

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Ю. І. Олифіренко, Ю. П. Харченко

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ
НА ПРОЦЕСИ СОЦІАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ
ДІТЕЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Монографія

За науковою редакцією доктора економічних наук,
професора М. П. Бутка

Чернігів 2019

УДК 351.84:364.4-053.2(043)

О-53

Затверджено вченою радою Чернігівського національного технологічного університету (протокол № 11 від 26.11.2018).

Рецензенти:

Кравченко М. В., доктор наук з державного управління, професор (Національна академія державного управління при Президентіві України);

Дацій Н. В., доктор наук з державного управління, професор (Житомирський національний агроекономічний університет).

Олифіренко Ю. І., Харченко Ю.П.

О-53 Механізми державного впливу на процеси соціального благополуччя дітей в умовах децентралізації влади : монографія / Ю. І. Олифіренко, Ю. П. Харченко ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М. П. Бутка. – Чернігів : ЧНТУ, 2019. – 292 с.

ISBN 978-617-7571-47-5

Монографія присвячена оцінюванню стану соціального благополуччя дітей в Україні, аналізу державних механізмів соціально-правового захисту дітей, основних причин безпритульності, бездоглядності, соціального сирітства дітей та визначенню шляхів модернізації державних механізмів соціально-правового захисту дітей в умовах децентралізації владних повноважень. Видання розраховане на фахівців у галузі публічного управління, регіонального управління, місцевого самоврядування, науковців, викладачів, аспірантів, докторантів, магістрів і студентів.

УДК 351.84:364.4-053.2(043)

ISBN 978-617-7571-47-5

© Ю. І. Олифіренко, Ю. П. Харченко, 2019

© Чернігівський національний технологічний університет, 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ ДІТЕЙ	7
1.1. Генезис розвитку державної політики у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей.....	7
1.2. Детермінуючі чинники виникнення соціально небезпечних явищ у дитячому середовищі	30
1.3. Формування та функціонування механізмів державного управління процесами соціального благополуччя дітей	50
РОЗДІЛ 2. ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОЇ ОПІКИ	69
2.1. Теоретико-методологічні засади державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні	69
2.2. Методологічні аспекти формування та функціонування державних механізмів управління процесами виховання дітей, позбавлених батьківського піклування	78
2.3. Особливості розвитку нових форм державного впливу на утримання дітей без батьків в Україні та зарубіжних країнах	92
РОЗДІЛ 3. ВПЛИВ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА СТАН СОЦІАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ ДІТЕЙ	113
3.1. Повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері попередження соціально небезпечних проявів у дитячому середовищі	113
3.2. Стан і тенденції поширення явищ дитячої безпритульності та бездоглядності.....	127
3.3. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства у сфері захисту прав дитини	145

РОЗДІЛ 4. РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИМ ЗАХИСТОМ ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ	158
4.1. Інституційний підхід до модернізації державних механізмів управління захистом дітей, позбавлених батьківського піклування.....	158
4.2. Шляхи удосконалення управлінських функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування.....	169
4.3. Регіональна модель управління процесами соціально-правового захисту дітей.....	184
РОЗДІЛ 5. СТРАТЕГІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ СОЦІАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ ДІТЕЙ.....	197
5.1. Інституційні засади модернізації механізмів державного управління у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей.....	197
5.2. Міжнародний досвід формування та функціонування державних механізмів захисту прав дитини.....	212
5.3. Шляхи удосконалення системи захисту прав дитини на рівні територіальної громади в контексті розширення повноважень органів місцевого самоврядування	228
ВИСНОВКИ	244
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	246
ДОДАТКИ	280

ВСТУП

Унаслідок глибоких трансформаційних змін та переходу до лібералізації економічних відносин значної деформації в Україні зазнав інститут сім'ї. Втрата робочих місць, обмеженість державних гарантій на освіту, охорону здоров'я, придбання житла руйнують суспільну свідомість, родинні цінності, призводять до зневіри в майбутньому, загострення проблем батьківського піклування за дітей, поширення дитячого сирітства, бездоглядності та безпритульності.

Незважаючи на значний цивілізаційний поступ, навіть високорозвиненим країнам не вдається якісно запобігти виникненню та повністю викоринити ці негативні прояви в дитячому середовищі.

Особливої актуалізації вказані питання набувають у час децентралізації владних повноважень під час впровадження адміністративної реформи в Україні. Адже кількість та якість дитячого населення є тим показником, який визначає економічну спроможність територіальної громади, її стабільний розвиток у майбутньому. Прикро зазначати, але загальна чисельність дітей в Україні стрімко зменшується, натомість посилюється тенденція старіння населення. Особливо катастрофічними ці процеси є в сільській місцевості для якої, крім зазначеного, характерними є бідність, безробіття, алкоголізм населення та, як наслідок, бездоглядність дітей.

Теоретико-методологічні та практичні пошуки шляхів вирішення проблеми соціального неблагополуччя дітей, засвідчують, що поряд з об'єктивними чинниками політичного, соціального та економічного характеру, причиною такого стану є недосконалість державних механізмів у сфері попередження сімейного неблагополуччя, відсутність належної взаємодії органів, які за своєю компетенцією безпосередньо чи опосередковано опікуються дітьми та сім'ями, превалювання епізодичних превентивних дій над системними, невідповідність існуючої моделі профілактичної роботи сучасним викликам.

Дослідження цієї проблематики тривалий час є предметом уваги науковців. Її психологічні та соціально-педагогічні аспекти вивчали

О. Безпалько, І. Зверєва, А. Капська, Л. Кальченко, Н. Павлик, Ж. Петрочко, І. Пеша. Увага вчених В. Вакуленко, В. Виноградової-Бондаренко, І. Галатир, І. Голубочки, А. Зінченко, І. Ченбай зосереджувалась на дослідженні генезису явищ дитячої бездоглядності та безпритульності, його особливостей у конкретні історичні періоди. Проблеми державної політики та державного управління у сфері соціального благополуччя дітей, а також шляхи їх вирішення відображені в наукових працях В. Бакуменка, М. Бутка, Л. Волинець, І. Горобець, І. Долі, Я. Жовнірчика, З. Кияниці, Л. Кривачук, М. Кравченко, Ю. Олифіренко, М. Ребкала, С. Толстоухової, Ю. Харченко, І. Цибуліної та інших. Питанням відносин органів державної влади, місцевого самоврядування та неурядових організацій, оптимізації системи соціальних послуг присвячені наукові дослідження О. Безпалько, О. Васильєвої, Ю. Горемикіної, Н. Калінкіної, О. Котукова, Л. Ільчук, А. Матвійчука, М. Левчук, Л. Сідельнік.

Завдяки теоретичним надбанням вітчизняних дослідників державна політика у сфері захисту прав дітей зазнала суттєвих зрушень та якісних змін. Однак стрімкі процеси, пов'язані зі здійсненням адміністративної реформи, реальні кроки з підвищення ролі органів місцевого самоврядування, створюють нові передумови для модернізації системи захисту прав дитини. Це зумовило актуальність цієї монографії, її мету, завдання, структуру та зміст.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ ДІТЕЙ

1.1. Генезис розвитку державної політики у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей

Соціальні явища, які відбуваються в дитячому середовищі, є своєрідним віддзеркаленням соціально-економічних, суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, рівня її культурного та духовного розвитку. Будь-які соціальні потрясіння: війни, революції, голод, економічні катаклізми неминуче тягнуть за собою дитяче сирітство та бездоглядність, що в усі часи спонукає суспільство до пошуку шляхів захисту, виховання та влаштування знедолених дітей. Історія свідчить про те, що механізми реалізації цих завдань залежать від рівня розвитку суспільства та визначаються сукупністю правових та світоглядних ідей певної доби історії, зокрема, стосовно соціального становища дитини в конкретному соціумі та глибини усвідомлення поняття «права дитини». Так, у стародавніх суспільствах тих, хто був «баластом», нездатним прогодувати себе, знищували.

Навіть в античному світі, де людину проголошували виключним створінням, Аристотель вважав справедливим і розумним закон, який забороняв годувати дитину-каліку, а Сенека – за необхідне топити слабких дітей та калік [42, с. 10].

Українцям є властивим гуманне, бережне ставлення до немічних і обездолених людей. Ці та інші фактори ментального, ідеологічного та соціокультурного характеру зумовили специфічні, притаманні українському суспільству форми вирішення проблем соціально незахищених дітей.

Традиційно обов'язки турбуватись про дітей, що залишались без батьківської опіки, брала на себе громада, тобто проблеми осиротілих дітей вирішувались у тій місцевості, де вона народилась.

На нашу думку, процес розвитку системи соціального благополуччя дітей в Україні залежно від складу контингенту дітей, на який спрямовувалась допомога, розвитку інституційного та нормативно-правового забезпечення, заходів соціального захисту можна поділити на сім етапів, які обмежені певними часовими межами (додаток Б).

I етап. Дохристиянський (VI ст. – кінець X ст.).

Перші форми запобігання дитячій безпритульності та бездоглядності виникли ще до утворення Київської Русі, серед основних джерел формування бездоглядності дітей було сирітство, викликане низькою тривалістю життя населення, пов'язаною з війнами та епідеміями, сприяв сирітству дітей також звичай вбивати жінок і ховати їх разом із померлим чоловіком.

Стародавні слов'яни, які відомі з історичних джерел з VI ст. н. е., у тому числі і предки нинішнього населення України, жили родовими громадами й саме в системі роду виникли перші форми піклування про осиротілих дітей.

З розпадом родових зв'язків (початок IX ст.) родові громади почали об'єднуватись у територіальні або сусідські громади, які охоплювали кілька родин та володіли певною територією. Громада була органом місцевого самоврядування, до компетенції якого входили земельні переділи, оподаткування, судові справи, а також допомога нужденним [305, с. 164].

Практика надання захисту членами роду та громади знайшла своє відображення в конкретних формах підтримки та взаємодопомоги: дітей-сиріт всиновлювали родичі, або про них піклувалися всією громадою [295, с. 16; 66, с. 16]. Ще однією формою підтримки сиріт була громадська допомога, коли дитина переходила з хати до хати на годування. Дитині могли призначити також «громадських» батьків, які брали її на утримання [305, с. 165].

Намагання громади надати прихисток осиротілим дітям у такий спосіб, як «приймацтво» – усиновлення, общинна, мирська допомога, коли дитина переходила з будинку до будинку на годівлю, заборона ховати разом із померлим чоловіком дружину (бо це зумовлювало збільшення дітей-сиріт) можна вважати першими заходами запобігання дитячій безпритульності.

II етап. Князівська та церковно-монастирська допомога (кінець X ст. – XIII ст.).

Після прийняття Київською Руссю християнства розвиток системи опіки та виховання дітей-сиріт досягає нового рівня розвитку: соціальний захист знедолених дітей набуває більш чітких організаційних форм.

Основними суб'єктами допомоги в цей період є князь, церква, парафія та монастирі.

При церквах та монастирях, за ініціативи князів та священнослужителів, створюються притулки. Так, за наказом Ярослава Мудрого в Новгороді був створений притулок для сиріт, де утримувалися та виховувалися близько 300 хлопчиків.

Історичним свідченням зародження організації захисту дитини в особі церкви є літопис «Житіє преподобного отця нашого Феодосія, ігумена Печерського» (X ст.), в якому розповідається, як через жорстоке поводження з боку матері Феодосій покинув сім'ю та знайшов притулок у Антонія Печерського, де став послушником [141, с. 71–72].

Відповідно до «Уставу Володимира Святославовича», у кінці X ст. створювалися церковні суди, що зокрема розглядали справи стосовно жінок, які залишали дітей, народжених поза шлюбом.

Перший правовий документ в європейській правничій практиці, який виявив турботу про жінку і про матір, є «Руська Правда», що, у свою чергу, сприяло запобіганню сирітства. Про важливість питань соціального захисту дітей у часи князювання Ярослава Мудрого свідчить те, що із 37 статей «Руської правди» 8 цілком присвячені проблемам захисту дітей [305, с. 168]. Деякі статті закону спрямовані на захист дітей-сиріт: поділ спадщини, регулювання стосунків дитини з вітчимом, визначення умови призначення опікунів тощо [51, с. 10-11].

Цим кодексом законів було передбачено, що у випадку смерті батька, який був вільною людиною, а мати рабинєю, діти разом із матір'ю отримували свободу. Слід зазначити, що такі заходи, з одного боку, сприяли профілактиці

соціального сирітства (дитина отримувала свободу разом із матір'ю), а з іншого боку, забезпечували умови, необхідні для виховання дитини й засвоєння нею суспільного досвіду (отримання свободи).

Проте законодавство Київської Русі не визначало заходів, які обов'язково необхідно здійснювати стосовно дітей-сиріт. Їх опіка та виховання здійснювались безсистемно, здебільшого завдяки діяльності церкви, сільської громади та особистій ініціативі деяких князів. Тобто допомога дітям-сиротам надавалася не на державному, а на церковному, громадському та приватному рівнях.

Як вказує В. Бондаренко, у період з X до XIII ст. відбувається зміна парадигми допомоги й соціального виховання тих, хто цього потребує. Це пов'язано зі зміною соціально-економічної та соціокультурної ситуацій. Цей період охарактеризований підвищенням князівської влади, впливом його дружини на суспільне життя. Головною ознакою піклування та соціального виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, є прихильна увага, ставлення, заступництво, догляд, турбота, піклування [21, с. 105].

III етап. Церковно-громадська допомога (XIV – XVIII ст.).

Примітна риса організації та реалізації соціальної функції держави в цей період – її становий характер.

Захисту з боку держави підлягали не всі діти, а винятково діти шляхти. Серед численних приписів статутів Литовського великого князівства, що стосуються дітей, ми не побачимо покладання обов'язків із соціального захисту дитини на державні інституції. Соціальну опіку над дітьми певною мірою узяли на себе православні громадські об'єднання – братства, які виникли у Львові, Луцьку та інших містах. Вони на свої кошти відкривали шпиталі, школи та інші благодійні заклади [295].

У селах увесь тягар щодо надання соціальної допомоги лягав на громади. Громада несла відповідальність за всіх своїх членів, особливо за убогих, сиріт, жебраків, волоцюг.

Отже, у цей період розвиваються спостерігаються три основні форми соціального захисту: монастирська, державна та приватна благодійність.

У період козацтва, як і за литовсько-польської доби, держава не брала на себе жодних позитивних обов'язків з надання навіть найменших соціальних послуг сім'ям із дітьми або дітям-сиротам.

Формування соціальної функції держави у сфері захисту прав дітей відбувалося надалі непросто, зважаючи на те, що компетенція та ресурси власне української державності – Гетьманщини, послідовно урізалися, і, навпаки, посилювався владно-правовий вплив держав, до складу яких входили українські землі.

У Кодексі українського права «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743) продовжувалася традиція непрямого втручання держави до сфери охорони дитинства. Зокрема, опіка над дітьми-сиротами могла встановлюватися не лише за заповітом або іншим прижиттєвим волевиявленням батька, а й урядом (тобто інституціями полково-сотенного ладу, магдебургіями тощо). Уряд мав право звільнити недбалого опікуна, обраного родичами, і призначити свого.

Піклувальна діяльність держави залишалася становою, адже постанови кодексу 1743 року не стосувалися прав дітей залежного селянства. Порівняно з законодавством Литовського великого князівства та Польщі все-таки коло осіб, на які поширювалася дія закону, було значно ширшим – захисту підлягали діти не тільки шляхти, а й козаків і міщан [295].

Однак функція захисту прав дитини переважно покладалася на громадські інституції, про що свідчить практика застосування правових норм недержавного походження, а саме – звичаєвого та магдебурзького права. Положення звичаєвого права, що ґрунтувалися на «Руській правді», здебільшого стосувалися призначення опікунів малолітнім сиротам. Вони застосовувались до XVIII століття і передбачали, що опікунів призначає громадський орган [55, с. 276–277]. Відповідно до магдебурзького права міський або сільський уряди призначали опікунів, а наприкінці XVIII–XIX століть цю справу перебрали на себе опікунські суди, створені державою [55, с. 277, 281].

IV етап. Формування державної системи опіки та утримання дітей (XVIII ст. – початок XIX ст.).

З XVII ст. до другої половини XIX ст. у Російській імперії, до складу якої входила значна територія України, відбувається активний процес формування державно-адміністративної, суспільної і приватної опіки. Зростає кількість нормативних актів, що стосуються спеціальної опіки нужденних. Початок цьому процесу було покладено за часів правління Петра I, ініціативи якого суттєво змінили систему захисту і допомоги злиденим та знедоленим. Зокрема, багато його указів були спрямовані на вирішення проблем незаконнонароджених дітей та дітей-підкидьків.

Тодішні суспільні норми не визнавали народження дитини поза шлюбом, тому, намагаючись вберегтись від осуду, жінки вдавались до вбивства дітей або «підкидали» їх іншим. Випадки народження дітей поза шлюбом для цього періоду – явище доволі поширене, причиною цього, зокрема, було створення регулярної армії, рекрутства.

