

- 1 -

DRAFT REPORT

TACIS PROJECT

DEVELOPMENT OF INTEGRATED SOCIAL SERVICES
FOR EXPOSED FAMILIES AND CHILDREN

RESULT 2.1

ANALYSIS OF THE EXISTING LEGISLATION IN THE FIELD
OF SOCIAL PROTECTION RENDERED TO FAMILIES AND CHILDREN

KYIV CITY, UKRAINE

OCTOBER 2005

PREPARED BY JUNIOR LEGAL EXPERT, OLEKSANDR VINNIKOV

Вступ	стор. 3
Чинні міжнародно-правові зобов'язання України щодо соціального захисту дітей та відповідність їм національного законодавства	стор. 4
Конституційні норми прямої дії	стор. 6
Закони України, в тому числі спеціальні закони, та укази Президента	стор. 7
Державні програми та акти Кабінету Міністрів	стор. 11
Нормативні акти центральних органів виконавчої влади	стор. 12
Нормативні акти органів місцевого самоврядування	стор. 14
Судова практика та інші засоби правового захисту	стор. 14
Рекомендації щодо змін законодавства	стор. 16
Заключні положення	стор. 17

Вступ

Принцип верховенства права, задекларований в статті 8 Конституції України, поступово втілюється також у розвитку законодавства про охорону прав дітей та сімей з дітьми. На сьогодні можна констатувати, що, попри неминучі політичні дискусії, підхід на основі прав дитини поширюється і власне у нормативних актах, і в державній політиці.

Законодавство України про соціальний захист дітей та сімей з дітьми є комплексною системою, що включає кілька видів нормативних актів, які можуть застосовуватися безпосередньо або разом з іншими актами в галузі цілей Проекту.

Предметом цього звіту є аналіз особливостей змісту та застосування нормативно-правових актів щодо захисту прав дітей, до яких належать, зокрема:

- 1) Чинні міжнародні договори та міжнародно-правові зобов'язання України та відповідність їм національного законодавства
- 2) Конституційні норми прямої дії
- 3) Закони України, в тому числі спеціальні закони про захист прав дітей, та укази Президента
- 4) Нормативні акти Кабінету Міністрів України
- 5) Нормативні акти інших центральних органів виконавчої влади
- 6) Нормативні акти органів місцевого самоврядування
- 7) Судова практика та інші засоби правового захисту

Аналіз ґрунтується на предметі регулювання указаних нормативно-правових актів відповідно до цілей проекту та підходу на основі прав дитини. Ці права включають, зокрема, викладені в Конвенції ООН про права дитини вимоги до національного законодавства щодо:

Статусу дітей як суб'єктів права та їх основних прав

Права дитини на життя, виживання, захист та здоровий розвиток

Права на свободу, особисту недоторканність та захист гідності

Права на захист від усіх форм експлуатації (в тому числі сексуальної) і жорстокого поводження

Права на недискримінацію

Права на особисте і сімейне життя

Права на врахування кращих інтересів дитини

Права на участь (в тому числі у розгляді судових та адміністративних справ, що стосуються дитини)

Права на користування послугами з охорони і відновлення здоров'я та їх оцінку

Права на освіту, відпочинок та дозвілля

Права на гідний рівень життя та соціальне забезпечення

Аналіз, за потреби, включає також законодавче регулювання системи органів, що здійснюють захист прав дітей (в тому числі шляхом надання соціальних та інших послуг), а також законодавство про фінансування таких органів.

Додатковий Перелік нормативних актів додається (Додаток № 1).

Чинні міжнародно-правові зобов'язання України щодо соціального захисту дітей та відповідність їм національного законодавства

Україна ратифікувала Конвенцію ООН про права дитини, що набрала чинності в вересні 1991 року, та зобов'язалася вжити певні заходи, спрямовані на забезпечення прав дитини, основні з яких перелічено у вступній частині цього звіту.

Позитивну оцінку політики України, спрямованої на реалізацію положень Конвенції, та прогрес, досягнутий після першої періодичної доповіді України в 1997 році, було зазначено у підсумкових спостереженнях Комітету ООН з прав дитини, схвалених після другої періодичної доповіді України на 31-й сесії в Женеві 22 вересня 2002 року.

