхідність отримання статусу офі-

ційного учасника реформування галузі та можливості здійснювати без перешкод громадський контроль за діяльністю об'єктів сфери інституційного догляду та виховання. На жаль, в Україні і досі не прийнятий Закон "Про громадський контроль", хоча двічі протягом останніх років були зареєстровані проекти щодо зазначеного Закону. Цей Закон змінив би статус громадського контролю та чітко окреслив би його повноваження.

Оскільки реформа деінституалізації розпочалась із введення в дію Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки і знаходиться лише на початку реалізації, вважаємо за потрібне посилити контроль за дотриманням прав та інтересів дітей, що перебувають на утриманні у закладах інституційного догляду та виховання в перехідний період шляхом запровадження громадського контролю.

У Альтернативному звіті про дотримання Україною положень Конвенції ООН про права дитини за період з 2011 по 2018 роки йдеться "...реальна кількість інтернатних закладів майже не скорочується, вони реформуються в інші типи закладів. Відповідно до затверджених Кабінетом Міністрів України нових положень про окремі типи закладів передбачено можливість створення інтернатів у структурі цих закладів. Школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, часто реорганізуються у спеціальні школи-інтернати для дітей з особливими потребами, незважаючи на те, що надати дитині, зокрема, з затримкою психічного розвитку, ефективну допомогу в умовах інтернатного закладу неможливо. Це один з шляхів штучного приховування процесів, що відбуваються в державі. Відповідно до законодавства України, до сімейних форм виховання можуть бути влаштовані лише діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування. Наразі 92% дітей в інтернатах не підпадають під таку категорію через перебування в інституційному закладі на інших підставах, відповідно, такі діти фактично лишуються без піклування батьків, але юридично — позбавлені перспектив виховання у сімейному середовищі. Держава ставить перед собою задачу повернення дітей з інтернатів до сімей, проте наразі мета не відповідає реальним діям з боку держави. Так, у серпні 2017 року Урядом прийнята "Національна стратегія реформування інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки", кінцевим результатом якої є зміна системи інституційного догляду та виховання дітей на систему, яка забезпечує догляд і виховання дитини в сімейному або наближеному до сімейного середовищі. Однак очікувані результати Стратегії виглядають занадто амбіційними, зокрема, поставлена мета щодо зменшення, починаючи з 2018 року, кількості дітей" [1].

ВИСНОВКИ

Отже, як бачимо, потреба у громадському контролі за сферою інституційного догляду та виховання дітей є нагальною. З метою уникнення формалізму у виконанні основних етапів реалізації Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки та отримання достовірної інформації щодо дотримання прав дітей та законних інтересів дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування, дітей з

інвалідністю, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, частково дітей з особливими освітніми потребами, які мають складні вади розвитку, в умовах реалізації реформи деінституалізації нами запропоновано механізми здійснення громадського контролю за дотриманням прав дитини в закладах інституційного догляду та виховання дітей в Україні, що спрямовані на захист та забезпечення прав і законних інтересів дитини в закладах інституційного догляду та виховання, а саме:

- забезпечення прозорості та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, до компетенції яких належать питання інституційного догляду та виховання дітей в Україні;
- сприяння взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю закладів інституційного догляду та виховання дітей;
- сприяння врахуванню органами державної влади громадської думки під час реформування системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Література:

1. Альтернативний звіт про дотримання Україною положень Конвенції ООН про права дитини за період з 2011 по 2018 роки. URL: <http://childrights.org.ua/upload/5c9b8d2a462f6.pdf>
2. Громадський контроль. URL: https://www.pravo.vuzlib.su/book_z811_page_43.html
3. Державна соціальної програми "Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини" на період до 2021 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-socialnoyi-programi-nacionalnij-plan-dij-shodo-realizaciyi-konvenciyi-oon-pro-prava-ditini-na-period-do-2021-roku>
4. Закон України "Про громадські об'єднання". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

References:

1. Yasenovs'ka, M. Karahiaur, K. and Klochko, S. (2019), "An alternative report on compliance by Ukraine with the provisions of the UN Convention on the Rights of the Child for the period from 2011 to 2018", available at: <http://childrights.org.ua/upload/5c9b8d2a462f6.pdf> (Accessed 17 July 2019).
2. Mel'nyk, A.F. Smolens'kyj, O.Yu. Vasina, A.Yu. and Hordiienko, L. Yu. (2003), "Public control", available at: https://www.pravo.vuzlib.su/book_z811_page_43.html (Accessed 17 July 2019).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), "The State Social Program "National Action Plan for the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child" for the period up to 2021", available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-socialnoyi-programi-nacionalnij-plan-dij-shodo-realizaciyi-konvenciyi-oon-pro-prava-ditini-na-period-do-2021-roku> (Accessed 18 July 2019).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On Public Associations", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (Accessed 18 July 2019).

Стаття надійшла до редакції 27.07.2019 р.