Так, Указом від 4 листопада 1715 року Петро I наказав «влаштувати у Москві та інших великих містах шпиталі для незаконнонароджених дітей та сиріт». Створювалися вони при церквах та монастирях і за прикладом аналогічних західних установ практикували таємний прийом покинутих дітей до шпиталю. З цією метою в будівлях госпіталів були зроблені спеціальні віконця, куди можна було непомітно для інших покласти немовля. Фінансувались такі установи за рахунок місцевих коштів та приватних внесків. Діти, що зростали в госпіталях, отримували не лише дах над головою та їжу, їх також навчали певному ремеслу. Здебільшого вихованці залишались жити при храмах, поступали на служіння та приймали духовний сан.

Дієвим та ефективним заходом державно-правового регулювання соціальної діяльності держави стосовно безпритульності дітей став нормативно-правовий акт Катерини II, відомий як Указ «Заснування управління губерніями» (1775). У майже незмінному вигляді нормативні постанови цього Указу щодо піклування про дітей діяли аж до 1917 року.

Так, відповідно до створеного на основі Указу «Зводу губернських установ» було визначено дві основні структури, на які покладалася опіка над малолітніми:

1) дворянська опіка, яку створювали на декілька повітів під керівництвом одного з повітових предводителів дворянства. Особливістю для правобережних українських земель було те, що тут глав дворянських опік призначав генерал-губернатор з осіб непольської національності. Дворянська опіка призначала малолітнім сиротам опікунів і приймала від них звіти про влаштування сиріт та впорядкування їхнього майна;

2) сирітський суд, який завідував опікунськими справами купців, міщан і цехових, а також особистих дворян та різночинців. Сирітський суд обирався на три роки зборами купецького, міщанського та ремісничого станів і працював під керівництвом міського голови, а в разі неприйняття ним цих обов'язків його обирала міська дума та затверджував губернатор. Компетенція міського сирітського суду була аналогічною дворянській опіці [295].

За ініціативи Катерини II у столичних містах були створені виховні будинки для сиріт, незаконнонароджених та дітей-жебраків. З метою запобігання дітовбивству встановили плату за принесення дитини до такого будинку. Проте на периферії піклування про дітей-безбатченків покладалось на духовенство та приватні ініціативи [320, с. 18].

Державне піклування про дітей знайшло своє віддзеркалення і в указі Катерини II про заснування приказів громадського піклування 1781 року, згідно з яким у всіх губерніях створювались прикази громадської опіки, очолювані губернаторами. До сфери їхньої діяльності входила опіка над: 1) народними школами; 2) сирітськими будинками; 3) лікарнями та шпиталями; 4) будинками для престарілих або богадільнями; 5) спеціальними будинками для невиліковних хворих; 6) будинками для психічнохворих людей; 7) так званими «робітними» будинками (з добровільною працею); 8) будинками «покірності» (з примусовою працею).

Так, за кошти приказу громадської опіки з 1803 р. діяв сирітський будинок для 40 дітей до семи років та притулок для 25 дітей, старших семи років, у Чернігівській губернії. У Полтавській губернії існував виховний будинок для 50 дітей-сиріт. У 1825 р. для хлопчиків із виховних притулків у Полтаві було відкрито школу писарів, куди приймалися діти, які досягли десятирічного віку.

Майбутні писарі навчалися одночасно й у загальноосвітній школі, а для занять красописом та іншими спеціальними дисциплінами відвідували цей професійний навчальний заклад. Школа писарів була розрахована на 50 учнів і проіснувала до початку 60-х років XIX ст.

На середину XIX ст. прикази громадської опіки на території Російської імперії створили та утримували 21 сирітський будинок, тобто вони діяли далеко не в кожній губернії [331, с. 80].

Сироти, незаконнонароджені або підкинуті діти утримувались та виховувались і в інших благодійних закладах. Наприклад, вважалося доцільним поміщати дітей у будинках для престарілих чи богадільнях.

Представники урядових структур та громадськості неодноразово зазначали, що діяльність усіх благодійних закладів приказів громадської опіки була незадовільною. Особливо страждали сироти та незаконнонароджені діти, які виховувались у притулках або в прийомних сім'ях і в майбутньому часто поповнювали лави жебраків та злочинців. Оскільки смертність у сирітських будинках доходила до 75 %, деяких сиріт, які знаходились на утриманні приказів громадської опіки, віддавали на виховання у сім'ї. За це останні одержували визначену плату і повинні були звітуватися про виховання й навчання дітей, яких вони взяли під опіку. У 1815 р. Указом Сенату міщанам, державним і вільним селянам дозволили брати на виховання «підкинутих» дітей, а з 1828 р. – взагалі сиріт. Більше того, 3 червня 1828 р. було видане Положення про скорочення кількості виховних будинків у губерніях. «Приказам Общественного Призрения поставлено в обязанность принимать в оные дома младенцев в уважительных и необходимых случаях; принятых же стараться распределить свободного состояния людям для воспитания и

обучення приличним мастерствам и рукоделиям». Наприклад, підкинуту дитину направляли в сирітський будинок у тому випадку, коли ніхто із жителів цього населеного пункту не виявив бажання взяти її на виховання. Необхідно зазначити, що подушні податки за сиріт їхні прийомні батьки починали сплачувати тільки після досягнення вихованцями 18 років, тоді як за власних дітей необхідно було сплачувати податки з часу їх народження. Тобто держава намагалася створювати такі умови, щоб брати на виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, було досить вигідно і таким чином більшість дітей-сиріт потрапили у прийомні сім'ї [48].

Дослідження В. Бондаренко свідчать, що в цей час у Російській імперії виразно простежуються також такі затверджені форми допомоги дітям, як патронат та патронаж. Допомогу надавали безпритульним дітям, хворим, а також дітям, що скоїли злочин. Міська громада та сільські родини відповідали за надання допомоги нужденним. Метою патронату було надання дітям, позбавленим батьківської турботи, можливості для набуття професійних навичок, а метою патронажу була передача дитини з притулку в сім'ю «на виховання» [22, с. 98].

Треба зауважити, що у 1807 році з метою запровадження профілактичних заходів проти відмов матерів від дітей було прийнято рішення про створення інституту «міського виховання». Бідним матерям виплачувалась певна сума на утримання дитини. Причому ця платня видавалася до досягнення дитиною 7-річного віку [332, с. 35].

Водночас, як зазначає Л. Кальченко, у цей історичний період державою та суспільством приділялася увага саме подоланню явища сирітства, зокрема й соціального, превентивний же напрям діяльності щодо вирішення проблеми соціального сирітства не був пріоритетним у суспільній практиці. Наявна в Російській державі в цей період практика подолання й попередження явища сирітства була поширена і на підвладній їй українській території [102, с. 92].

V етап. Земський період (друга половина XIX ст. – 1917 р.). З 1867 року держава переклала справу влаштування дітей, які залишилися без батьківської опіки, з приказу громадської опіки на плечі земських установ.

Найчисленнішою категорією (74 %) серед усіх неповнолітніх, які перебували під патронатом земств, були підкинуті діти. Тому здійснення соціальної підтримки так званих підкидьків вважалося дуже актуальною проблемою. Схема опіки таких дітей мала певну послідовність: знайдену дитину поміщали в земську лікарню, де вона перебувала доти, доки земство знаходило порядну сім'ю, яка погоджувалась взяти дитину на виховання. Якщо немовля було нехрещене (не мало натільного хрестика), тоді таїнство святого Хрещення здійснювалося у церкві, розміщеній при земській лікарні. Водночас у губернську або повітову управу передавали метричну довідку про народження та хрещення дитини. Термін опіки «підкидька» земством закінчувався, коли підлітку виповнювалось 14 років (у Полтавській губернії – 13 років).

У цей період прослідковуються певні тенденції до створення системи роботи попередження бездоглядності дітей. Так, для дітей, що мали батьків, але які через виробничі чи інші обставини змушені залишати їх вдома самих, існували такі форми опіки, як «безкоштовні колискові», «денні сховища», ясла. Для дітей шкільного віку відкривалися ремісничі курси, для дітей-правопорушників – землеробські колонії та ремісничо-виправні притулки.

Активну участь у вихованні дітей-сиріт брали приватні благодійники. Так, завдяки організаційній діяльності та коштам родин цукрозаводчиків Терещенків і Харитоненків було створено притулки в містах Глухові та Сумах, Амалія Ушинська заснувала сирітський притулок для дівчат у с. Змітневі Сосницького повіту [47, с. 63–65].

Загалом до 1917 року в Україні діяло декілька громадських організацій, які опікувалися дітьми. Найзначнішими серед них були Київське товариство землеробських колоній та ремісничих притулків, Чернігівське товариство опікування, Харківське товариство соціальної опіки, Товариство подання хворим у Києві. Вони утримували 99 притулків [59].

Отже, до початку ХХ ст. підтримка бездоглядних дітей еволюціонувала і здійснювалася на різних рівнях: приватному, церковному, громадському та державному (земському).

VI етап. Комуністична система соціального захисту (1917–1991 рр.).

Перша світова війна 1914–1918 рр., Громадянська війна в Росії та збройна військова агресія московського більшовицького уряду проти Української Народної Республіки зробили сиротами мільйони дітей, значна їх кількість опинилась на вулиці й поповнювала лави злочинців. Тому подолання дитячої безпритульності та бездоглядності стає однією з найгостріших проблем 20-х років ХХ століття [305, с. 186]. Науковці визначають цей період як першу масову хвилю дитячої безпритульності [117, с. 11; 100, с. 29]. Статистика свідчить, що у 1922 р. загальна кількість безпритульних та дітей, позбавлених будь-яких засобів до існування, становила сім мільйонів. Реальна ж їх кількість була ще більшою. Тисячі бараків, дитячих вуличних їдалень і нічліжок були розосереджені по всій країні. Головним їхнім завданням був порятунок дітей від голоду і фізичної смерті. Врятовані діти поступово поверталися в сім'ї або до трудової діяльності [55].

Соціальне сирітство виявлялось переважно у формі безпритульності. Аналіз соціального сирітства дає змогу зробити висновок про існування не тільки соціальних факторів, які впливали на його збільшення, а й культурно-ціннісних. На цьому наголошують багато дослідників. Зокрема збільшення кількості безпритульних дітей пов'язують із культурною кризою, яку наше суспільство пережило протягом десятиліть. У післяреволюційні роки більшовиками було завдано потужного удару по колишній культурі. Розпочавшись із руйнування матеріальної культури (пам'яток архітектури та історичних місць), цей процес поширився на величезний пласт духовної культури – досвід, знання і цінності кількох поколінь. Було зруйновано минуле, без якого не існує майбутнього для суспільства. Це, безсумнівно, позначилось і на цінності сім'ї, розумінні батьківських обов'язків.

Зміни в культурній сфері життя суспільства позначилися і на офіційних цінностях, еталонах радянської сім'ї та виховання підростаючого покоління. Згідно з комуністичними соціальними концепціями того часу, як стверджують історичні та соціологічні джерела, роль сім'ї в суспільстві повинна була поступово зменшуватися, поки, нарешті, цей інститут не зникне взагалі [169]. Поступово нівелювався шлюб як соціально важливий акт. Зникло ставлення до шлюбу як до духовно-релігійного таїнства й акту відповідальності, на зміну чому прийшла легковажність [103, с. 29].

Як результат, громадянська війна та перші роки будівництва соціалізму завдали потужного удару патріархальному устрою суспільства. Постраждали й зв'язки між поколіннями. Практично знищеними виявилися дворянство, купецтво, інтелігенція, духовенство, селянство, які вважали основами свого існування продовження роду, сімейні пута та зв'язки, повагу до старших поколінь. Громадська думка різко засуджувала осіб, що дозволяли собі зневажливе ставлення до старших [64, с. 143]. Сім'я була організуючим началом у багатьох явищах духовного життя селян. Вона не тільки виховувала дітей та вела спільне господарство, але й була берегинею колективного досвіду, носієм глибоких традицій, що пов'язують людину з навколишнім світом. За православними поняттями, сім'я була «малою церквою», тобто закликала дотримуватися основ християнського життя кожного свого члена [63, с. 143]. Із руйнуванням православної культури й церкви зникла ще одна опора тодішньої сім'ї – релігія. У цих нових умовах функції виховання взяла на себе держава [100, с. 29].

До січня 1918 року була зруйнована вся попередня система опіки нужденними, у тому числі й дітьми. Замість скасованих відомств у Народному комісаріаті державної опіки створюються відділи для керівництва допомогою нужденним (відділ з охорони дитинства, опіки неповнолітніх та ін.).

Враховуючи масову безпритульність, екстремними заходами держави було термінове розміщення дітей у спеціально створених закладах – дитячих будинках, мережа яких постійно збільшувалась. Найчастіше вони були змішаного типу, бо в них виховувалися дошкільнята й діти шкільного віку [91].

Бюджет дитбудинків був мізерним. У результаті багато «неохоплених» державним піклуванням, безпритульних дітей і підлітків поповнювали кримінальне середовище, жебракували, вели асоціальний спосіб життя [55].

Крім цього, для утримання бездоглядних дітей застосовувалась система індивідуального та колективного патронування. Додатковою поширеною формою допомоги дітям були «Тижні захисту дітей», «Дні голодних дітей».

Зазначене заклало підвалини функціонування профілактичної роботи з дітьми вулиці в наступні періоди історичного розвитку. Встановлюється відповідальність за втягнення дітей у жебрацтво, залишення дітей в умовах, які загрожують їхньому життю, сексуальне насилля над дітьми тощо.

Зменшенню масової дитячої безпритульності сприяло впровадження системи опіки та патронату в більш широкому масштабі, створення дитячої соціальної інспекції, відкриття денних дитячих будинків для дітей безробітних, утримання дитячих майданчиків, ясел, працевлаштування підлітків у державні установи, радгоспи, сільські кооперативи, на підприємства, проведення оздоровлення дітей, введення загальної початкової освіти та впровадження практичних заходів щодо організації позашкільного виховання дітей та підлітків.

Друга хвиля дитячої безпритульності виникла у 1931–1933 рр., породжена колективізацією, голодомором, політичними репресіями. За соціальним складом переважну більшість безпритульних на початку 30-х років становили селянські діти (за підрахунками Р. Конквеста – 75 %).

Узимку 1932–1933 рр. дитяча безпритульність і смертність набули таких масштабів, що не зважати на це стало вже неможливим. Відповідно до постанови КП(б)У «Про боротьбу з дитячою безпритульністю» (травень 1933 р.) при РНК УРСР було утворено Всеукраїнську, а при обласних виконавчих комітетах – місцеві надзвичайні комісії боротьби з безпритульністю та жебрацтвом, створенні сільські дитячі приймальники, організовані харчові пункти при школах, створювалися трудові загони з підлітків тощо. Кількість вилучених дітей із вулиці тільки за травень–липень 1933 року становила 158 тис. осіб.

Під час голодомору 1932–1933 рр. безпритульних дітей вилучали з вулиці та розміщували в дитячих будинках, передавали на патронат тощо. Але в діяльності органів з боротьби з дитячою безпритульністю все більше стали проявлятися не тільки адміністративні дії, а навіть і силові: ізоляція голодних районів, примусовий патронат дітей на селі тощо.

Масштаби дитячої безпритульності стали настільки великими, що в травні 1935 року РНК СРСР та ЦК ВКП(б) приймає постанову «Про ліквідацію дитячої безпритульності та бездоглядності», в якій пропонувалась нова програма ліквідації безпритульності. Для її здійснення передбачалося чітке розмежування функцій різноманітних установ захисту дитинства й надання особливих функцій органам НКВС.

У результаті їхньої діяльності дитяча безпритульність як масове соціальне явище із середини 30-х років практично зникла [97, с. 10–13].

Третю хвилю безпритульності дітей спричинила Друга світова війна. На кінець 1945 року лише дітей загиблих фронтовиків нараховувалось понад 17 тисяч, для яких було додатково відкрито 120 дитячих будинків. Існувала потреба у створенні належних умов для життя й навчання дітей, які залишилися без батьків. Рада Народних Комісарів Союзу РСР видала постанову, у якій зобов'язала Раднаркоми союзних і автономних республік, органи місцевої виконавчої влади «під особисту відповідальність перших керівників забезпечити облаштування й навчання дітей, які залишилися сиротами або загубили батьків під час евакуацій та повернення на попереднє місце проживання» [55].

Модель радянського «щасливого дитинства» епохи сталінізму являла собою злагоджений державний механізм виховання радянських громадян. Держава повністю бере на себе контроль за вихованням дітей у сім'ях, невиконання обов'язків щодо виховання дітей могло спричинити застосування передбачених законом примусових заходів (позбавлення батьківських прав, приміщення дітей у дитячі будинки).

Починаючи із самого раннього віку дитина повинна була пройти всі основні етапи радянської соціалізації: дитячі ясла, садок, школа, середні або

заклади вищої освіти. У тому випадку, коли дитина залишалася сиротою, її вихованням повністю займалися державні дитячі установи (будинки дитини, дитячі будинки).

Іншу частину цієї моделі становили дитячі установи (колонії, спеціальні дитячі будинки і т. ін.), які вилучали, карали, перевиховували, повертали назад у «радянське дитинство» тих дітей, чия поведінка не вписувалася в рамки офіційної концепції дитинства (безпритульних та бездоглядних, що вчиняли проступки та злочини).