Україна ратифікувала також Факультативний протокол до цієї Конвенції щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії (Закон № 716 від 03.04.2003 р.), на підставі якого було внесено або змінено спеціальні положення Кримінального кодексу та Кримінально-процесуального кодексів. Відтак будь-яке передання дітей іншій особі або групі осіб за винагороду або відшкодування, а також неправомірне посередництво в усиновленні дітей є в Україні незаконним. Кожна країна-учасниця має протягом двох років після приєднання подає Комітету з прав дитини доповідь, яка містить повну інформацію про заходи, вжиті нею з метою виконання положень цього Протоколу, тож ця доповідь має бути оприлюднена урядом України в цьому році. Подальші доповіді про виконання Протоколу подаються кожні п'ять років.

Подано законопроекти про ратифікацію таких міжнародно-правових актів у галузі захисту дітей, як Гаазька конвенція про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення та Гаазька конвенція про громадсько-правові аспекти міжнародного викрадення дітей.

Крім того, Україна є членом Ради Європи і ратифікувала в липні 1997 р. Європейську конвенцію про основні свободи та права людини, а також протоколи до цієї Конвенції. Зокрема, Україна взяла на себе зобов'язання щодо права на особисту недоторканність (щодо затримання неповнолітніх), права на повагу до сімейного та приватного життя, та заборони дискримінації на підставі статей 5, 8, та 14 Конвенції.

Крім того, в 1996 р. Україна приєдналася також до Європейської конвенції про здійснення прав дітей та Європейської конвенції про правовий статус позашлюбних дітей.

Окремі Рекомендації Ради Європи, як-от R (87) 6 "Про прийомні сім'ї", також поступово інкорпорується в національне законодавство. Ціла низка законодавчих актів буде змінена або прийнята в перебігу Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої законом № 1629 від 18.03.2004 р.

Як правило, ратифікація цих міжнародно-правових актів спричиняє потребу в прямих змінах у національному законодавстві. Хоча практично жоден законодавчий акт не містить прямих відсилочних норм щодо застосування цих конвенцій, їх часто вказують як підставу для прийняття національного акту на виконання певних міжнародних договорів України.

Також неузгодженою залишається методологічна та термінологічна база, що призводить до проблем щодо однозначного застосування законодавства.

Серед Конвенцій Міжнародної Організації Праці щодо захисту прав дітей для цілей Проекту треба окремо зазначити Конвенції Міжнародної організації праці N 182 про заборону і негайні заходи щодо викорінення найгірших форм дитячої праці (ратифіковано в жовтні 2000 р.), а також про охорону материнства № 183 (в редакції 2002 р.).

У галузі кримінального судочинства щодо неповнолітніх для захисту прав дітей найбільше значення мають Пекінські Правила (Мінімальні стандартні правила ООН стосовно відправлення правосуддя щодо неповнолітніх), Токійські Правила (Мінімальні стандартні правила ООН щодо заходів, не пов'язаних з позбавленням волі) та Ер-Ріядські Принципи (Керівні принципи ООН щодо запобігання злочинності серед неповнолітніх).

Втім, вказані стандарти досі застосовуються в національному законодавстві України лише частково, і на необхідність їх повнішої інкорпорації вказано в важливому Указі Президента № 1086 від 11.07.2005 р.

Важливими міжнародно-правовими інструментами є також двосторонні угоди про технічну допомогу з іноземними державами та міжнародними організаціями (в тому числі групи

Світового Банку), які передбачають окремі заходи на захист прав дітей, розвиток та удосконалення застосування національного законодавства у цій галузі.

Окремі контрольні функції щодо виконання міжнародних договорів щодо захисту прав дітей здійснюють також представники спеціалізованих органів ООН (постійний представник ЮНІСЕФ, національний кореспондент МОП тощо).

У зв'язку зі значним зростанням міграційних потоків особливу значущість набувають також міжнародні договори України, пов'язані з міграцією, статусом біженців та наданням правової допомоги у сімейних та цивільних справах, які зачіпають захист чимдалі більшої групи дітей.

Конституційні норми прямої дії

Норми Конституції України 1996 року, як зазначено в її статті 10, мають пряму дію, а отже, для їх застосування або судового захисту теоретично не обов'язково приймати спеціальні закони чи інші нормативні акти.

Крім того, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів Конституція забороняє звуження змісту та обсягу наявних прав та свобод (стаття 22).

Отже, на підставі Конституції українська держава взяла на себе такі основні зобов'язання не лише щодо прав усіх осіб, а й щодо спеціального захисту прав дітей та сімей з дітьми: рівність прав дітей незалежно від походження та народження у шлюбі або поза шлюбом (стаття 52)

правовий захист материнства і дитинства (статті 24 та 51);

заборону насильства над дітьми та їх експлуатації (стаття 52)

право спростовувати інформацію про себе і про членів своєї сім'ї (стаття 32);

заборону використання праці неповнолітніх на небезпечних для їх здоров'я роботах (стаття 43);

право на соціальний захист, включаючи рівень життя, не нижче прожиткового мінімуму, передбаченого законом, якщо соціальні виплати є основним джерелом існування (стаття 46);

обов'язок батьків утримувати дітей до їх повноліття (стаття 51)

обов'язок держави щодо утримання і виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (стаття 52);

обов'язок держави забезпечити повну загальну середню освіту, а також доступ до безплатної дошкільної та позашкільної освіти (стаття 53).

Права, гарантовані статтями 24 та 52, не можуть бути обмежені тимчасово або за умов військового та надзвичайного стану (стаття 64).

Втім, у статті 92 вказано, що гарантії прав та свобод та засади регулювання сім'ї, шлюбу та охорони дитинства регулюються виключно законами України. Отже, для реалізації відповідних прав дитини необхідно прийняти спеціальні закони або внести зміни до чинних законів.

Крім того, Конституція делегує Президентові прийняття указів з питань, які не врегульовані Конституцією або законами. Ця норма може змінитися у зв'язку з гаданою конституційною реформою, але на сьогодні Президент зберігає право видавати укази, які мають силу закону, та неодноразово ними користався, як ми побачимо на прикладі Указу № 1086 від 11.07.2005 року.

Закони України, в тому числі спеціальні закони, та укази Президента

Для цілей виконання проекту необхідно одразу зазначити, що застаріла законодавча техніка і слабкі традиції парламентського та громадянського контролю за виконавчою владою, призводять до того, що закони України, як правило, є деклараціями намірів і доручень уряду, що залежать від політичної кон'юнктури в парламенті (Верховній Раді) і, меншою мірою, в суспільстві в цілому.

Негативними наслідками цього є:

- 1) пряме або опосередковане делегування прав на нормативне регулювання окремих питань центральним або місцевим органам виконавчої влади;
- 2) відсутність або нечіткість конкретних заходів і процедур прямої дії;
- 3) відсутність можливості фінансувати з бюджету конкретні заходи на виконання безпосередньо законів;
- 4) посилення у тексті законів на інші закони або "відповідне законодавство", що не стосуються прямо предмету регулювання законів або мають розбіжності з пізніше прийнятими законами.

Все це треба враховувати при плануванні та здійсненні заходів проекту щодо захисту прав дітей, адже прийняття нових спеціальних законів за таких умов може не тільки розв'язати наявні проблеми, а й ускладнити їх або створити нові правові колізії.

Станом на жовтень 2005 року найважливіші законодавчі положення стосовно захисту прав дітей містяться, природно, у Сімейному кодексі, який набрав чинності 2004 року, а також законах України, як-от закон "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" № 2342 від 13.01.2005 р., "Про охорону дитинства" № 2402 (від 26.04.2001 р.), "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" № 2811 (в редакції від 01.04.2005 р.), та "Про соціальну роботу з дітьми та молоддю" № 2558 (в редакції від 28.01.2005 р.)

Зокрема, Сімейний кодекс дає правові визначення дитини, сім'ї, прав та обов'язків у сім'ї, форм і процедур захисту прав дитини, в тому числі усиновлення, встановлення опіки та піклування. Протягом 2005 року в цей кодекс було також внесено кілька важливих змін щодо опіки та піклування, і триває розгляд кількох законопроектів, що прямо стосуються захисту прав дітей, в тому числі майнових, і в Сімейному, і в Цивільному кодексах.

Окремі важливі питання пов'язані із захистом прав дітей регулюються іншими кодексами України (зокрема, Цивільним, Кримінальним, Кримінально-Процесуальним і Житловим) та законами, зокрема, "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" № 2017 від 05.10.2000 р., "Про попередження насильства в сім'ї" № 2789 від 15.11.2001 р., "Про забезпечення рівних можливостей чоловіків і жінок" № 2866 від 08.09.2005 р., "Про соціальні послуги" № 966 від 19.06.2003 р. та "Про відпустки" № 504 від 15.11.1996 р.