Проте будинки дитини, дитячі будинки також не завжди могли забезпечити безпритульним дітям проходження всіх етапів взірцевої соціалізації, оскільки перебували у важкому матеріально-побутовому становищі. Усе це сприяло поширенню аномальної поведінки серед дітей (втеча з дитячих будинків та інших установ, жебрацтво, бродяжництво, злочинність тощо). Для боротьби з її наслідками діяла ціла мережа державних установ (дитячі кімнати міліції, приймальники-розподільники, трудові та виховні колонії). Карально-репресивні заходи щодо підлітка, який вчинив проступок, створювали замкнуте коло. Оступившись і потрапивши в кримінальне середовище, він зазвичай не міг вийти з нього. Так, державна політика в цій сфері, яка намагалася якимось чином поліпшити ситуацію з підлітковою девіацією, фактично сприяла її зростанню.

Як вказує І. Ченбай, причинами поширення сирітства та специфіки його структурного складу з 40-х років ХХ століття стали й особливості державної соціальної політики. Широке коло важливих питань сімейного права регламентувала прийнята 27 червня 1936 року Постанова Центрального виконавчого комітету і Ради народних комісарів Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) «Про заборону абортів, збільшення матеріальної допомоги породіллям, встановлення матеріальної допомоги багатосімейним, розширення сітки родильних будинків, дитячих ясел і дитячих садків, посилення кримінальної кари за неплатіж аліментів і про деякі зміни в законодавстві про розлучення».

Цією постановою заборонялись аборти та встановлювалась кримінальна відповідальність жінок, що штучно переривали вагітність, осіб, що здійснювали незаконні операції, та осіб, що спонукали жінок до здійснення абортів. Заборона абортів, за винятком указаних у законі медичних показників, існувала до середини 50-х років, коли спочатку спеціальним Указом Президії Верховної Ради СРСР від 05.08.1954 р. було відмінено кримінальну відповідальність вагітних жінок, а Указом від 23.11.1955 р. відмінено заборону абортів.

Одним із наслідків заборони абортів є поява в 40-х роках значної кількості покинутих, підкинутих немовлят. У цей же час державою вживаються заходи з охорони материнства й дитинства, стимулювання народжуваності. Приймається Указ від 08.07.1944 р. «Про збільшення державної допомоги вагітним жінкам, багатодітним та одиноким матерям, підсиленні охорони материнства і дитинства, про встановлення почесного звання «Мати-героїня», заснування ордену «Материнська слава» та медалі «Медаль материнства». Зокрема, Указом передбачається збільшення державної допомоги одиноким матерям, чим, у ситуації заборони абортів, практично заохочується народження дитини поза шлюбом.

Важливе значення мало прийняття РНК СРСР і ЦК ВКП(б) Постанов «Про ліквідацію дитячої безпритульності і бездоглядності» від 31.05.1935 р. та «Про доповнення кримінальних і цивільних кодексів союзних республік» від 29.07.1935 р., відповідно до яких спеціально прийнятою постановою від 04.08.1935 р. ЦВК і РНК УРСР внесли зміни у чинні кодекси УРСР. Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб і акти громадянського стану УРСР був доповнений ст. 16, що передбачала у випадках відсутності належного нагляду за поведінкою дитини з боку батьків порушення органами Народного комісаріату освіти перед судом питання про відібрання дитини у батьків і передачу її до дитячого будинку з оплатою вартості утримання за рахунок батьків. У ситуації фактичної відсутності превентивної роботи з профілактики сімейного неблагополуччя, системи надання соціально-психологічної допомоги вразливим сім'ям та сім'ям, що перебувають у кризовому стані, позбавлення

батьківських прав протягом багатьох десятиліть залишалось єдиним засобом захисту прав дитини, і у майбутньому стане вирішальним фактором у формуванні структури сирітства [326].

Уже з 1950-х років на перший план причин осиротіння виходять соціальні фактори: неможливість або нездатність батьків утримувати й виховувати дітей унаслідок нужди, хвороби, інвалідності або аморального способу життя [32, с. 97].

Зі зміною в 1950-і рр. політичних орієнтирів у країні відбулися зміни й у сімейній політиці. Уряд вжив заходів, спрямованих на зміцнення інституту сім'ї, однак попереднє руйнування принесло невтішні результати. У країні вперше за її багатовікову історію з'явилися так звані «відмовні» діти, матері яких, не бажаючи брати на себе відповідальність за виховання, передавали дітей під розписку державі, назавжди відмовляючись від прав на дитину. Такі діти поповнювали Будинки дитини, а пізніше – дитячі будинки та школи-інтернати [106].

Незважаючи на те, що фінансовий стан держави був важким, вона все одно застосовувала економічні механізми впливу на ситуацію і всіляко підтримувала громадські організації, які займалися дітьми і підлітками, створювала умови для їхньої діяльності. Комсомол і піонерська організація, численні спортивні товариства, спортивні та музичні школи, самодіяльні гуртки і студії – усе це не тільки давало можливість удосконалювати, незалежно від матеріального рівня сім'ї, різні здібності дітей у позаурочний час [59].

Безпритульних активно залучали до шкільних занять, гуртків самодіяльності, піонерських загонів. Для одиноких матерів надавався гуртожиток та одноразова матеріальна допомога. Народний комітет освіти узаконив на виробництві резервні місця роботи для підлітків із дитбудинків [51; 103].

Досить поширеним явищем на той час було заснування освітньо-виховних закладів інтернатного типу при колгоспах, промислових підприємствах на кошти профспілок, комсомольських і партійних організацій, міліції тощо, а також передача дітей-сиріт на виховання у родини. Так, за 1941–1944 роки під опіку потрапили 217 тисяч дітей-сиріт. У 1956 році рішенням Уряду для дітей-сиріт, дітей матерів-одиначок, інвалідів війни й праці, пенсіонерів почали

створюватися школи-інтернати. За 1959–1965 роки усі дитячі будинки були реформовані на школи-інтернати [59; 101].

Пізніше було видано указ, за яким усіх без винятку дітей-сиріт необхідно було виховувати в селах. Важливо зазначити, що прийняття цього указу, а також багато інших заходів були зумовлені не лише надмірною кількістю дітей у закладах, але й розумінням того, що жодна форма державного піклування не зможе замінити дитині сім'ю [55].

Із приходом радянської влади роль патронату і патронажу було зведено до мінімуму. Перевага надавалась колективним формам виховання дітей. Головним принципом такої виховної концепції була наявність розгалуженої мережі інтернатних закладів, які фінансувались державою. Кількість дітей в одному такому закладі іноді сягала 400 дітей. Дитячі колективи формувались за віковою ознакою [157].

VII етап. Соціальний захист дітей в умовах незалежності України (з 1991 р. – до цього часу).

Після розпаду СРСР у 90-х рр. ХХ ст. в Україні, як і в інших пострадянських країнах, виникла четверта хвиля безпритульності [117, с. 11], [103, с. 26].

Зміни, що відбулись у соціально-економічному та політичному житті держави, проведення реформ, які відобразились на житті родини не на краще, призвели до значного збільшення кількості дітей, які залишились без батьківського піклування, а саме: бездоглядні та безпритульні діти, діти-жебраки, біженці з районів етнічних конфліктів; діти батьків, що залишилися без квартир через різні махінації; діти батьків-алкоголіків чи наркоманів і т. ін. [101; 103].

Державна політика в цей період зводиться до вилучення дітей із вулиці та поміщення їх до притулків, головним завданням яких було нагодувати, надати тимчасовий притулок дитині, встановити її особу та повернути в родину чи інтернатний заклад, який вона залишила. Тобто після тимчасової ізоляції дитина поверталась у теж саме середовище, яке сприяло повторному потраплянню її на вулицю.

Л. Кривачук виділяє кілька етапів становлення державної політики в умовах незалежності [131].

1991–1997 рр. – початок становлення державної політики незалежної України у сфері захисту прав дітей. Цей етап розпочався з приєднання України до Конвенції ООН про права дитини [119] та її ратифікації у 1991 р. Важливим моментом на цьому етапі стало прийняття Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» (24 січня 1995 р.) [244], який визначив правові основи діяльності органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, започаткував створення вертикалі органів виконавчої влади у справах дітей. Саме тоді у 1995 р. були створені служби у справах неповнолітніх, кримінальна міліція у справах неповнолітніх, притулки для дітей (тепер – служби у справах дітей, кримінальна міліція у справах дітей, притулки для дітей), а в 1996 році Міністерство України у справах сім'ї та молоді.

У цей час були ухвалені перші державні соціальні програми у сфері охорони дитинства, започатковано підготовку Державних доповідей про становище дітей в Україні.

Протягом 1998–2004 рр. – створено основні засади правової бази у сфері захисту прав дітей. Зокрема, було прийнято Закон України «Про охорону дитинства» (24 квітня 2001 р.) [246], який визначив охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет і встановив основні засади державної політики у цій сфері.

Був прийнятий Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» (21 червня 2001 р.) [249], Сімейний кодекс України (10 січня 2002 р.) [277].

Уперше в українському законодавстві з'являється визначення безпритульної дитини, відповідно до якого «безпритульні діти – це діти, які були покинуті батьками, самі залишили сім'ю або навчальні заклади, де вони виховувались і не мають певного місця проживання» (Закон України «Про охорону дитинства») [246].

Водночас юридичного визначення дитячої бездоглядності до цього часу немає, хоча термін є загальноповживаним і переважно нероздільно вживається з терміном дитяча безпритульність.

Із середини 2000-х років змінюється філософія державної політики щодо безпритульних та бездоглядних дітей, оскільки суспільство дійшло висновку, що для того щоб усунути це негативне явище, необхідно боротися не з його наслідками, а виявляти та нейтралізувати причини його виникнення.

У центрі уваги попередження та подолання дитячої безпритульності постає дитина, яка потребує допомоги, а не неповнолітні, до яких потрібно застосовувати примусові заходи.

З метою надання соціальної допомоги дітям кризових категорій запроваджується облік дітей, які опинились у складних життєвих обставинах (діти, батьки яких ухиляються від виконання батьківських обов'язків; діти, які систематично самовільно залишають місце постійного проживання; діти, які зазнали фізичного, психологічного, сексуального або економічного насилля в сім'ї).

Треба зазначити, що в цей період у науковців виникає дослідницький інтерес до вивчення механізмів державного управління у сфері забезпечення та захисту прав дітей. До цього дослідження проблеми сфери охорони дитинства здійснювалось науковцями в галузі педагогіки, психології, права, соціології, політичних наук.

Так, теоретичні та практичні аспекти державної політики у сфері охорони дитинства, проблеми дитячої бездоглядності та безпритульності досліджувалися Л. Кривачук [130; 131; 133].

Обґрунтуванню теоретичних засад, опрацюванню методичних положень і практичних заходів щодо вдосконалення діяльності державних органів та визначенню напрямів політики держави в галузі забезпечення захисту прав дитини, удосконаленню структурно-функціонального забезпечення органів державної влади з надання послуг дітям присвячені праці І. Цибуліної [324].

Вивчення проблеми дитячої бездоглядності й безпритульності та пошук механізмів державного управління у сфері протидії дитячій бездоглядності та безпритульності є предметом уваги наукових розвідок І. Горобець [52; 54].

Теоретико-методологічні засади розвитку державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, відображені в дослідженнях М. Бутка [29], Ю. Харченко [309], О. Мордань [157].

Однак, незважаючи на свою актуальність, кількість наукових праць, що стосуються управлінських аспектів у сфері охорони дитинства, все ще є доволі незначною.

Суттєвих змін у державній політиці захисту прав дітей вдалося досягти у 2005–2008 рр. Саме в цей період розпочалася реформа державної системи опіки над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, яка включала створення вертикалі державної влади з питань реалізації державної політики щодо забезпечення захисту прав, свобод та інтересів дітей, координації діяльності, пов'язаної з усиновленням дітей, опікою, піклуванням, влаштуванням до сімейних форм виховання (створено Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини як урядовий орган (2006), повноваження щодо опіки та піклування були передані від органів управління освітою до служб у справах неповнолітніх, які були перейменовані у служби у справах дітей).

На цьому етапі відбулася радикальна зміна монетарної політики держави з питань соціально-правового захисту дітей – запроваджується принципово нова модель надання державної соціальної підтримки дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, – «Гроші ходять за дитиною».

Цей механізм передбачає отримання дітьми з таким статусом однакових коштів на свій розвиток і утримання незалежно від форми влаштування, коли держава фінансує не установи, де дитина перебуває, а саму дитину. У цей період було ухвалено документ стратегічного значення у сфері охорони дитинства, Закон України «Про загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016

року» (від 05.03.2009 р. № 1065-VI) [220]. Цей період характеризується початком активного розвитку форм сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та зменшенням кількості бездоглядних та безпритульних дітей.

Для надання комплексної соціальної, психологічної, педагогічної, медичної та інших видів допомоги дітям, які опинились у складних життєвих обставинах створюються центри соціально-психологічної реабілітації дітей.

Відбувається перехід від колективних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які набули поширення за радянського періоду, до сімейних форм виховання (усиновлення, опіки, піклування, прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу).

В Україні підвищується увага з боку державних органів до соціальних проблем дитинства та захисту прав дітей як на політичному, так і законодавчому рівнях.

На наш погляд, знаковим для історії системи охорони дитинства в умовах незалежної України є 2011 рік, який ознаменувався запровадженням на рівні Президента України інституції Уповноваженого Президента України з прав дитини, який забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері.

За період з 2011 по 2018 роки відбулися суттєві структурні та концептуальні трансформації в окресленій сфері:

- центральний орган виконавчої влади з питань сім'ї – Міністерство сім'ї молоді та спорту було ліквідовано, а його функції передано до сфери управління Міністерства соціальної політики України;

- у жовтні 2012 Указом Президента України затверджено Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року [241], яка змінила філософію державної політики стосовно сім'ї та дітей та започаткувала зміну концептуальних підходів до роботи із сім'єю з дітьми, яка опинилась у складних життєвих обставинах, через перехід від каральних способів стосовно

батьків, які не виконують своїх батьківських обов'язків до їх раннього виявлення, підтримки та підвищення виховного потенціалу [131];

- у відповідь на процеси децентралізації влади, із січня 2017 року передбачено утворення служб у справах дітей у складі виконавчих органів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад;

- взято курс на реформування державної інтернатної системи утримання дітей із сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 р. № 526-р «Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей». У результаті реалізації поставлених Національною стратегією завдань на зміну інтернатній системі утримання дітей зазначеної категорії має прийти система соціальних послуг для них та їхніх батьків за місцем проживання.

Ретроспективний аналіз генезису державних механізмів управління процесами соціального благополуччя дітей свідчить про те, що специфіка державної політики є однією з основних складових, які зумовлювали поширення дитячої бездоглядності, безпритульності та соціального сирітства, а також особливості структурного складу контингенту дітей цих категорій [168].

Зокрема, радянський тоталітарний режим, голодомор, політичні репресії стали причинами масової дитячої бездоглядності та безпритульності у 30-х та 40-х роках ХХ століття, а заборона абортів, яка тривала з 1936 по 1955 рр., спричинила появу значної кількості покинутих, підкинутих немовлят [326].

Разом з тим, громада та громадська думка завжди були одним із найпотужніших механізмів регулювання суспільних відносин, формування морально-етичних засад суспільства. Крім цього, традиційно громада несла відповідальність за всіх її членів, особливо за сиріт, вдів, старців та немічних. На провідну роль держави та громадськості у вирішенні проблем дитячої безпритульності та бездоглядності у 1920-х роках ХХ століття, що визначається значною кількістю законодавчих актів, новостворених дитячих закладів, громадянським волевиявленням, що проявлялось у виникненні «стихійного патронування» та опіки над дітьми, коли безпритульних влаштовують

працювати, беруть у сім'ї, ними опікується як усе суспільство, так і окремі соціальні інституції, зазначає дослідниця В. Виноградова-Бондаренко [38].

Прикладом впливу фактора громадського контролю на поширення явища дитячої бездоглядності є соціальне засудження позашлюбних зв'язків, яке, з одного боку, змушувало матерів приховувати народження небажаних дітей, з іншого – виступало стимулятором формування повної сім'ї.

Під час повторної масової хвилі сирітства, що була викликана Великою Вітчизняною війною 1941–1945 рр., саме завдяки чіткому адмініструванню та жорсткій політиці держави вдалося запобігти поширенню дитячого бродяжництва, злочинності та інших девіантних явищ, які завжди супроводжують безпритульність.

Слід враховувати й ідеологічний чинник згуртованості тодішнього суспільства, коли наслідки війни розглядались як спільна проблема і на їх ліквідацію були зібрані всі зусилля [184, с. 17, 21].

Зазначене вище свідчить про наявність у нашої держави багатого досвіду боротьби з негативними явищами в дитячому середовищі. Незважаючи на те, що сьогодні дитяча безпритульність як явище зазнала значних змін і має інші особливості, ніж у попередні періоди історії, деякі методи та механізми захисту бездоглядних та безпритульних дітей можуть бути застосовані й у сучасних умовах.

Зокрема, доцільним, на нашу думку, є залучення до вирішення проблем дітей цієї категорії громадських організацій, членів територіальних громад, а також розвиток благодійництва, кошти від якого могли б спрямовуватись на реалізацію різних проектів для підтримки проблемних сімей, розвитку здібностей дітей, які опинились у складних життєвих обставинах.