Наприклад, у вересні 2005 року набрали чинності новий Цивільно-процесуальний кодекс та Кодекс адміністративного судочинства, які регулюють захист прав дітей у суперечках приватних осіб між собою та з державними органами, їх посадовими особами та іншими особами, які виконують функції держави.

У зв'язку зі значним розширенням інформаційних відносин у галузі захисту прав дітей (створення реєстрів, загроза персоніфікації даних про особу, запити усиновителів тощо) особливої значущості набуває застосування законів "Про інформацію" та "Про боротьбу з корупцією".

Треба зазначити, що останнім часом законодавці приділяють питанням захисту прав дітей значну увагу, що відобразилося в прийнятті таких законів, як згаданий вище Закон "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування". Цей закон встановлює пріоритет 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 усиновителів. Він також встановлює достатньо високі мінімальні соціальні

стандарти для захисту прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (віком до 23 років) незалежно від форми їх влаштування та утримання. Закон надає органам опіки та піклування право на вичерпні заходи для влаштування таких дітей у сім'ї громадян України та передбачає створення єдиних державних служб у справах неповнолітніх. Важливо також, що закон визначає права та обов'язки батьків-вихователів дитячих будинків сімейного типу.

Не обмежуючись прийняттям законів, Верховна Рада приймає також постанови з окремих питань, пов'язаних з захистом прав дітей, як-от "Про дитячу безпритульність та шляхи подолання цього явища" від 06.09.2005 року. В ній роботу органів виконавчої влади щодо запобігання дитячій безпритульності і бездоглядності визнано незадовільною, що призводить до загроз демографічній та національній безпеці України.

Верховна Рада проголосила 2006 рік роком захисту дитини в Україні.

Для цього заплановано законодавчі і бюджетні заходи на підтримку організаційно-правових і фінансових умови для усиновлення та встановлення опіки і піклування над безпритульними і бездоглядними дітьми, забезпечення доступу до соціального житла, створення місцевих служб соціальних працівників та формування системи спеціально уповноважених суддів для розгляду справ неповнолітніх. Доповідь КМУ про виконання цієї постанови призначено на лютий 2006 року.

Періодично проводяться парламентські слухання для розробки рекомендацій з окремих питань. Так, у вересні 2005 року проведено парламентські слухання "Забезпечення прав дітей в Україні. Охорона материнства і дитинства", рекомендації яких є базою для подальших законопроектів та нормативних актів уряду.

Особливу увагу рекомендовано приділити захисту дітей-інвалідів (на початок 2005 року їх було в Україні 141 тис., з них 20% в інтернатних закладах) та дітям, що перебувають у сім'ях, де не забезпечується належний догляд (zareєстровано 104 тис. дітей).

Участь громадськості і представників неурядових організацій у парламентських слуханнях, громадських радах при комітетах Верховної Ради, а також доповіді Уповноваженого (Омбудсмена) з прав людини при Верховній Раді також активізують розвиток законодавчої бази з захисту прав дітей. Планується створення при Департаменту з прав дитини при інституті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і посади омбудсмена з прав дитини, яку обійматиме керівник Департаменту.

З лютого 2005 року внесено на розгляд Верховної Ради кілька законопроектів стосовно захисту прав дітей, наприклад, про Єдиний державний реєстр дітей сиріт і позбавлених батьківського піклування, про центри усиновлення дітей, про дитяче харчування, про збільшення державної допомоги сім'ям з дітьми і дітям-інвалідам, про поліпшення умов житлового кредитування для багатодітних та молодих сімей, а також про надбавки до державних пенсій за виховання дитини.

Не меншу увагу питанням захисту прав дітей приділяють також укази Президента України, який зберігає право видавати укази та розпоряджень на виконання Конституції і законів України.

Національна програма "Діти України", реалізація якої закінчується в 2005 році і яка затверджена указом Президента № 63/96 від 16.01.1996 року.

Верховна Рада рекомендувала Президенту продовжити її дію принаймні до кінця 2006 року та прийняти на період до 2010 року нову Національну програму дій "Українська дитина в українській родині".

Указ Президента "Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей" № 1086 від 11.07.2005 року з метою захисту прав дітей на сімейне виховання та здоровий розвиток визначив такі кардинальні для захисту прав дітей завдання центральних органів виконавчої влади, як 1) створення урядового органу з захисту прав дітей (у складі МСМС); 2) розробку механізму фінансування витрат на утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, незалежно від форми їх влаштування за принципом "гроші ходять за дитиною"; 3) реалізацію батьками-вихователями дитячих будинків сімейного типу функцій законних представників дітей без спеціальних повноважень; 4) включення в проект Державного бюджету на 2006 рік видатків на утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, не менше двократного розміру прожиткового мінімуму для таких дітей; 5) розробку проектів Національної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки та Національного плану дій на 2006-2016 роки щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини.

Крім того, Президент також має право як подавати законопроекти до Верховної Ради (і право вето щодо прийнятих нею законопроектів), так і право давати окремі доручення Кабінету Міністрів щодо розробки, зміни та скасування нормативних актів, прийнятих КМУ та іншими органами виконавчої влади.

Для здійснення проекту важливим є також право Президента призначати та звільняти голів обласних та районних державних адміністрацій та контролювати виконання ними законів та указів.

Державні програми та акти Кабінету Міністрів України

Кабінет Міністрів постійно приймає нормативні акти, пов'язані з захистом прав дітей. Як правило, це постанови та розпорядження – на виконання законів України та делегованих ними повноважень, а також доручень та указів Президента. Крім того, Кабінет Міністрів має значну власну компетенцію, яка полягає в підготовці бюджетів, державних програм, а також координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Тільки за останні два місяці Кабінет Міністрів ухвалив, наприклад, Типові положення про соціальний гуртожиток, про соціальний центр матері і дитини, про центр соціальної реабілітації, про центр соціальних служб для дітей, сім'ї та молоді.

КМУ має ключову компетенцію не тільки в підготовці, а й в виконанні державного бюджету в частині, пов'язаній з захистом прав дітей.

Зокрема, Постанова КМУ № 823 від 25.08.2005 року визначила Порядок надання одноразової допомоги дітям-сиротам по досягненні 18-річного віку.

Постанова КМУ № 315 від 21.04.2005 р. "Про деякі питання призначення та виплати допомоги сім'ям з дітьми" підвищила суму допомоги при народженні дитини до кратної 22,6 розміру прожиткового мінімуму.

В червні 2005 року подано законопроект про затвердження Державної цільової програми розвитку національного усиновлення в Україні "Кожній дитині – власну родину".

Прийнято Державну програму відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року (Постанова КМУ № 33 від 16.01.2003 р., що передбачає комплекс заходів щодо фінансування різних видів оздоровчих закладів для дітей, права яких потребують особливого захисту, розробку державних стандартів та атестування і паспортизацію об'єктів дитячого відпочинку та оздоровлення і низку інших заходів на захист прав дітей.

Постанова КМУ № 976 від 28.07.2004 р. "Про встановлення пільгового тарифу на перевезення дітей залізничним транспортом" передбачає важливі гарантії для оздоровлення та відпочинку дітей з груп ризиків.

Особливу увагу необхідно приділити реформуванню згідно з пізнішими законами та міжнародними договорами України Правил опіки, які не змінювалися з 1969 року, а зміни

1997 року було опротестовано. Нове Положення про органи опіки та піклування має бути розроблено на підставі Постанови Верховної Ради № 2894 від 22.09.2005 р.

Нормативні акти центральних органів виконавчої влади

Необхідно зважати на тривалий "конфлікт компетенції" щодо функцій, пов'язаних з захистом прав дітей центральними органами виконавчої влади України.

На підставі Указу Президента № 1176 від 18.08.2005 р. на Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту покладено виконання таких функцій, а отже, і прийняття у межах своєї компетенції нормативних актів з відповідних питань:

заходи щодо соціально-правового захисту дітей, запобігання бездоглядності та правопорушенням серед дітей, соціально-психологічної реабілітації найбільш уразливих категорій дітей, зокрема дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, ведення банку даних про дітей груп ризику, контроль та координує діяльність служб у справах неповнолітніх;

додержання вимог законодавства щодо опіки (піклування) над дітьми-сиротами і дітьми, позбавленими батьківського піклування, а також щодо усиновлення;

сприяння розвитку різних форм сімейного виховання дітей-сиріт і дітей,

позбавлених батьківського піклування, створенню дитячих будинків сімейного типу, передачі дітей до прийомних сімей; здійснює в межах своєї компетенції контроль за розвитком мережі спеціальних установ для неповнолітніх;

заходи щодо захисту житлових і майнових прав дітей, перевірки умов утримання і виховання дітей у спеціальних установах для неповнолітніх, організації позашкільної освіти та виховної роботи за місцем проживання дітей.