1.2. Детермінуючі чинники виникнення соціально небезпечних явищ у дитячому середовищі

Серед найгостріших соціальних проблем у сфері охорони дитинства є поширення явищ дитячої безпритульності й бездоглядності, що є наслідком

відхилень у реалізації основних функцій сім'ї як основного осередку відтворення населення, несприятливість соціально-економічних умов її сучасного існування, недосконалість і неефективність функціонування багатьох суміжних соціальних інститутів (освіти, ринку праці тощо) [330].

Ці явища характерні не лише для України, а й для інших країн, у кожній з яких є власні підходи до визначення термінологічної бази та ідентифікації таких дітей.

Так, у Швеції дітей, що не контактують із батьками, проводять більшість часу в тимчасових і не призначених для проживання приміщеннях та на вулицях, називають «покинутими». В Італії стосовно дитячої безпритульності зживається термін «неповнолітні групи ризику».

У Великобританії осіб вулиці залежно від віку називають: «юні втікачі» – діти до 18 років, які пішли з дому чи виховної установи; «молоді бездомні» – особи, які не мають роботи та постійного місця проживання; «ті, що сплять на вулиці» – підлітки та молодь, які не мають постійного притулку, ночують під мостами та в різних вуличних спорудах. У Греції, Туреччині, Угорщині, Хорватії «дітьми вулиці» називають переважно циганчат та дітей біженців.

Узагальнивши досвід країн світу, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) дає таке визначення поняття «діти вулиці»:

- діти, які не спілкуються зі своїми сім'ями, живуть у тимчасових помешканнях (покинутих будинках тощо) або не мають взагалі постійного житла і кожен раз ночують в іншому місці;

- діти, які підтримують контакт із сім'єю, але через бідність, перенаселення житла, експлуатацію та різні види насильства проводять більшу частину дня, а іноді й ночі, на вулиці;

- діти-вихованці інтернатів та притулків, які з різних причин втекли з них і перебувають на вулиці [66, с. 12].

Вивчення теоретико-методологічних підходів до розуміння та інтерпретації понятійного апарату, який використовується в чинному

вітчизняному законодавстві щодо безпритульних та бездоглядних дітей, свідчить про наявність лише терміна «безпритульна дитина».

Так, відповідно до Законів України «Про охорону дитинства» [246], «Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей» [245] безпритульні діти – це діти, які були покинуті батьками, самі залишили сім'ї або дитячі заклади, де вони виховувалися, і не мають певного місця проживання.

Перелічені вище нормативно-правові акти, а також Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» зараховують безпритульних дітей до дітей, позбавлених батьківського піклування, що, на наш погляд, є не зовсім правильним, оскільки не кожна безпритульна дитина може отримати такий статус.

Відповідно до п. 34 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» безпритульні діти підлягають негайному влаштуванню в притулок або центр соціально-психологічної реабілітації дітей за місцем виявлення у встановленому законодавством порядку [201].

Після тимчасового влаштування такої дитини служба у справах дітей за місцем її виявлення та адміністрація притулку, центру вживають заходів до встановлення її особи, родинних зв'язків тощо.

У разі неможливості або недоцільності повернення дитини на виховання до батьків або осіб, які їх замінюють, вирішується питання про надання такій дитині статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування.

Отже, частина виявлених безпритульних дітей, повертається на виховання батькам, а частина – отримує статус дитини, позбавленої батьківського піклування, з підстав, передбачених законодавством.

З огляду на вказані підходи, дефініція «безпритульна дитина», потребує уточнення стосовно того, які саме категорії дітей належать до безпритульних дітей.

На наше переконання, безпритульною можна вважати лише дитину, яка не має місця проживання та відомості про батьків якої відсутні.

До цієї категорії, на наш погляд, належать:

- підкинуті чи знайдені діти на вулиці, або в інших громадських місцях, якщо невідоме їхнє місце проживання та відомості про батьків (осіб, які їх замінюють) або заклад, який вони залишили;

- діти, які прибули на територію України без супроводу батьків чи одного з них, діда чи баби, повнолітніх брата чи сестри або опікуна чи піклувальника, інших законних представників (діти розлучені з сім'єю). Такі діти фактично є залишеними без батьківського піклування та потребують встановлення відповідного юридичного статусу та надання державних гарантій.

Ідентифікація бездоглядної дитини також має певні складнощі.

Інколи неможливо чітко визначити, до якої категорії – «бездоглядна» чи «безпритульна» – належить дитина, що є свідченням неоднозначності феномену явища дитячої бездоглядності та безпритульності. Законодавче ж визначення «бездоглядна дитина» та відповідний соціальний статус для таких дітей – відсутні, що ускладнює процес ідентифікації таких дітей та, відповідно, не дає можливості об'єктивно оцінити кількість дітей, які належать до цієї категорії.

На погляд авторів «Державної доповіді про становище дітей в Україні за підсумками 2003 року» [66], яка є останнім документом, присвяченим проблемі дитячої бездоглядності та безпритульності, бездоглядні діти – це діти, не забезпечені сприятливими умовами для фізичного, духовного та інтелектуального розвитку (матеріальне благополуччя сім'ї, належне виховання, догляд та дбайливе ставлення до дитини, здорова моральна атмосфера тощо).

Відповідно, дитяча бездоглядність – це послаблення чи відсутність нагляду за поведінкою, розвитком, самопочуттям дитини з боку батьків чи осіб, які їх замінюють.

На думку Л. Кривачук, до «бездоглядних дітей» належать діти:

- яких залишили (або періодично залишають) батьки без нагляду та догляду (насамперед це стосується дітей дошкільного та молодшого шкільного віку);

- які виховуються в неблагополучних сім'ях (у сім'ї зловживають алкоголем, наркотиками; займаються протиправною діяльністю; домінує агресивна поведінка, насильство, експлуатація дітей);

- які виховуються в зовні благополучних сім'ях, але з різних причин (конфліктність, психологічні особливості, відсутність взаєморозуміння, тиранія, гіперопіка, вседозволеність тощо) більшість часу проводять «на вулиці», ведуть асоціальний спосіб життя;

- із сімей трудових мігрантів, які виховуються в несприятливих умовах для їх соціалізації, виховання, навчання та розвитку.

До «безпритульних», на думку дослідниці, належать діти:

- які вимушені були залишити сім'ю і не мають постійного місця проживання;

- які проживають із сім'єю і не мають (разом із сім'єю) постійного місця проживання;

- втікачі, які самі залишили (або періодично залишають) сім'ю і не мають певного місця проживання;

- втікачі, які самі залишили (або періодично залишають) навчально-виховні заклади і не мають певного місця проживання [133].

Безумовно, таке структурування об'єкта дозволяє глибше розібратись у специфіці феномену дитячої бездоглядності та безпритульності, однак, на наш погляд, зазначена класифікація потребує конкретизації у визначенні категорій дітей, які належать до бездоглядних та безпритульних дітей.

На необхідність розширення понятійно-категорійного апарату законодавства у сфері охорони дитинства визначенням «бездоглядна дитина» вказують також І. Горобець [54], О. Мордань [157] та інші дослідники та практики сфери захисту дітей.

Вважаємо, що основними класифікаційними ознаками дитячої бездоглядності має бути ступінь виконання батьками батьківських обов'язків щодо дитини (незалежно від соціального статусу сім'ї), частота спілкування дитини з батьками, наявність емоційної прив'язаності між дитиною та

батьками, виховного впливу батьків на дитину, здійснення контролю за її поведінкою. Відмінністю бездоглядної дитини від безпритульної є наявність відомостей про її батьків та місця проживання.

Отже, бездоглядність дитини – це індикатор впливу механізмів державного управління на стан соціального благополуччя дітей, що характеризується перебуванням дитини поза увагою батьків чи осіб, що їх замінюють або соціальних інституцій, які ігнорують дитячі потреби у спілкуванні, емоційній, духовній близькості з навколишнім середовищем, виховні, фізичні, інтелектуальні та інші запити.

Таким чином, до категорії бездоглядних дітей належать:

- діти, батьки (особи, що їх замінюють) яких ухиляються від виконання батьківських обов'язків, через алкогольну, наркотичну залежність, відсутність виховного потенціалу, надмірну зайнятість, неусвідомлене ставлення до батьківства та з інших причин;

- підкинуті чи знайдені діти на вулиці, або в інших громадських місцях, у разі якщо відоме її місце проживання та відомості про батьків (осіб, які їх замінюють) або заклад, який вони залишили;

- діти, залишені батьками (особами, які їх замінюють) без поважних причин під нагляд знайомих або малознайомих осіб, умови проживання та спосіб життя яких становлять загрозу для життя та здоров'я дитини.

Однак часто трапляються випадки, коли дитина є бездоглядною й безпритульною одночасно.

Ґрунтовність висвітлення будь-якого явища насамперед залежить від аналізу виникнення та стійкості його причинно-наслідкових зв'язків.

Це дозволяє глибше зрозуміти специфіку, особливості феномену, і що найголовніше – визначити оптимальні шляхи подолання.

Аналіз наукової літератури свідчить про одностайність дослідників причин дитячої бездоглядності та безпритульності щодо детермінуючої ролі сім'ї у виникненні цього явища, яка в силу тривалої дії зовнішніх та внутрішніх умов та факторів стає нездатною виконувати свої основні функції.

Тобто бездоглядні та безпритульні діти – це передусім жертви сімейного устрою. Кожна неблагополучна сім'я породжує неблагополучне дитинство, збільшує кількість дітей із девіантною поведінкою. Адже діти, бажають того батьки чи ні, підсвідомо переймають їхній спосіб мислення, спілкування, взаємин, поведінки, діяльності тощо. В умовах неблагополучної сім'ї дитина набуває негативного життєвого досвіду, практики асоціальної й аморальної поведінки [66].

Л. Кривачук класифікує форми бездоглядності та безпритульності дітей залежно від вікових, гендерних особливостей; складу сім'ї (повна, неповна сім'я), фізичного (стан здоров'я), соціального (рівень освіти, культури, рівень навчальної мотивації, самооцінки, пізнавальних процесів), психічного розвитку (емоційний стан), поведінки та способу життя [130].

А. Капська [178], беручи за класифікаційні ознаки показники місця проживання дитини (на вулиці, вдома і на вулиці, вдома), наявність та характеристику її сім'ї, поділяє дітей вулиці, що охоплюють бездоглядних і безпритульних дітей, на такі дев'ять груп: діти, які реально не мають сім'ї й постійно мешкають на вулиці; діти, які постійно мешкають на вулиці й мають асоціальні сім'ї; діти, які постійно мешкають на вулиці і мають нормальні сім'ї; діти, які не мають сім'ї, але періодично живуть то вдома, то на вулиці; діти, які періодично мешкають то вдома, то на вулиці й мають асоціальну сім'ю; діти, які періодично живуть то в вдома, то на вулиці й мають нормальну сім'ю; діти, які мешкають вдома, але батьків не мають; діти, які мешкають вдома, але їхня сім'я є асоціальною; діти, які мешкають вдома, мають нормальну сім'ю, але весь свій час чи більшість часу проводять на вулиці.

На наше переконання, вказані класифікаційні підходи є важливим внеском у наукове осмислення досліджуваних явищ. Проте вони не повною мірою відображають їх глибину та суть, характеризують їх більшою мірою в межах локальних його проявів і визначають бездоглядних та безпритульних дітей, а також їхні сім'ї як об'єкти соціально-педагогічної діяльності та соціальної роботи. На нашу думку, погляд на цю проблему має бути розширений за рахунок державно-управлінського аспекту, що потребує класифікації форм

дитячої бездоглядності та безпритульності як об'єктів державного управління. Нами пропонується їх поділ на явні, латентні, міжрегіональні, транскордонні, з виокремленням при цьому локальних ознак (рис. 1.1).

Так, дитяча безпритульність може мати такі форми:

- локальна – перебування дитини у стані безпритульності в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;

- міжрегіональна – зумовлена міграційними процесами в середовищі безпритульних дітей з однієї територіальної одиниці до іншої в межах однієї держави;

- транскордонна – зумовлена міграційними процесами в середовищі безпритульних дітей з однієї держави до іншої.

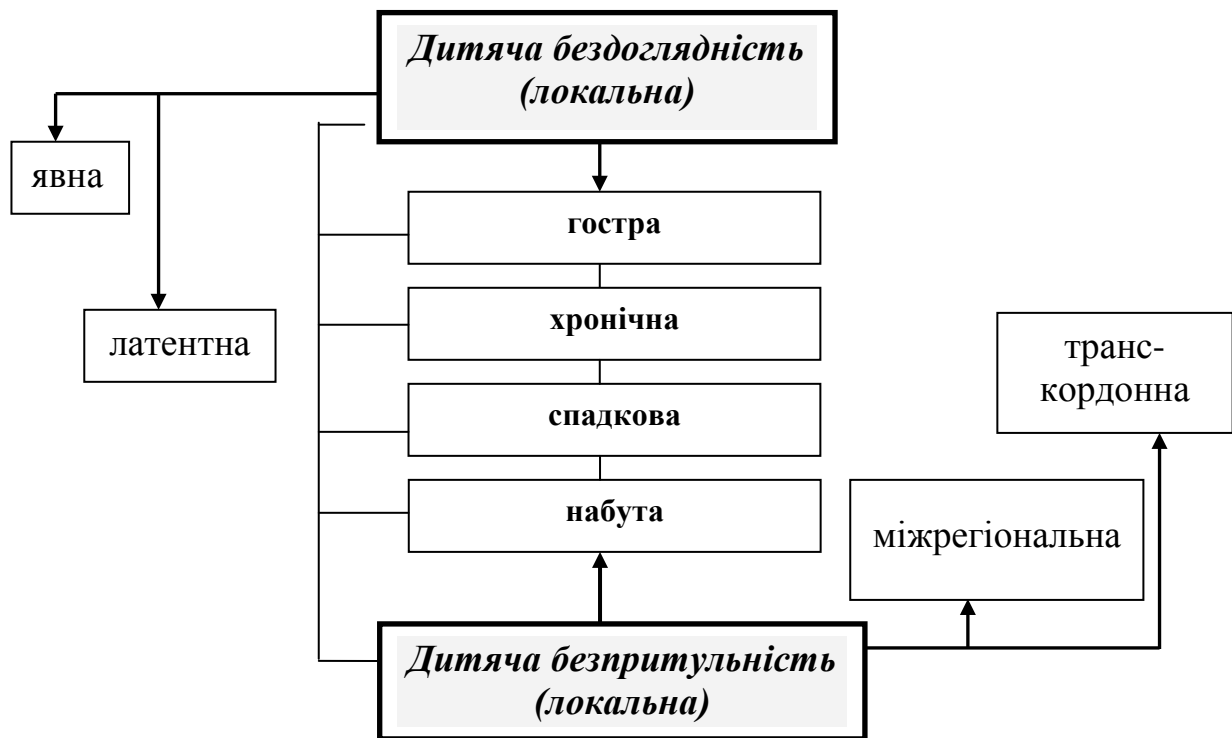


Рис. 1.1. Форми дитячої бездоглядності та безпритульності

Дитяча бездоглядність, на наш погляд, може виступати в явній та латентній формі.

При явній формі дитячої бездоглядності відомою є кількість дітей, батьки яких (або особи, що їх замінюють) неналежним чином виконують батьківські

обов'язки, ухиляються від виконання батьківських обов'язків, залишають дітей без догляду (діти, які опинились у складних життєвих обставинах). Такі діти перебувають на обліку та в полі зору органів місцевої влади та самоврядування, їх обсяг можна виміряти за даними служб у справах дітей.

Латентна форма дитячої бездоглядності зумовлена наявністю в суспільстві дітей, які фактично позбавлені належної уваги батьків (осіб, які їх замінюють), проте в силу різних причин (відсутності інформації про умови їх виховання, неналежне взаємоінформування між суб'єктами соціальної роботи, бездіяльність представників органів влади) інформація про їх, а також про кількість таких дітей є відсутньою.

До локальних ознак дитячої бездоглядності та безпритульності віднесено: спадковий, набутий, гострий або хронічний характер.

Так, залежно від частоти перебування дитини без догляду батьків чи в умовах «вулиці» локальна дитяча безпритульність та бездоглядність може мати гострий (одиничний випадок) або хронічний (неодноразові, систематичні факти перебування дітей без нагляду та поза сімейним оточенням) характер. Залежно від джерела виникнення – спадковий (бездоглядність або безпритульність передається з покоління в покоління) або набутий (бездоглядність або безпритульність, викликана певними негативними обставинами, при цілком позитивній генетиці).