Втім, міністерство є далеко не єдиним органом, уповноваженим приймати нормативні акти, в тому числі державні стандарти і нормативи, а також фінансувати певні соціальні послуги.

З метою виконання Конвенції про права дитини, Національної програми "Діти України" та інших заходів з захисту прав дітей, що потребують координації різних державних органів, було створено Міжвідомчу комісію з охорони дитинства (Постанова КМУ № 1200 від 03.08.2000 р.) на чолі з міністром охорони здоров'я. Ця Комісія, окрім координації методичної та законопроектної роботи, готує також щорічну державну доповідь Президенту України про становище дітей в Україні та стан реалізації державної політики у сфері охорони дитинства.

Деякі функції стосовно захисту прав дітей і, головне, запобіганню їх порушенню виконує і Міжвідомча комісія з питань сімейної політики (Постанова КМУ № 478 від 06.05.2001 р.) та Міжвідомча координаційна рада з питань протидії торгівлі людьми (Постанова КМУ № 1961 від 25.12.2001 р.).

Крім того, станом на жовтень 2005 року значні повноваження, пов'язані з захистом прав дітей та розробкою відповідних державних стандартів і нормативів, мають, зокрема, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство освіти та науки, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство внутрішніх справ, а також Міністерство юстиції.

Серед основних нормативних актів, які останнім часом прийняли або істотно змінили ці відомства, треба вказати, зокрема:

"Порядок розгляду звернень і повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення" (Наказ МВС, МОЗ, МОН, Держкомсім'ї № 5/34/24/11 від 16.01.2004 р.)

"Порядок ведення банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" (Наказ МСМС № 1466 від 28.07.2005 р.), що передбачає формування також регіональних та місцевих банків даних;

З огляду на делеговані законами та указами Президента повноваження, ці міністерства не обмежуються лише нормативними актами, що діють всередині України. Так, 19 вересня 2005 року Міністерство освіти та науки встановило, по суті, мораторій на усиновлення українських дітей громадянами шести країн, в тому числі чотирьох країн Європейського союзу, які не надавали достатньої інформації про усиновлених. Це можна вважати формою захисту прав значної групи дітей, адже за даними цього міністерства іноземні громадяни усиновили загалом понад 10 тисяч українських дітей.

В силу бюджетної системи України, саме центральні органи виконавчої влади та їхні місцеві підрозділи здійснюють переважну частину державних програм та фінансування інших заходів, пов'язаних із захистом прав дітей. Це обертає питання міжвідомчої координації та реформи бюджетного фінансування на ключові як для розвитку захисту прав дітей у цілому, так і для цілей проекту зокрема.

Особливого значення це набуває з огляду на те, що в 2004-2005 роках вузько відомчий підхід до фінансування, ліцензування та інших видів регулювання соціальних послуг

недержавними установами та окремими громадянами уже довів свою неефективність та потребує значних змін¹.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування

Відповідно до статей 32 і 34 закону "Про місцеве самоврядування" № 280 від 21.05.1997 р., значні повноваження щодо захисту прав дитини мають також органи місцевого самоврядування.

Зокрема, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад здійснюють функції органів опіки і піклування, вирішують питання про державне утримання та соціальне забезпечення окремих категорій дітей.

Особливого значення ці функції набувають з огляду на положення Закону "Про основні заходи...", яке покладає фінансування відповідних заходів на місцеві, районні та обласні бюджети, хоча райони та області не відносяться до системи самоврядних громад.

Втім, оскільки місцеве самоврядування має, як правило, недостатні фінансові та інші ресурси для здійснення власних програм, ці органи обмежуються виконанням делегованих повноважень і, відповідно, використанням коштів державного бюджету чи обласного бюджету, що призводить до частих випадків "конфлікту компетенції" з підрозділами міністерств у складі обласних та районних державних адміністрацій.

Судова практика та інші засоби правового захисту

Очевидно, захист прав дітей у демократичному суспільстві не має бути монополією органів виконавчої влади. Тим більше, порушення цих прав, у тому числі органами виконавчої влади, підлягають незалежному і багатоступеневому контролю.

Згадані вище конституційні та інші законодавчі гарантії судового захисту прав та основних свобод поширюються і на дітей, і на їх законних представників. В визначених законом

¹ Так, тільки в Донецькій області в 2004 році залишилося невикористаними близько 40 млн. грн. бюджетних коштів, асигнованих на фінансування соціальних послуг через одну тільки службу зайнятості. Екстраполяція даних по іншим відомствам на цілу Україну показує, що міжвідомча координація та створення міжвідомчих органів з регулювання соціальних послуг та/або захисту прав дітей дасть дуже значну економію бюджетних коштів – ця окрема думка автора звіту не обов'язково відображає погляди проекту і TACIS.

випадках функції законних представників можуть виконувати органи опіки та піклування та органи Прокуратури України.

Окрім судів загальної юрисдикції, в Україні формується система адміністративних судів, які окремо розглядатимуть суперечки громадян та державних органів або їх посадових осіб. Обидві системи судів мають апеляційні та касаційні інстанції, що забезпечує кращі гарантії додержання матеріального і процесуального права також щодо захисту прав дітей.

Громадяни України мають право конституційного звернення до Конституційного суду в разі порушення або обмеження конституційних гарантій їх прав на підставі тлумачення судами чи державними органами інших актів законодавства. Так, однією з важливих справ, що спричинила значні зміни у законодавстві щодо представництва інтересів та захисту прав (правової допомоги і вільного вибору захисника), було рішення Конституційного суду № 13-рп від 16.11.2000 р.

Серйозною гарантією захисту прав є також можливість захисту в міжнародних судах та подібних їм органах. Станом на жовтень 2005 року Європейський суд з прав людини ухвалив 49 рішень проти України, втім, він ще не приймав рішень, що повністю або частково стосувалися захисту прав дітей, аналогічних справі проти Ірландії 1984 р., про захист права на сімейне життя та усиновлення позашлюбної дитини.

Судова практика в справах стосовно захисту неповнолітніх або скоєних ними правопорушень узагальнена в рішеннях Верховного Суду України.

Зокрема, Постанові Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду "Судова практика у справах про злочини неповнолітніх і втягнення їх у злочинну діяльність" від 29.08.2003 р., та Постановах Пленуму Верховного Суду № 5 від 16.04.2004 р. "Про практику застосування законодавства у справах про злочини неповнолітніх", № 6 від 22.12.1995 р. "Про практику застосування судами примусових заходів виховного характеру" та № 2 від 27.02.2004 р. "Про застосування судами України законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність".

В цивільних справах Верховний суд не приймав щодо нового Сімейного кодексу постанов, подібних Постанові № 16 від 12.06.1998 р. "Про застосування судами деяких норм Кодексу про шлюб і сім'ю України"

Адміністративні суди перебувають тільки у стадії формування, тому узагальнення їх практики щодо захисту прав дітей можна здійснити тільки пізніше.

Рекомендації щодо змін законодавства

Запропоновані у Висновку попереднього аналізу зміни до законодавства щодо захисту прав дітей або здійснені протягом липня-жовтня 2005 року, або включено до переліку законопроектів та доручень КМУ та центральним органам виконавчої влади.

Проте, необхідно здійснення постійної професійної експертизи проектів відповідних законопроектів та інших нормативних актів щодо їх відповідності міжнародним зобов'язанням України, зокрема, стосовно захисту прав дитини, указаних у Вступі.

Крім того, серйозними проблемами законодавчого регулювання з точки зору цілей проекту залишаються такі.

Всупереч вимогам законів „Про соціальні послуги” і „Про ліцензування деяких видів господарської діяльності” № 1775 від 01.06.2000 р., досі не прийнято ліцензійні умови професійної діяльності у сфері надання соціальних послуг (в т.ч. для дітей) і не визначено орган ліцензування. Проте, надання відповідних послуг без ліцензії приватними закладами та фізичними особами (соціальними працівниками, волонтерами тощо), які не є працівниками комунальних або державних закладів, уже сьогодні проблематично в частині державного фінансування та відшкодування їх витрат.

В законопроектах та інших нормативних актів практично не враховуються вимоги законодавства про інформацію, зокрема, про захист даних про особу (і дітей, і усиновителів та інших учасників сімейних форм виховання). Це стосується також захисту даних про особу в автоматизованих системах, стосовно якого Україна ратифікувала відповідну Європейську конвенцію (95/46/ЄС).