Серед сімей, умови виховання в яких можуть провокувати бездоглядність та безпритульність дитини, виділяють такі:

– асоціальні – сім'ї, де батьки залежні від алкоголю, наркотиків, схильні до протиправних дій, тобто мають асоціальну поведінку. Дітям у таких сім'ях не забезпечують належного фізичного, інтелектуального, емоційного розвитку, своєчасно не виявляються різні хвороби, завдають побоїв, виганяють із дому, завдяки чому в неповнолітніх формуються психопатичні риси характеру. Переважно у таких дітей відсутній інтерес до навчання, вони часто пропускають заняття. Відставання в навчанні викликає негативне ставлення з боку вчителів,

однокласників. Опинившись в ізоляції, вони починають шукати товаришів у вуличних компаніях, де збираються ровесники зі схожими долями та проблемами;

– конфліктні сім'ї – до такого типу належать сім'ї зі стійкими конфліктами у відносинах між батьками, батьками й дітьми. У таких сім'ях спостерігається рівень низької внутрішньосімейної культури, часто принижується гідність особи, відсутнє почуття взаємоповаги. Життя у подібних умовах призводить до психологічного відчуження, створюється негативний емоційний мікроклімат у сім'ї. Усе це погано впливає на духовну сферу членів сім'ї та може стати причиною появи нервово-психічних розладів. Захистом від хвилювань буде уникнення різних конфліктів, намагання частіше не бувати вдома;

– неповні сім'ї – це сім'ї з порушеною структурою (відсутністю батька чи матері) та стосунками між її членами. Процес соціалізації в неповній сім'ї порушується в зв'язку з тим, що вона не може самостійно ефективно вирішувати суперечності, конфлікти. Науковими дослідженнями доведено, що в неповних сім'ях значно більше педагогічно занедбаних дітей. Діти в неповних сім'ях у два рази частіше, ніж у повних, залишаються без нагляду, що найчастіше пов'язано із зайнятістю на роботі, вирішенням особистих проблем. Таким чином, матеріальні та інші негаразди життєдіяльності неповної сім'ї нерідко призводять до бездоглядності дітей. У неповній сім'ї значно частіше виникають конфлікти між матір'ю та підлітками;

– дистантні сім'ї – сім'ї, де тривалий час відсутні батьки або один із них у зв'язку з працевлаштуванням за кордоном. За офіційними даними, 6 млн громадян України перебувають за кордоном на заробітках. Діти залишаються бездоглядними, адже старше покоління через стан здоров'я, зайнятість у домашньому господарстві не в змозі приділити їм належної уваги. Відносини дітей із батьками перетворюються на грошові, вони віддаляються один від одного, не знають потреб та проблем одне одного.

Ризикованими з погляду поширення дитячої бездоглядності є також сім'ї з високим соціально-економічним рівнем життя. Діти в таких сім'ях перебувають у ситуації дефіциту уваги з боку батьків. Батьки зазвичай ведуть активне публічне життя, а функції виховання перекладають на гувернерів, репетиторів. У сім'ї не

вистачає часу на спільний відпочинок, спілкування, ігри. Дитина не задовольняє потреби в емоційній близькості з батьками, і це зрештою трансформується у відчуження та повну ізоляцію. Свої потреби у спілкуванні з батьками неповнолітній починає задовольняти в неформальному спілкуванні з ровесниками, що створює умови для формування асоціальної поведінки [88, с. 112–113].

Таким чином, сучасний портрет дитячої бездоглядності вже не має виключно «вуличного» та асоціального «обличчя», свідченням цього є також результати дослідження виконаного громадською організацією «Український інститут соціальних досліджень імені О. Яременка» на замовлення Уповноваженого Президента України з прав дитини «Права дитини в Україні: реалії та виклики після 20 років незалежності» у 2012 році [210].

Так, 48 % опитаних дітей вважають, що порушується їхнє право на любов та піклування.

Особливо гостро це відчувають діти віком 10–13 років (52,6 %).

Дані дослідження свідчать, що батьки більше уваги приділяють стану здоров'я дитини, контролю за навчанням, колом друзів. Але меншою мірою їх цікавлять проблеми, які хвилюють дитину, дуже мало батьків спілкуються з дитиною на важливі для неї теми.

Разом з тим дані Всеукраїнського опитування громадської думки «Життєві цінності, пріоритети та проблеми українців», що проводилось у 2011 році, вказують на те, що виховання та розвиток дітей є метою для 64 % українців, тобто майже третина батьків ігнорують виконання своїх батьківських обов'язків [65].

Осучасненою причиною дитячої бездоглядності та безпритульності є також масова трудова міграція батьків, що поширена в західних областях України. Незважаючи на те, що українці активно беруть участь у трудовій міграції, достовірних даних про їх кількість Україна немає. За даними Центру економічної стратегії, більше 4 млн українців є трудовими мігрантами, тобто виїжджають працювати за кордон [20].

Поряд з цим, відповідно до даних дослідження, проведеного в межах проекту МОМ у 2014-2015 рр., серед трудових мігрантів переважають чоловіки, найчисленнішими серед них є особи 30-44 років (понад 40 %), більшість мігрантів походить із західних областей нашої країни, 41 % трудових мігрантів мають середню або середню спеціальну освіту, 36 % – вищу освіту. Основні країни призначення працівників-мігрантів – Польща, Російська Федерація, Чеська Республіка та Італія. На них припадає близько 80 % загальних потоків короткострокових та довгострокових трудових мігрантів з України [154].

Щодо жінок, то найбільша кількість їх в Італії (понад 80 %). За відомостями Національного інституту статистики цієї країни, там офіційно проживає і працює більш ніж 220 тисяч українок. На другому місці – Греція (70 %), на третьому – Польща (майже 67 %) [175].

Діти трудових мігрантів залишаються на старше покоління – дідусів і бабусь, які через стан здоров'я, зайнятість у домашньому господарстві не в змозі приділити їм належної уваги, внаслідок чого діти недоглянуті, залишені сам на сам зі своїми проблемами та потребами. При цьому відносини дітей із батьками-заробітчанами перетворюються на грошово-майнові, батьки і діти віддаляються та відсторонюються один від одного в повсякденному житті, не знають щоденних потреб та настроїв членів сім'ї і не переймаються ними [66].

На думку фахівців, діти трудових мігрантів зазнають багато психологічних проблем через неможливість спілкування зі своїми батьками або одним із батьків, така дистантність є шкідливою для дитячо-батьківських стосунків, і її психологічні наслідки для дитини часто є негативними.

З 1 січня 2016 року в Україні набрав силу Закон «Про зовнішню трудову міграцію» [233], в якому вперше згадуються діти трудових мігрантів та їхні права.

Так, відповідно до частини 4 статті 8 цього Закону піклування про дітей трудових мігрантів та інших членів їхніх сімей, які перебувають на їх утриманні та залишаються на території України, здійснюється відповідно до законодавства та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Втім, механізм піклування про дітей цієї категорії на період відсутності батьків досі не розроблений.

Тобто дитина, чиї батьки поїхали працювати за кордон, може опинитися без законних представників, що могли би захистити її права та забезпечити гарантії, які отримують інші діти.

Загалом науковці виділяють такі фактори сімейного неблагополуччя, які можуть призвести до бездоглядності та безпритульності:

1. Соціально-економічні фактори (низький матеріальний рівень життя, незадовільні умови проживання).

2. Медично-санітарні фактори (хронічні захворювання батьків та «хвороблива спадковість», антисанітарія та недотримання санітарно-гігієнічних норм).

3. Соціально-демографічні фактори (неповні сім'ї, сім'ї з батьками похилого віку, сім'ї з повторними шлюбами та зведеними дітьми).

4. Соціально-психологічні фактори (сім'ї з конфліктними стосунками між чоловіком та дружиною, батьками та дітьми, з педагогічною незрілістю батьків, їх низьким загальним та культурним розвитком, сім'ї з деформованими ціннісними орієнтаціями).

5. Кримінальні фактори (алкоголізм, наркоманія, аморальний та паразитуючий спосіб життя батьків, сімейні дебоші, прояви жорстокості та садизму, наявність засуджених членів сім'ї, що можуть нести субкультуру злочинного світу) [296, с. 67].

Н. П. Павлик поділяє причини цих негативних явищ на:

– мегачинники: об'єктивні, соціальні, загальнодержавні (рівень економічного розвитку держави та зумовленого ним стану соціального захисту населення; рівень духовного, морального, ціннісного розвитку суспільства і відповідної значущості інституту сім'ї в ньому; демографічна ситуація в країні, яка характеризується кількістю народжень, розлучень, позашлюбних дітей тощо);

– мікрочинники: суб'єктивні, внутрішньосімейні (матеріально-економічне становище конкретної сім'ї, її тип та склад, психологічний клімат стосунків, дисфункції та патології в сім'ї) [184, с. 39].

Дослідниця пропонує також розрізняти чинники дитячої бездоглядності першого, другого, третього, четвертого порядків, які у своїй сукупності складають певну ієрархію. До чинників *першого* порядку (тобто базових, таких, що зумовлюють інші) належать світові та державні тенденції соціальної та економічної політики, екології, культури. Чинники *другого* порядку характеризують детерміновану попередніми умовами можливість різних інститутів суспільства забезпечити повноцінну життєдіяльність громадян; сприятливу демографічну ситуацію у країні (стабільність шлюбу, зростання народжуваності, збільшення тривалості життя, тощо) і належну організацію системи охорони здоров'я (рівень та якість медичного обслуговування населення тощо). Матеріальне становище сім'ї, наявність у ній соціальних та психологічних девіацій, психологічний клімат школи та інші мезофактори соціалізації є чинниками *третього* порядку. До чинників *четвертого* порядку пропонується віднести суб'єктивні причини, які виділяють самі діти, характеризуючи або описуючи власні умови життя [184, с. 41].

Л. Рень пропонує таку класифікацію чинників дитячої бездоглядності та безпритульності: 1) об'єктивні, соціальні, загальнодержавні мегачинники або макрочинники (рівень економічного розвитку держави та зумовленого ним стану соціального захисту населення; рівень духовного, морального, ціннісного розвитку суспільства і відповідної значущості інституту сім'ї в ньому; демографічна ситуація у країні, яка характеризується кількістю народжень, розлучень, позашлюбних дітей тощо); 2) суб'єктивні, внутрішньосімейні мікрочинники (матеріально-економічне становище конкретної сім'ї, її тип та склад, психологічний клімат стосунків, дисфункції та патології в сім'ї) [259].

Отже, науковці практично одностайні у визначенні основних чинників виникнення дитячої бездоглядності та безпритульності, серед яких соціально-економічний стан держави, асоціальний спосіб життя батьків, бідність;

недостатня підтримка інституту сім'ї державними закладами; непорозуміння між батьками та дітьми; психологічні розлади поведінки у дітей.

Не заперечуючи важливості вищезазначених класифікацій та підходів, вважаємо, що перелік цих факторів потребує розширення в частині визначення ролі державної політики та громадянського суспільства в цих процесах. Вирішальним фактором у формуванні структури дитячої бездоглядності та безпритульності, в умовах сучасності, на наш погляд, є фактична відсутність превентивної державної політики сімейного неблагополуччя, унаслідок чого єдиним засобом захисту дитини є позбавлення батьківських прав батьків. Тому нині у структурі контингенту дітей, позбавлених батьківського піклування, переважають діти, батьки яких були позбавлені батьківських прав, або у яких діти були відібрані без позбавлення батьківських прав.

Загалом державна сімейна політика нині не виконує своїх основних функцій. Значною мірою причиною цього є відсутність центрального органу виконавчої влади, який би визначав та спрямовував діяльність у цій сфері, а також чітких орієнтирів та пріоритетів у цій галузі. Сучасна державна політика у сфері підтримки сім'ї, на жаль, зводиться лише до призначення соціальної допомоги. Тоді як поза увагою залишаються такі напрями: формування у свідомості людей важливості ролі сім'ї в житті суспільства; підтримка традиційно міцної, працьовитої, економічно спроможної сім'ї; формування у населення культури планування сім'ї, народження бажаної кількості дітей з урахуванням сучасного розвитку медицини; налагодження ефективної системи підготовки молоді до сімейного життя; пропагування авторитету шлюбу; створення в державі єдиної соціальної інфраструктури з метою обслуговування сім'ї та виконання завдань, пов'язаних з її життєзабезпеченням [125].

Медико-соціальний механізм державного впливу на розвиток сім'ї, незважаючи на певні успіхи, також не позбавлений окремих недоліків, серед яких нерозвиненість та недоступність мережі служб планування сім'ї, застосування неефективних засобів щодо збереження репродуктивного

здоров'я, попередження негативних наслідків невпорядкованих статевих зносин [276, с. 229].

Наступним важливим, на наш погляд, фактором, що впливає на поширення явища дитячої бездоглядності та безпритульності, є вплив засобів масової інформації, оскільки ЗМІ мають здатність впливати не тільки на індивіда, але й на виховну функцію таких інститутів, як сім'я, школа, формувати громадську думку щодо соціальних проблем дитинства на рівні суспільства. Водночас вони можуть мати і негативний вплив на спосіб життя дітей. Для сучасного медійного простору України характерне збільшення питомої ваги девіацій (агресії, гомосексуалізму, цинізму, жорстокості, цінностей кримінального світу), що у свою чергу призводить до формування в підростаючої особистості викривленого світогляду та її ціннісної дезорієнтації. Дитина отримує граничні інформаційні та емоційні навантаження, що негативно позначається на її психічному стані [66, с. 95].

Ще одним із ключових факторів, який провокує виникнення в сім'ях складних життєвих обставин, є відсутність власного житла або неадекватне та некомфортне житло [65].

Безперечно, поліпшити житлові умови міське населення може також за рахунок інвестування в будівництво власних коштів. Проте лише незначна кількість сімей, особливо сімей з дітьми, має можливість здійснювати такі інвестиції. Причинами такої ситуації можна вважати низький рівень доходів більшості сімей із дітьми, високі кредитні ставки, відсутність цивілізованого ринку житла та незначні масштаби будівництва дешевого житла на кшталт соціального [160, с. 16].

Наступним важливим фактором, що негативно впливає на життєдіяльність та функціональну-спроможність сім'ї, є відсутність у дорослих членів сім'ї зайнятості. Зокрема, впродовж 2011–2017 років рівень безробіття населення зріс із 7,9 до 9,5 %. Найбільш складним є питання пошуку роботи для жителів сільської місцевості [81].

Суттєвий вплив на виникнення та поширення явища дитячої бездоглядності та безпритульності має також алкогольна та наркотична

залежність батьків. На кінець 2017 року на обліку в медичних закладах через розлади поведінки та психіки внаслідок вживання алкоголю перебувало 463,8 тис. осіб та ще 62,4 тис. з причини наркоманії та токсикоманії [92].

Реальна кількість залежних, запевняють наркологи, приблизно у вісім разів більша, ніж зареєстрована офіційно. Згідно з даними статистики, щороку алкогольна залежність забирає життя 40 тисяч українців. Причому алкоголізм є першим чинником ризику смерті серед українського населення у віці від 25 до 40 років. Перервати страшний спадковий ланцюг здатні мінімум п'ять поколінь, що сповідають тверезий спосіб життя [273].

За статистикою ВООЗ, у 2017 році наша країна посідала сьоме місце за рівнем споживання алкоголю. Українці споживають 176 мл алкоголю в тиждень.

Застосування вищезазначених підходів дають можливість виділити чинники, які є зовнішніми та внутрішніми стимуляторами дитячої бездоглядності та безпритульності (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Зовнішні та внутрішні стимулятори явищ дитячої бездоглядності та безпритульності

Таким чином, *зовнішніми стимуляторами явища дитячої бездоглядності та безпритульності* є такі групи факторів:

1. Суспільно-політичні: політична нестабільність у державі; агресивний політичний режим; слабкість державної сімейної політики; неспроможність обраної стратегії соціальної політики у вирішенні проблеми дитячої бездоглядності та безпритульності; недосконалість законодавства, що регулює відносини у сфері захисту прав дитини; війни, репресії; відсутність ідеології в суспільстві; зниження громадського впливу та соціального контролю в суспільстві; інертність інститутів громадянського суспільства та ін.

2. Соціально-економічні: тривала економічна криза, безробіття, відсутність житла, бідність населення, алкоголізм, наркоманія.

3. Ціннісно-культурологічні: знецінення загальнолюдських цінностей, падіння авторитету сім'ї в суспільстві, лібералізація суспільної моралі, малозначущість дитини в суспільстві, нерозуміння суспільством змісту прав дитини та відсутність поваги до неї.

4. Соціально-педагогічні: низька якість виховного процесу в навчальних закладах; недоступність закладів позашкільної освіти для деяких категорій дітей (особливо із сільської місцевості); байдужість педагогічних працівників до проблем дитини; недостатня кількість соціальних педагогів та психологів у навчальних закладах (особливо в сільській місцевості); дискримінація дітей із сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, у шкільному та дитячому середовищі.

5. Організаційно-технологічні: невідповідність державної системи надання допомоги сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах, до їхніх основних потреб; відсутність ефективних форм соціальної підтримки дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах; відсутність спеціальних терапевтичних програм для батьків, які ухиляються від виконання батьківських обов'язків, мають проблеми з вихованням дітей; відсутність механізмів ресоціалізації та реабілітації осіб, які мають алкогольну, наркотичну залежність.

6. Інституційно-управлінські: невідповідність організації роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань сім'ї та дитинства реальним потребам суспільства;

низька результативність роботи органів опіки та піклування, особливо сільського та селищного рівня; недостатній розвиток соціальної інфраструктури для надання послуг сім'ям та дітям, які опинились у складних життєвих обставинах, особливо на рівні територіальних громад.

7. Інформаційні: негативний вплив засобів масової інформації на поведінку дітей; низька поінформованість населення про проблеми дітей, які опинились у складних життєвих обставинах та ін.