Найскладнішою проблемою залишається підвищення ефективності механізму бюджетного фінансування програм і заходів на захист прав дітей. Уже сьогодні чимало експертів висловлюють побоювання, що надмірні „цільові” соціальні виплати можуть справляти вплив, протилежний вказаним законодавцем цілям, тобто призвести до передання дітей тим особам чи закладам, які мають найбільше фінансування, замість виховання в сім'ї.

Місцеві і – меншою мірою державні – програми соціальних послуг та фінансування інших заходів надзвичайно складно фінансувати на підставі окремих бюджетних рішень, надто в разі довгострокових проектів. Рекомендується також виділити в рамках місцевого самоврядування спеціалізований міжвідомчий (або між територіальний) орган, який міг би фінансувати довгострокові соціальні проекти на підставі зведеної програми чи бюджетного регламенту.

Доцільним для забезпечення принципу „гроші ідуть за дитиною” може стати і створення спеціального державного фонду для гарантування соціальних стандартів у галузі захисту прав дітей з огляду на те, що кількість дітей у групах, що потребують захисту може значно мінятися навіть протягом одного бюджетного року і вони можуть мігрувати в інші територіально-адміністративні громади.

В Законі "Про заходи..." дозволено трансферти між обласними та державним бюджетами в разі зміни місця та форм влаштування дітей-сиріт відповідно до принципу "гроші слідують за дитиною" (ст. 9), хоча це положення ще має бути належно врегульовано у бюджетному законодавстві. Наразі місцеві державні адміністрації не зацікавлені в реалізації цих положень, оскільки втрачають значні бюджетні кошти.

З огляду на законодавчо встановлений пріоритет сімейних форм виховання викликає сумнів норма у Постанові Верховної Ради № 2894 від 22.09.2005 р. про подальше цільове виділення коштів на будівництво нових будинків-інтернатів.

Обов'язок кожної особи повідомляти органи опіки та внутрішніх справ про місце знаходження дитини-сироти може стати предметом активних кампаній соціальної реклами (ст. 30), оскільки адміністративної чи кримінальної відповідальності за порушення цього обов'язку не встановлено.

Заключні положення

До аналізу додаються такі додатки:

Додаток 1 Додатковий Перелік нормативно-правових актів України, які регулюють положення сімей з дітьми, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування

Додатковий Перелік нормативно-правових актів України, які регулюють положення сімей з дітьми, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування

Міжнародні договори України

№ п/п	Назва	Дата	№ реєстр.
1	Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії	03.04.2003	716
2	Європейська конвенція про основні свободи та права людини	07.07.1997	-
3	Європейська конвенція про здійснення прав дітей	25.01.1996	-
4	Конвенція МОП про охорону материнства (у редакції від 02.07.2002 р.)	15.06.2000	183

Кодекси України

1	Кодекс адміністративного судочинства	06.07.2005	2747
---	--------------------------------------	------------	------

Закони України

	Про інформацію	02.10.1992	2657
	Про відпустки	15.11.1996	504
	Про боротьбу з корупцією	05.10.1995	356
	Про місцеве самоврядування	21.05.1997	280
	Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу	18.03.2004	1629
	Про забезпечення рівних можливостей чоловіків в жінок	08.09.2005	2866

Постанови Верховної Ради України

1	Про дитячу безпритульність та шляхи подолання цього явища	06.09.2005	2796
2	Рекомендації парламентських слухань "Забезпечення прав дітей в Україні. Охорона материнства і дитинства"	22.09.2005	2894

Укази Президента України

1	Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей	11.07.2005	1086
2	Про Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту	18.08.2005	1176

Постанови Кабінету Міністрів України

1	Державна програма відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року	16.01.2003	33
2	Про деякі питання призначення та виплати допомоги сім'ям з дітьми	21.04.2005	315

3	Порядок надання одноразової допомоги дітям-сиротам по досягненні 18-річного віку	25.08.2005	823
---	--	------------	-----

Міністерство сім'ї, молоді та спорту

1	Порядок розгляду звернень і повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення	16.01.2004	5/34/24/11
2	Порядок ведення банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	28.07.2005	1466

Постанови Пленуму Верховного Суду

1	Про практику застосування законодавства у справах про злочини неповнолітніх	22.12.1995	6
2	Про застосування судами України законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність	27.02.2004	2
3	Про практику застосування законодавства у справах про злочини неповнолітніх	16.04.2004	5