8. Демографічні: прогресуюча тенденція порушення структури сім'ї; високий рівень розлучень та позашлюбних народжень.

Внутрішні стимулятори дитячої бездоглядності та безпритульності:

1. Внутрішньосімейні: низький матеріальний стан сім'ї; надмірна зайнятість батьків; алкоголізм, наркотична залежність батьків; недостатній виховний потенціал батьків; дефіцит спілкування дітей з батьками; не сформованість сімейних цінностей; емоційна відчуженість між членами сім'ї.

2. Міжособистісні: конфліктні стосунки між батьками, батьками та дітьми або між дітьми; емоційна відчуженість між членами сім'ї.

3. Особистісні (стосуються дітей і батьків): незадоволеність власним соціальним статусом; низький рівень емоційної зрілості; неадекватна самооцінка; психологічні розлади.

На нашу думку, під час вивчення досліджуваних явищ варто також брати до уваги регіональний аспект, який визначається економічним розвитком регіону (або району), його географічним розташуванням, рівнем життя населення, демографічними особливостями, рівнем трудової міграції, активністю влади у вирішенні проблем захисту прав дитини. Такі характеристики впливають на відмінності в кількісних та структурних показниках соціального сирітства.

Зокрема, специфічною особливістю Одеської області є географічна близькість із Молдовою та наявність портових міст, що зумовлює високий рівень нелегальної міграції дітей.

Особливістю західних українських областей є масова трудова міграція населення, яку теж багато дослідників називають джерелом соціального сирітства [49; 90; 138; 139; 204; 268].

Осучасненою причиною бездоглядності дітей є також воєнні дії на Сході України.

Отже, дитяча бездоглядність та безпритульність є відображенням політико-економічного й культурного стану соціуму, а також результатом складної взаємодії різних мікро- та макрофакторів, у тому числі особистісних, соціальних, сімейних та міжособистісних рівнів.

Варто відзначити, що причини поширення соціального сирітства, безпритульності та бездоглядності дітей не можна розглядати як незалежні фактори – вони взаємопов'язані. Так, через відсутність дієвих механізмів підтримки державою сімей із дітьми, соціально-економічні негаразди ставлять ці родини за межу бідності. Обмежені матеріальні можливості змушують батьків багато часу проводити на роботі, вдаватися до міграцій з метою заробітку, в той же час діти залишаються без догляду й уваги з боку батьків. Матеріальні труднощі негативно позначаються на соціально-психологічному кліматі в сім'ї, на виконанні батьками виховних функцій.

Злиденність, незадоволення потреб стає підґрунтям для виникнення психологічних проблем, неврозів, депресії, поширення алкоголізму та наркоманії. Прямий наслідок цього – нестерпні умови життя для дітей вдома, в сім'ї [66, с. 36].

Аналіз причин та факторів, які призводять до виникнення соціального сирітства, дитячої бездоглядності та безпритульності, свідчить про міжгалузевість зазначених проблем. Звідси підхід до їх вирішення має бути комплексним та поєднувати заходи адміністративного, економічного, соціального, педагогічного та суспільного характеру, оскільки поодинокі безсистемні дії не принесуть бажаного результату. Тобто політика держави має бути спрямована не лише на соціальну роботу з сім'ями, умови проживання та виховання в яких є потенційно небезпечними, з погляду соціального сирітства,

а включати законодавчі механізми підвищення відповідальності батьків за невиконання батьківських обов'язків, розвиток програм реабілітації та ресоціалізації батьків, які мають алкогольну та наркотичну залежність, формування сімейних цінностей як першочергових засад розвитку нашого суспільства, визнання значущості материнства і батьківства не лише на декларативному рівні, а як першочергової цінності суспільного життя.

1.3. Формування та функціонування механізмів державного управління процесами соціального благополуччя дітей

Національне законодавство визначає охорону дитинства як стратегічний загальнонаціональний пріоритет та систему державних та громадських заходів, спрямованих на забезпечення повноцінного життя, всебічного виховання й розвитку дитини та захисту її прав [246].

Зазначені завдання є сферою регулювання державної соціальної політики, оскільки питання поліпшення соціального захисту дітей, подолання безпритульності та бездоглядності дітей, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої та соціально благополучної сім'ї є засадами внутрішньої політики держави у соціальній сфері.

В. Дерєга визначає соціальну політику як систему заходів інститутів суспільно-політичного життя, спрямованих на забезпечення оптимального розвитку соціальної сфери, підвищення добробуту та задоволення потреб суспільства як загалом, так і окремого громадянина. Соціальна політика передбачає реалізацію комплексу заходів, які мають актуальну і довгострокову спрямованість на вирішення соціальних завдань відповідно до стандартів міжнародного співтовариства, здатними забезпечити прогрес на міжнародному, національному й регіональному рівнях у різних сферах суспільного життя.

Метою соціальної політики в соціальній, демократичній державі є досягнення загального добробуту, у тому числі забезпечення мінімально необхідного рівня соціального захисту різних категорій населення.

Невід'ємною складовою державної соціальної політики є політика у сфері сім'ї, серед основних напрямів якої визначені: охорона прав та свобод дітей, профілактика дитячої бездоглядності та безпритульності.

Відповідно до Концепції державної сімейної політики, схваленої Постановою Верховної Ради України від 17 вересня 1999 року № 1063-XIV, мета державної сімейної політики полягає в забезпеченні сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї та її членів, найповнішої реалізації сім'єю своїх функцій і поліпшення її життєвого рівня, підвищення ролі сім'ї як основи суспільства [237].

Державну сімейну політику можна розглядати у широкому та вузькому розумінні. Відповідно до вузького підходу сімейна політика – це допомоги та послуги, що спрямовані виключно на сім'ю з дітьми.

У широкому розумінні сімейна політика може охоплювати всі напрями внутрішньої політики держави, що стосуються благополуччя сім'ї: політика у сфері зайнятості, сімейне законодавство, соціальні послуги, освіта, охорона здоров'я, просвітницькі заходи тощо. Тобто все, що робить уряд, впливаючи на сім'ю, потенційно може відноситись до сфери сімейної політики.

Отже, вплив сімейної політики спрямовується на формування сприятливого політичного, соціокультурного та економічного середовища для життєдіяльності сім'ї, створення необхідних умов для її функціонування та успішного виконання соціально значущих функцій, добробут, укріплення і розвиток сім'ї як важливого соціального інституту суспільства та основи стабільності політичної системи [60].

У свою чергу, ці заходи сприяють попередженню сімейного неблагополуччя та його наслідків – бездоглядності та безпритульності дітей.

Безперечно, що і сімейна, і соціальна політика мають значний вплив на предмет регулювання державної політики у сфері профілактики дитячої бездоглядності та безпритульності – явище дитячої бездоглядності та безпритульності. І від того, наскільки правильно визначені орієнтири, зміст та

пріоритети цих двох видів державної політики залежить рівень дитячого благополуччя загалом.

При цьому науковці вказують на багаторівневість заходів із профілактики негативних соціальних проявів у сім'ї та дитячому середовищі.

Зокрема, І. Горобець виділяє три види профілактики дитячого неблагополуччя:

- первинна профілактика – комплекс соціальних, економічних, правових, просвітницьких, організаційних заходів, спрямованих на підтримку сімей із дітьми, формування відповідального батьківства та захист прав дітей, охоплює всі сім'ї з дітьми, а її метою є створення сприятливого середовища для функціонування родин з дітьми, сприяння всебічному розвитку дітей;

- вторинна профілактика – комплекс соціально-економічних, соціально-психологічних та організаційних заходів, спрямованих на усунення виражених чинників ризику, які за певних умов можуть призвести до виходу дитини із сім'ї, її контингентом є сім'ї з дітьми, які потрапили у складні життєві обставини;

- третинна профілактика безпосередньо стосується бездоглядних та безпритульних дітей та їхніх батьків або осіб, які їх замінюють, її мета – реабілітація бездоглядних та безпритульних дітей, тому така діяльність зосереджується в закладах соціального захисту дітей – притулках для дітей та центрах соціально-психологічної реабілітації дітей [52].

Розрізняють також загальну та спеціальну профілактику.

Загальна профілактика включає в себе комплекс заходів, спрямованих на попередження виникнення певних проблем у майбутньому людини.

Спеціальна профілактика – це система заходів, спрямованих на попередження та локалізацію конкретних негативних явищ у житті й поведінці людей.

Крім зазначених вище підходів, виділяють такі рівні профілактики:

- особистий рівень – вплив на бездоглядну дитину або безпритульну дитину сфокусовано таким чином, щоб відновити її навички життя в соціумі, сім'ї;

- сімейний рівень передбачає вплив на сім'ю, оскільки становище і стосунки в сім'ї дитини є визначальним чинником її перебування в сім'ї чи виходу на вулицю;

- соціальний рівень профілактики спрямований на формування в суспільстві ціннісних установок на неухильне дотримання прав дитини. Фахівці вважають, що це допомагає створити сприятливі умови для роботи на особистому та сімейному рівнях [117, с. 28].

Практична реалізація державної політики у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей здійснюється через комплекс механізмів, які включають у себе спеціальні методи, інструменти, важелі впливу та ґрунтуються на певній системі принципів.

Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в працях провідних науковців у галузі державного управління: В. Авер'янова [71], Г. Атаманчука [7], В. Бакуменка [12], В. Князева [73], В. Малиновського [147] та інших. Незважаючи на певну близькість поглядів науковців у визначенні цього поняття, єдиного його формулювання немає.

О. Федорчак [304], досліджуючи питання класифікації механізмів державного управління, виділив двадцять три різні тлумачення змісту поняття «механізм державного управління».

Так, Б. Авер'янов під механізмом державного управління розуміє сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їхнього правового статусу, та відповідні правові норми, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення.

Звідси складовими елементами зазначеного механізму є:

- 1) система органів виконавчої влади;
- 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [71].

На погляд В. Малиновського, механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління [147].

В. Бакуменко та В. Князев [73] визначають механізми державного управління як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення цілей.

Враховуючи зазначені вище підходи вважаємо, що механізмами державного управління процесами соціального благополуччя дітей є комплекс інституційних, економічних, соціальних, комунікаційних, бюджетних та освітньо-виховних заходів, засобів, важелів та стимулів, спрямованих на створення максимально сприятливих та безпечних умов життєдіяльності дитини в сім'ї та суспільстві.

Термін «соціальне благополуччя дітей» пропонуємо розглядати як інтегральний вимір впливу механізмів державного управління на стан забезпечення прав дітей, виховання та розвиток їх у безпечному сімейному середовищі, а також задоволення соціальних потреб та запитів у суспільній адаптації.

Існують правовий, організаційний, ресурсний та інші види механізмів державного управління.

Класифікації механізмів державного управління залежать від особливостей тієї чи іншої сфери та її пріоритетів. На нашу думку, в сучасних умовах управління процесами соціального благополуччя дітей здійснюється через інституційний, соціальний, бюджетний, економічний та культурно-етнічний механізми.

Інституційний механізм – це система інститутів та інституцій, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на вирішення проблем функціонування та розвитку сфери сім'ї та дітей. Складовими елементами цього механізму є

також: інфраструктура закладів соціального захисту дітей, соціальних послуг, що надаються сім'ям з метою вирішення їхніх проблем.

Цей механізм складається з таких взаємопов'язаних між собою частин:

- системи органів державної влади, місцевого самоврядування, задіяних у процесі формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей;

- інфраструктури закладів соціального захисту дітей та надання соціальних послуг державного та недержавного сектору;

- інститутів громадянського суспільства, діяльність яких пов'язана із захистом прав дітей;

- сукупності повноважень та взаємозв'язків вказаних органів між собою та іншими суб'єктами, яка включає правові відносини, що виникають у процесі формування та реалізації державної політики щодо дітей;

- системи формальних та неформальних норм та принципів, що виступають регуляторами діяльності суб'єктів державної політики, суспільних відносин усередині сім'ї, відносин сім'ї з іншими інститутами, стосунків батьків та дітей, обов'язків батьків (або осіб, які їх замінюють) стосовно дітей. Формальні норми – це узаконені, регламентовані в законодавчих актах норми, що регулюють суспільні відносини у сфері захисту дітей, неформальні – суспільно схвалені норми, правила, моделі поведінки тощо (рис. 1.3).

Засобами впливу формальних норм є: сукупність санкцій, що передбачені у випадку порушення прав дитини на належний догляд та піклування: адміністративна, кримінальна та сімейна відповідність (позбавлення батьківських прав або відібрання дітей), а неформальних – громадська думка, суспільне засудження, соціальне виключення та ізоляція.

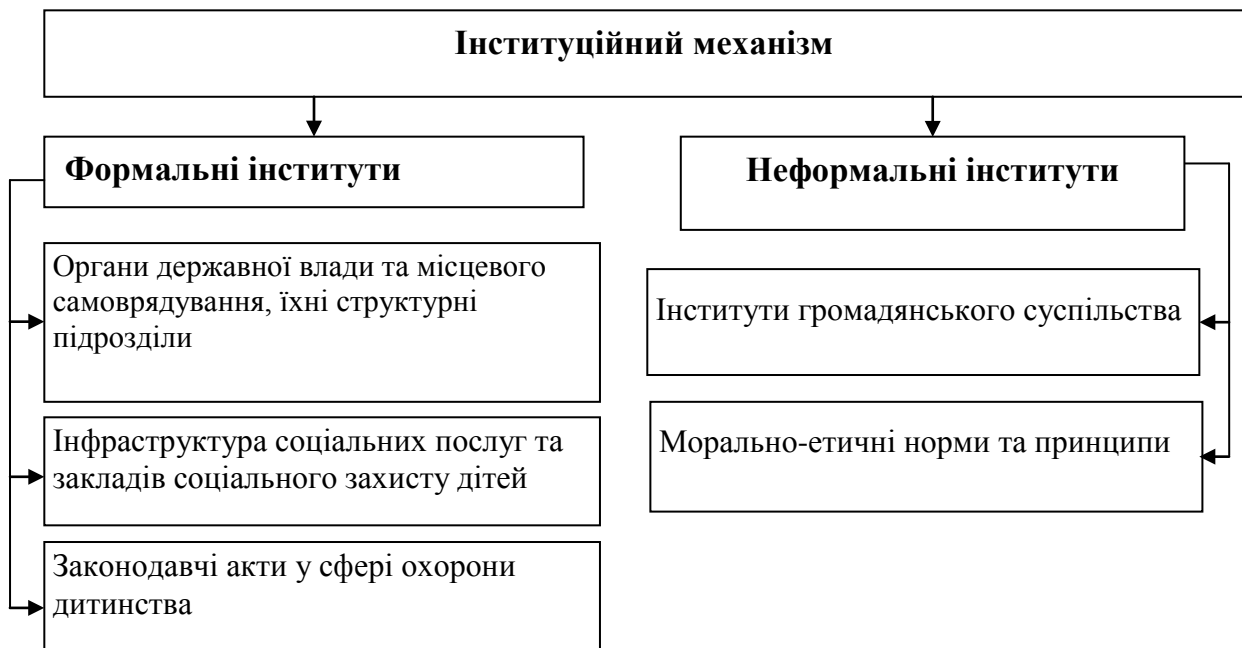


Рис. 1.3. Структура інституційного механізму у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей

Соціальний механізм включає комплекс заходів профілактичного характеру із запобігання виникненню складних життєвих обставин (формування здорового способу життя, відповідального батьківства, робота з планування та зміцнення сім'ї), а також послуг, програм, методик, спрямованих на підтримку, реабілітацію та реінтеграцію дітей та батьків, які опинились у складних життєвих обставинах, лікування від алкогольної, наркотичної залежності, подолання наслідків ігнорування дитячих потреб; лікування дітей, вилучених із несприятливого середовища.

Бюджетний механізм – являє собою сукупність методів, засобів, важелів та інструментів впливу на сферу охорони сім'ї та дітей за допомогою коштів державного та місцевих бюджетів. На наш погляд, цей механізм включає три складові: бюджетне забезпечення, бюджетний контроль та бюджетне регулювання (рис. 1.4).

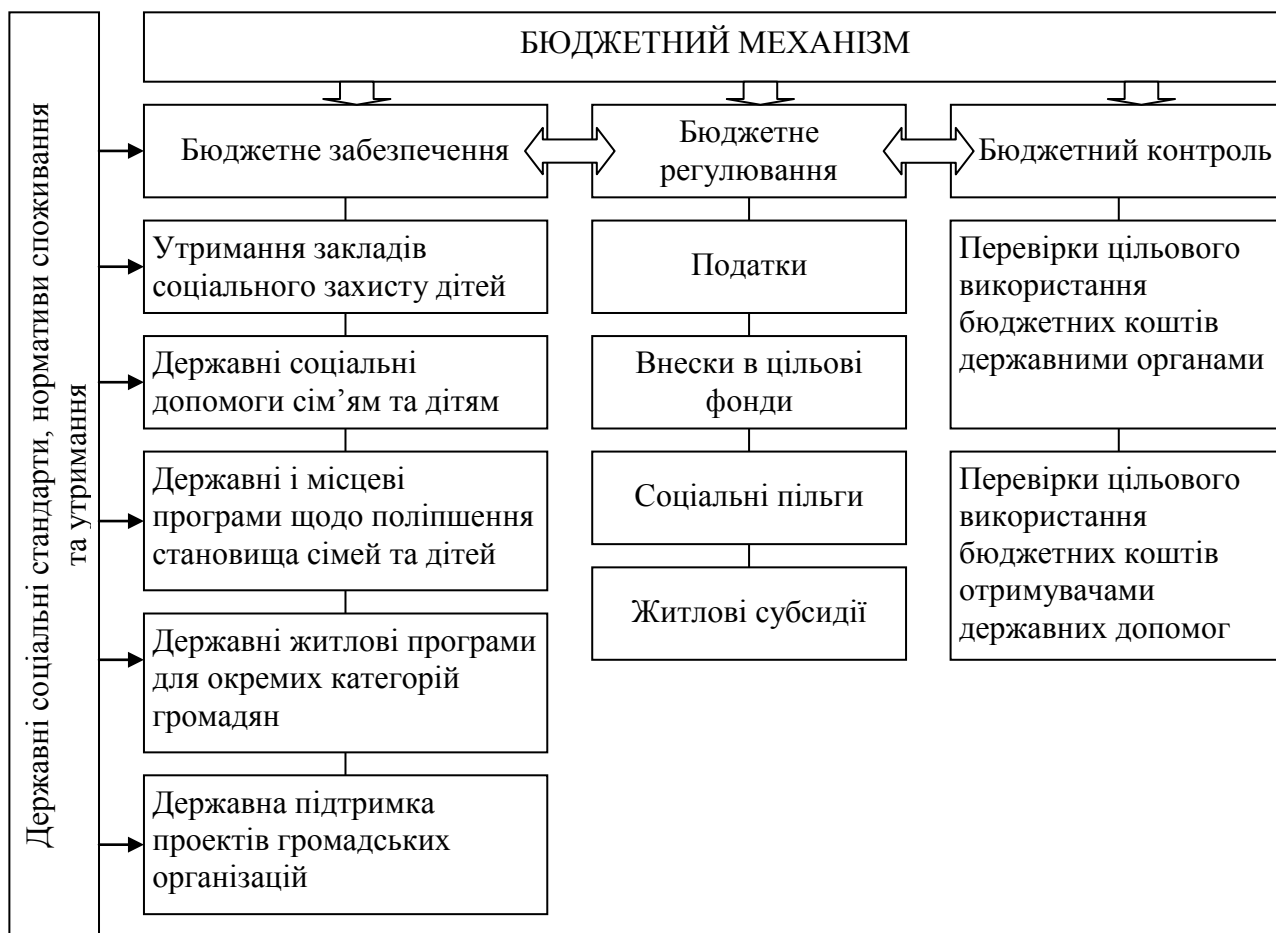


Рис. 1.4. Складові бюджетного механізму у сфері соціального захисту дітей

1. Бюджетне забезпечення – передбачає видатки з державного та місцевих бюджетів соціального характеру, які розмежовані між собою .

2. Бюджетне регулювання – виявляється в можливостях встановлення певних пропорцій розподілу соціальних гарантій між різними категоріями населення, різними регіонами для стимулювання одних суб'єктів і стримування інших [299]. Здійснюється за допомогою таких інструментів, як податки, внески, відрахування, інші обов'язкові платежі, соціальні пільги, субсидії.

3. Бюджетний контроль – проведення відповідними контролюючими органами, а також інститутами громадянського суспільства аудиту, перевірок, моніторингу стану використання бюджетних коштів та оцінювання їх цільового використання.

Складовою цього механізму є цільові програми, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів. Державні цільові програми покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих

ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Вони дають можливість: сконцентрувати ресурси для вирішення певної проблеми, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період. Іншими словами, державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя.

На жаль, ефективність багатьох державних програм є дуже низькою через недостатнє їх фінансування, слабкий контроль, невмілу реалізацію, відсутність механізмів моніторингу, оцінювання та аналізу соціального ефекту від їх реалізації, слабого науково-методичного забезпечення [187].

Така ж ситуація і щодо державних цільових програм, які стосуються захисту прав дитини. Так, до 2010 року діяла державна Програма подолання дитячої безпритульності та бездоглядності на 2006–2010 роки (Постанова КМУ від 11.05.2006 № 623) [222], яка не отримала продовження в часі, хоча до цього часу вважається чинною.

Економічний механізм – реалізується через регулювання зайнятості, доходів населення, надання натуральної та грошової допомоги, визначення пільг, компенсацій та ін. Крім цього, цей механізм передбачає систему державних гарантій, що передбачені для сімей та дітей (охорона здоров'я, освіта, соціальний захист).

Культурно-етнічний механізм – ґрунтується на засадах духовності, культурних норм та цінностей, історії, традицій та звичаїв народу, які виконують функцію суспільних регуляторів, зовнішніх чинників формування міцної сім'ї, відповідального батьківства, ставлення членів громади до вразливих категорій дітей та сімей. Засобами впливу цього механізму є громадська думка, громадські звички, моральні та релігійні норми, стандарти поведіння, ціннісні настанови та орієнтації.

Історія свідчить про те, що чітка визначеність суспільних пріоритетів, громадських ідеалів завжди створювали вагоме підґрунтя, відповідно до якого

вибудовувалося людське життя загалом та виховання дітей зокрема. Соціальне оточення контролювало і підтримувало процес засвоєння таких ціннісних орієнтацій, що сприяло стабільності сімейної системи. Прикладом цьому є інститут соціального засудження позашлюбних та дошлюбних зв'язків, який тривалий час існував у нашій державі та був стимулятором формування повної сім'ї. Про значний вплив національних, культурних, релігійних традицій свідчать регіональні особливості перебігу шлюбних процесів. Так, для регіонів західної демографічної зони, населення якої характеризується доволі традиційною матримоніальною поведінкою, збереженням класичних сімейних цінностей, властивим є також високий рівень шлюбності, відносно низький рівень розлучень та народження дітей поза шлюбом.

Таким чином, культурно-етнічний механізм через культивування духовних цінностей, сімейних традицій та звичаїв українського народу здійснює регулюючий вплив на соціальні процеси в суспільстві, у тому числі сприяє запобіганню негативних явищ у дитячому середовищі.

Важливою складовою механізмів державного управління процесами соціального благополуччя дітей є *ціль державного управління*, які окреслюють межі державного втручання у цій сфері та визначають форми, методи та інструменти, за допомогою яких в ній здійснюється регулювання суспільних відносин.

Мета державного управління у сфері соціального благополуччя дітей – це створення належних умов для функціонування інституту сім'ї, мінімізація негативного впливу економічних, соціальних, демографічних та інших факторів на загальний стан благополуччя дитячого населення.

Управлінська діяльність ґрунтується на системі принципів – основних вихідних положеннях, керівних засадах, які можуть бути сформульовані в певні правила та є орієнтиром для застосування тих чи інших форм та методів управління.

Вітчизняні дослідники виділяють групи принципів для діяльності органів державної виконавчої влади стосовно соціально-правового захисту дітей окремих соціально незахищених категорій. Так, І. Горобець до принципів

здійснення соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей відносить принципи: комплексності, відкритості і прозорості, доступності, інноваційності, субсидіарності, децентралізації [54]. Ю. Харченко запропонувала систему методологічних принципів, яка є базою для оцінювання рівня впливу державних механізмів управління на соціально-правовий захист дітей та включає загальнонаукові принципи (науковості, законності, системності, компетенції) та специфічні принципи (адаптивності, альтернативності, транспарентності, синергізму та субсидіарності) [309, с. 8].

На наше переконання, існує потреба у визначенні методологічних принципів, які б стосувались системи управління сферою сім'ї та дитинства загалом.

Основні принципи у сфері охорони дитинства, визначені Законом України «Про охорону дитинства», включають:

1) рівність прав і свобод усіх дітей на території України, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я та народження дітей і їх батьків (чи осіб, які їх замінюють) або будь-яких інших обставин;

2) гарантії держави щодо рівного доступу всіх дітей до безоплатної правової допомоги, необхідної для забезпечення захисту їхніх прав [246].

Законодавство визначає також і основні засади, на яких має здійснюватись діяльність органів і служб у справах дітей та спеціальних установ і закладів соціального захисту для дітей. Відповідно до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», такими засадами є такі принципи:

- законності;

- застосування переважно методів виховання і переконання, що передбачають вжиття примусових заходів лише після вичерпання всіх інших заходів впливу на поведінку дітей;

- гласності, тобто систематичного інформування про стан справ щодо захисту прав дітей, правопорушень серед дітей, роботу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань сім'ї

та дітей, служб у справах дітей, спеціальних установ і закладів соціального захисту для дітей у відкритій державній статистиці, засобах масової інформації;

- неприпустимості приниження честі й гідності дітей, жорстокого поводження з ними [244].

Враховуючи результати сучасних наукових досліджень, а також ґрунтуючись на результатах сумарного аналізу норм законодавства щодо забезпечення прав дітей в Україні, які містяться в Конституції України [121], Конвенції ООН про права дитини [119], інших ратифікованих в Україні міжнародних актах, Сімейному кодексі України [277], Законі України «Про Загальнодержавну програму «Національний план щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року» [220], Концепції державної сімейної політики [237], вважаємо, що основними принципами у сфері сім'ї та дитинства є загальновідомі критерії законності, транспарентності, історизму, об'єктивності, системності, комплексності.

Принцип законності. Це основоположний принцип діяльності органів влади. Він зобов'язує посадових осіб усіх рівнів дотримуватися вимог Конституції України, Сімейного кодексу України, національних та міжнародних законодавчих актів у сфері охорони дитинства, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Цей принцип означає, що прийняття всіх рішень щодо дітей мають ґрунтуватись виключно на законодавчих засадах, що виключає суб'єктивні та політичні чинники під час вибору можливих варіантів рішень.

На жаль, нині ми не можемо з впевненістю констатувати відповідність практичної діяльності у сфері захисту прав дитини вимогам законності.

Зокрема, судові рішення про позбавлення батьківських прав приймаються, ймовірніше, з урахуванням українських реалій, а не законодавчих норм. Тобто відсутність у державі дієвих інструментів підтримки родин, недостатність та низька якість соціальних послуг призводять до порушення міжнародних норм стосовно виховання дитини виключно в сімейному середовищі.

Невідпрацьовані нині й механізми забезпечення принципу законності у діяльності інститутів громадянського суспільства, засобів масової інформації.

Це стосується невизначеної міри їх втручання в особисте життя дітей, розголошення персональних даних, у тому числі медичних діагнозів, оприлюднення через телевізійні інформаційні сюжети інформації, яка може зашкодити дитині, зокрема створює ситуацію, коли однолітки та члени громади будуть її ігнорувати та ображати.

Прикро зазначати, але часто порушниками принципу законності є і батьки дітей, які, порушуючи законодавство під час укладення договорів відчуження та набуття житла, «в обхід» органів опіки та піклування та без врахування інтересів дітей, свідомо наражають їх на ризик опинитися безпритульними. Відповідальність за такі дії батьків не передбачена.

Принцип транспарентності. Дослівний переклад терміна на українську мову означає «прозорість», що передбачає доведення до відома широкого кола громадськості інформації про рішення та діяльність органів влади. Дотримання принципу транспарентності у сфері сім'ї та дитинства передбачає:

- оприлюднення державної звітності та статистики про стан справ у сфері захисту дітей;

- інформування про роботу органів державної влади та місцевого самоврядування всіх організаційних рівнів та їхніх структурних підрозділів стосовно формування та реалізації державної політики з питань сім'ї та дітей;

- оприлюднення (у межах надання доступу до публічної інформації) відомостей про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси органів та служб у справах дітей (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

- розміщення на веб-сайтах нормативно-правових актів та їх проектів, які регулюють суспільні відносини у сфері захисту дітей;

- проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства (проведення прес-клубів, засідань за «круглим столом», участь у дорадчих органах);

- випуск щорічних спеціальних доповідей про становище дітей в Україні. Такі доповіді готуються Мінсоцполітики спільно з Державним інститутом сімейної та молодіжної політики. Блок питань, які стосуються сфери охорони дитинства, є також розділом у Щорічних доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

- розміщення інформації про діяльність структурних підрозділів у сфері дітей на стендах у службових приміщеннях;

- надання відомостей про діяльність органів влади з питань дітей на інформаційні запити громадян.

Транспарентність системи захисту прав дитини – необхідна умова здійснення ефективного громадського контролю. Застосування цього принципу дає змогу суспільству контролювати дотримання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування прав та інтересів дітей під час їхньої діяльності та підвищує рівень відповідальності останніх.

Принцип історизму – передбачає врахування:

- ефективного досвіду роботи з попередження негативних явищ у дитячому середовищі в різні історичні періоди під час вибору способів та методів роботи в сучасній практиці, з урахуванням нинішніх реалій;

- розвитку та закономірностей явища дитячої бездоглядності та безпритульності;

- наявних досягнень і прорахунків у цій сфері для уникнення нових помилок у вирішенні цієї проблеми в сучасних умовах;

- апробованих методів надання допомоги знедоленим дітям, що дали в свій час позитивні результати;

- історичного досвіду (у тому числі міжнародного) під час розроблення сучасного законодавства.

Важливим принципом діяльності у вирішенні питань щодо дітей є *принцип об'єктивності*, який, на наш погляд, вимагає:

- запровадження таких показників та індикаторів оцінювання стану соціального благополуччя дітей, які б відображали об'єктивну картину процесів, які відбуваються в цій сфері;

- формування державно-управлінського впливу на процеси, що відбуваються в дитячому середовищі згідно з глобальними цілями в цій площині, а не відповідно до фактичних можливостей органів державної влади та місцевого самоврядування (матеріальних, технічних, інтелектуальних), тобто можливості та ресурси мають відповідати поставленим цілям;

- розгляд питань та прийняття рішень, які стосуються дітей відсторонено та неупереджено, зважаючи передусім на верховенство інтересів дітей, незалежно від того, в яких сім'ях вони виховуються, від їхньої національності чи релігії. Забезпечення принципу об'єктивності, в цій частині, вимагає переосмислення змісту «права дитини», оскільки незважаючи на декларування в міжнародному та вітчизняному законодавстві пріоритету інтересів дитини над інтересами дорослих, на практиці часто виграє дорослий. Це пояснюється існуванням стереотипу «меншовартості» дитини в українському суспільстві, що потребує зміни не тільки на рівні органів влади, а й на рівні навчальних закладів та сім'ї.

Принцип комплексності. Проблема соціального благополуччя дітей є міждисциплінарною проблемою та предметом уваги багатьох наук (педагогіки, психології, соціології, права, державного управління, соціальної педагогіки та ін.). Звідси підхід до їх попередження має бути комплексним та поєднувати заходи адміністративного, економічного, соціального, педагогічного та суспільного характеру, оскільки поодинокі безсистемні дії не принесуть бажаного результату. Тобто політика держави має бути спрямована не лише на соціальну роботу із сім'ями, умови проживання та виховання в яких є потенційно небезпечними з погляду соціального сирітства, а включати законодавчі механізми підвищення відповідальності батьків за невиконання батьківських обов'язків, розвиток програм реабілітації та ресоціалізації батьків, які мають алкогольну та наркотичну залежність, формування сімейних цінностей як першочергових засад розвитку нашого суспільства, визнання

значущості материнства і батьківства не лише на декларативному рівні, а як першочергової цінності суспільного життя.

Принцип системності – спрямований на об'єднання для досягнення загальної мети зусиль усіх структур, які опікуються проблемами дітей. Кожна установа, діючи у своєму окремому сегменті (освіта, охорона здоров'я, правоохоронні органи, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та ін.) сприяє протидії дитячій бездоглядності та безпритульності загалом. Тобто принцип системності передбачає дії різних органів управління в одному напрямку.

На нашу думку, до цього переліку мають бути додані також такі засадничі вимоги як скоординованість, субсидіарність, релевантність, варіативність, адаптивність (рис. 1.5).



Рис. 1.5. Принципи державного управління у сфері сім'ї та дитинства

Принцип скоординованості – полягає в узгодженні, упорядкуванні дій усіх структур, які дотичні до сфери захисту дітей (органів освіти, внутрішніх справ, охорони здоров'я, соціального захисту, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді), з метою уникнення дублювання заходів та досягнення максимальної ефективності результатів діяльності в цій сфері.

Координація зусиль центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій

незалежно від форми власності у вирішенні питань соціального захисту дітей та організації роботи із запобігання дитячій бездоглядності на центральному рівні здійснюється Міністерством соціальної політики України, на регіональному та місцевому – службами у справах дітей.

Принцип субсидіарності – означає, що державне управління у сфері захисту дітей, у тому числі забезпечення соціального благополуччя дітей, має бути побудоване на засадах поєднання концентрації влади, децентралізації, розмежування повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері захисту прав дитини. Збалансованість повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також органів опіки та піклування всіх рівнів забезпечує єдність у формуванні та здійсненні державної політики в цій сфері та запобігає інертності нижчих ланок системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у виробленні та реалізації політики захисту прав дитини.

Принцип релевантності – має забезпечувати відповідність структури, функцій, ресурсних можливостей системи захисту прав дитини її цілям, а також реальним потребам дитячого населення та викликам часу.

Принцип адаптивності – вимагає від системи захисту прав дитини бути здатною адекватно та швидко пристосовуватись до різних умов та зміни зовнішнього середовища, реагувати на зміни в дитячому середовищі, їхні потреби та структурні характеристики, забезпечувати діяльність інфраструктури послуг для дітей та сімей, які відповідають вимогам часу.

Варіативність – передбачає різноманітність форм, методів, механізмів та інструментів соціально-правового захисту дітей, а також мережі соціальних послуг, на будь-який випадок соціального ризику, у якому опинилась дитина чи сім'я з дітьми.

Зазначені принципи утворюють певну систему, кожен з яких є її важливою складовою та взаємопов'язаний з іншими. Їх поєднання є запорукою ефективності превентивного механізму дитячого неблагополуччя.

Оцінювання рівня впливу державних механізмів на стан соціального благополуччя дітей здійснюється за допомогою таких методів (підходів).

Для дослідження наявних механізмів державного впливу на процеси соціального благополуччя дітей використовувався метод аналізу та синтезу; статистичний метод застосовувався для оброблення даних щодо кількості дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, перебували у стані бездоглядності, безпритульності, були покинуті батьками, а також для оцінювання впливу демографічних процесів на стан безпритульності в масштабах держави та окремих регіонів; соціогуманітарний метод – для дослідження еволюційного процесу державної політики у сфері захисту прав дитини, причин та факторів дитячого неблагополуччя, ефективності функціонування системи управління та окреслення підходів щодо удосконалення моделі державного управління в цій сфері; структурно-функціональний підхід – для характеристики структури та функціональної спрямованості системи органів державної влади, місцевого самоврядування в напрямку забезпечення соціального благополуччя дітей; абстрактно-логічний – під час формулювання висновків і пропозицій щодо удосконалення механізмів державного управління процесами гармонізації взаємозв'язку між державою, громадою, родиною й дитиною; метод структурування – під час формування системи показників інтегрального оцінювання рівня соціального благополуччя дітей; моделювання – у процесі розроблення варіантів посилення впливу органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на подолання негативних явищ у дитячому середовищі; графічний метод застосовувався для наочного зображення досліджуваних явищ та результатів дослідження.

Кожен із названих методів застосовують не ізольовано, а в комплексі, що дає змогу отримати більш повні та всебічні результати наукових досліджень. Використовуючи систему основних понять і методи теоретичних досліджень, управлінська наука виробляє власну методологію і теорію для більш повного та об'єктивного практичного вирішення своїх основних завдань [304].

Комплексне оцінювання рівня ефективності діючих механізмів державного управління процесами соціального благополуччя дітей пропонуємо проводити за формулою:

$$I_k = \sqrt[4]{I_b \cdot I_{in} \cdot I_c \cdot I_p},$$

де I_k – інтегральний індекс соціального самопочуття дітей;

I_b – критеріальний вимір безпритульності та бездоглядності;

I_{in} – рівень охоплення дітей інтернатними закладами;

I_c – індекс виміру контингенту дітей, які опинились у складних життєвих обставинах;

I_p – індекс виміру чисельності дітей, які перебували в притулках або центрах соціально-психологічної реабілітації дітей .

Ця методика дає можливість діагностики проблемних аспектів та розроблення на її основі регіональних та державних заходів для поліпшення державної політики у сфері соціального благополуччя дітей та вирішення найбільш гострих проблем у цій сфері.

РОЗДІЛ 2

ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОЇ ОПІКИ

2.1. Теоретико-методологічні засади державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні

Захист прав дітей, забезпечення їхнього повноцінного розвитку – проблема національного значення, яка повинна розглядатися і вирішуватися в різних контекстах: історичному, соціологічному, культурологічному, демографічному, педагогічному, юридичному і, безумовно, супроводжуватись прийняттям виважених управлінських рішень. З правової позиції дитина є самостійним суб'єктом права, тому на неї поширюється весь комплекс громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав людини.

Основним гарантом прав дітей у нашій державі є Конституція України, відповідно до якої: «діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним» [135]. Відповідно до положень Конституції України і Конвенції ООН про права дитини у 2001 р. в Україні був прийнятий Закон України «Про охорону дитинства», який визначає охорону дитинства стратегічним загальнонаціональним пріоритетом і з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток встановлює основні засади державної політики у цій сфері [270].

На жаль, економічні, соціальні, екологічні та психоемоційні негаразди, які вплинули на усі сфери діяльності держави і різних верств населення, особливо загострили ситуацію у сфері захисту дитинства та забезпечення прав підростаючого покоління.

Особлива увага всіх державних органів та недержавних організацій уже не перший рік фокусується на тому, як допомогти дітям, які перебувають у

несприятливих умовах та екстремальних ситуаціях, дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування.

Згідно із Законом України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування»:

- дитина-сирота – це дитина, в якій померли або загинули батьки;

- діти, позбавлені батьківського піклування, – діти, які залишилися без піклування батьків у зв'язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, розшуком їх органами Національної поліції, пов'язаним з відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалою хворобою батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов'язки, а також діти, розлучені із сім'єю, підкинуті діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовилися батьки, діти, батьки яких не виконують своїх батьківських обов'язків з причин, які неможливо з'ясувати у зв'язку з перебуванням батьків на тимчасово окупованій території України, в районах проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, та безпритульні діти.

Правовий механізм вирішення соціальних проблем дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, гарантовано Конституцією України (ст. 52), яка визначає, що утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [135].

У своєму становленні державні механізми забезпечення права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на виховання та розвиток у сімейному середовищі пройшли не простий шлях розвитку.

Історична ретроспектива розвитку сімейних форм виховання свідчить, що поряд з традиційними їх видами, усиновленням та опікою родичів, ще в період Київської Русі виникли перші форми прийомних сімей. А ідея створення

дитячих будинків сімейного типу, була запозичена в австрійського педагога Германа Гмайнера, який розробив систему функціонування містечок для дітей-сиріт із сімейними формами виховання – SOS-Kinderdorf. У розвитку виховних інституцій для дітей-сиріт Г. Гмайнер виступав за форми виховання, максимально наближені до сімейних. Дитячий будинок сімейного типу, на думку австрійського педагога, має бути організований у вигляді дитячого містечка, де жінка, що погодилась вибрати материнство професією, стає господаркою в домі, в якому мешкають діти різної статі (6-7 чоловік). Перше містечко було побудовано в Австрії в м. Імст у 1949 році. У Радянському Союзі дитячі містечка за принципом Г. Гмайнера почали створюватись у формі дитячих будинків сімейного типу, їх організатором став Дитячий Фонд ім. Леніна. В Україні створення таких закладів розпочалося з 1988 року [71, с. 102].

Сімейні форми виховання дитини мали місце і в більш ранній період радянської доби, хоча і були не досить поширеними. У 1925 році Народний комісаріат з охорони здоров'я видав Інструкцію «Об отдаче покинутых детей на воспитание из учреждений Охраны материнства и младенчества» [174]. Відповідно до цього документа на виховання в сім'ї передавалися здорові діти віком від трьох місяців та старші. Перевага віддавалась сім'ям бездітним або небагатодітним родинам. Сім'ї, яка брала на виховання дитину, виплачувались кошти. Також цією Інструкцією встановлювався нагляд за дітьми, що виховуються в сім'ях. Здійснювати цей нагляд належало патронажним сестрам та делегаткам відділів охорони материнства і дитинства [174].

Пріоритетною ж формою утримання дітей, як вже зазначалося, було виховання в умовах «закритого» інтернатного закладу [71, с. 56].

Застосування державних механізмів управління соціально-правовим захистом через відродження сімейних форм виховання в нашій країні почалось лише у 90-х роках. Це пов'язано з ратифікацією Україною у 1991 році Конвенції ООН про права дитини, яка була прийнята у 1989 році та проголошувала право кожної дитини на сім'ю [186].

Саме за таких умов дитина може бути повністю підготовлена до самостійного життя в суспільстві й вихована в дусі розуміння вищих гуманістичних ідеалів, вищих моральних цінностей [55].

Створення прийомної сім'ї як альтернативної форми влаштування покинутих дітей розпочато з проведення у 1998 році експерименту з утворення прийомних сімей у Запорізькій області. У 1999 році експеримент було розпочато у Львівській, Одеській, Харківській областях, Автономній Республіці Крим та м. Києві.

Законодавчі підвалини для діяльності альтернативних форм сімейного виховання були закладені Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.02 № 565 «Про затвердження Положення про прийомну сім'ю» [227] та Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.02 № 564 «Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу» [225].

Однак, незважаючи на ці заходи, надання переваги сімейному влаштуванню дітей, позбавлених батьківського піклування, носило суто декларативний характер. Процеси створення таких сімей та дитячих будинків протікали повільно, оскільки не існувало ефективного механізму стимулювання їхньої діяльності [301, с. 5; 219].

Реальних зрушень у сфері захисту прав дітей цієї категорії вдалося досягти у 2005-2007 рр. Саме в цей період, з прийняттям Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», розпочалася реформа державної системи опіки над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування.

Пріоритет сімейного влаштування дітей, які за різних життєвих обставин залишилися поза увагою й опікуванням рідної сім'ї, набув норми закону і передбачає, що за умови позбавлення дитини батьківського піклування відповідний орган опіки та піклування вживає вичерпних заходів щодо влаштування дитини в сім'ї громадян України – на усиновлення, під опіку або піклування, у прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу.

До закладів для дітей, позбавлених батьківського піклування, незалежно від форми власності та підпорядкування, дитина може бути влаштована у разі, якщо з певних причин немає можливості влаштувати її на виховання у сім'ю [184, с. 167].

У цей період також відбулась радикальна зміна монетарної політики держави у сфері захисту прав дітей – запроваджено принципово нову модель надання державної соціальної підтримки дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування – «Гроші ходять за дитиною».

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2006 року № 106 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною”», було затверджено новий механізм фінансування прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, який передбачає, що з моменту визнання дитини сиротою або позбавленою батьківського піклування державні органи визначають певну суму на її утримання, далі ці гроші весь час слідує за дитиною, незалежно від того, за якою формою вона утримується.

Починаючи з 1 січня 2006 року батьки-вихователі в дитячих будинках сімейного типу і прийомні батьки почали отримувати з державного бюджету державну соціальну допомогу на дитину, яка проживає в сім'ї, а також – один із вихователів чи прийомних батьків – грошове забезпечення (не менш 35 % соціальної допомоги, яка виділяється на дитину).

Активізується процес із підтримки сімей, які взяли на виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, внесені суттєві зміни в законодавство про відпустки. Зокрема, відповідно до ст. 182 Кодексу законів про працю України, жінкам, які усиновили новонароджених дітей безпосередньо з пологового будинку, надається відпустка з дня усиновлення тривалістю 56 календарних днів (70 календарних днів при усиновленні двох і більше дітей), з

виплатою відповідної допомоги у встановленому порядку. Жінкам, які усиновили дитину старше 3 років, надається одноразова оплачувана відпустка у зв'язку з усиновленням дитини тривалістю 56 календарних днів без урахування святкових і неробочих днів після набрання законної сили рішенням про усиновлення дитини.

Починаючи з 2009 року усиновлена дитина була прирівняна до дитини, яка народилася, з позиції допомоги – виплати суми при народженні дитини. Крім того, батьки, які усиновили, отримували право на відпустку як одразу після усиновлення, так і щорічно, що сприяло збільшенню кількості дітей, усиновлених українцями.

Результати реформи системи опіки та піклування дозволили зменшити чисельність безпритульних і бездоглядних дітей, надати їм правові підстави для державної допомоги через отримання офіційного юридичного статусу дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування. Збільшилась кількість дітей, улаштованих до прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу.

А отже, діти без батьківської опіки були виведені з так званої «тіні» та отримали юридичні підстави для подальшого влаштування та отримання державної допомоги.

На законодавчому рівні було визначено основні шляхи оптимізації соціального захисту дітей зазначеної категорії, внесено зміни стосовно адміністративного забезпечення механізму захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, як однієї із найважливішої соціальної функції держави. Так, функції координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади стосовно політики соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, покладались на Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, а на місцевому рівні (у містах, областях, районах) здійснено передачу повноважень щодо захисту прав дитини, влаштування їх під опіку, піклування, усиновлення, до інших форм виховання від управління освіти до служб у справах дітей. З квітня 2006 року вони виконують ці функції в повному обсязі. У складі Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, відповідно до

Постанови Кабінету Міністрів України (№ 367 від 25.03.2006 р.), утворився Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини як урядовий орган державного управління [62, с. 35].

Важливим досягненням реформи, було те, що вперше на державному рівні було визнано недосконалість державного утримання дітей без батьківської опіки в інтернатних закладах насамперед тому, що способи, методи їхньої діяльності, форми утримання та виховання в них дітей не відповідають сучасним вимогам виховання та міжнародним нормам. У зв'язку з цим було розроблено основні напрямки реалізації реформування системи закладів для дітей, позбавлених батьківського піклування.

Вони передбачались Концепцією державної програми реформування системи закладів для дітей, позбавлених батьківського піклування, їх соціального захисту, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 263-р та власне державною цільовою соціальною Програмою реформування системи закладів для дітей, позбавлених батьківського піклування, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 1242, які офіційно започаткували процес реалізації реформування системи закладів утримання дітей зазначеної категорії [277, с. 12].

Вказаними документами планувалось розукрупнення інтернатних та утворення малокомплектних закладів, вихованцями яких є діти, що народилися в місцевості, де розташовані такі заклади. Діти, що виховуються в малокомплектних закладах, повинні навчатись у середніх загальноосвітніх школах, можуть підтримувати стосунки з батьками та іншими родичами.

Реформування системи закладів повинно проводитися з дотриманням вимог щодо граничної чисельності дітей, що перебувають у них, з урахуванням місця походження, з метою забезпечення їх прав на розвиток, спілкування з батьками та іншими родичами, а також захисту відповідно до статті 33 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування», житлових і майнових прав після досягнення дітьми повноліття [184, с. 167]. Право на житло зберігається за

кожною дитиною, що влаштована до загальноосвітньої школи-інтернату, згідно з житловим законодавством, враховуючи чинне законодавство та імплементовані міжнародні, європейські норми [86].

Реформування системи закладів передбачалось у чотири етапи:

– перший – розроблення і затвердження Програми, вивчення і запровадження відповідного міжнародного досвіду, удосконалення діяльності закладів, запровадження сімейних форм виховання дітей;

– другий – створення нормативної бази, регулювання діяльності закладів, пошук додаткових джерел для фінансування заходів, визначених Програмою, у тому числі за участю міжнародних організацій;

– третій – утворення закладів нового типу, переведення до них дітей, перепідготовка педагогічних та соціальних працівників;

– четвертий – перепрофілювання закладів та оптимальне використання їхніх приміщень.

Подальший розвиток форм сімейного виховання є невід’ємною частиною реформування та містить ознаки державного стратегічного планування [324].

Підтвердженням цього є те, що з початку запровадження реформи саме завдяки розвитку сімейних форм виховання, вдалося зменшити кількість в інтернатних закладах дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Натомість ці заклади продовжуть поповнюватись дітьми з родин, які перебувають у різних складних життєвих обставинах.

У 2017 році Уряд вживає заходів щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, яке стосується не лише дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а усіх дітей, які виховуються у закладах. У межах виконання Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року та Плану пріоритетних дій Уряду Уряд затвердив Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки та План заходів з реалізації її I етапу.

Виконання ухвалених документів дасть змогу до 2019 року:

- розробити та прийняти нормативно-правові акти, організувати методичне забезпечення, необхідне для реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

- проаналізувати існуючу мережу закладів інституційного догляду дітей, оцінити забезпечення прав дітей у кожному регіоні та затвердити регіональні плани реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

- сформувати регіональні команди та підготувати їх до впровадження вищезазначеної стратегії;

- розробити навчальні програми для підготовки та перепідготовки фахівців, зокрема тих, які працюють із дітьми з інвалідністю;

- розробити критерії моніторингу процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

- залучити інвестиції для реалізації реформи системи інституційного догляду та виховання дітей. Ухвалені документи спрямовані на зміну системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні на систему, яка забезпечує догляд і виховання дитини в сімейному або наближеному до сімейного середовищі.

Разом з тим науковці слушно вказують, що для успішності реформи, необхідно визначити роль кожного органу та його повноваження [263, с. 13]. Адже її втілення, належить до компетенції багатьох структур, зокрема: органів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Метою реформування є реалізація права дитини на розвиток у сім'ї, у територіальній громаді, тобто виховання дітей насамперед за місцем їх походження; створення умов для фізичного, розумового і духовного розвитку кожної дитини; утворення закладів нового типу із сімейними формами виховання; запобігання поширенню сирітства; посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за забезпечення соціального захисту дітей; активізація територіальної громади в забезпеченні захисту прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із числа таких дітей.

2.2. Методологічні аспекти формування та функціонування державних механізмів управління процесами виховання дітей, позбавлених батьківського піклування

Варто зазначити, що використання терміна «механізм» можна зустріти в багатьох суспільствознавчих науках, а значить термін має право вважатись загальнонауковим. Тлумачні словники механізми управління, пов'язанні із соціальними явищами та процесами, найчастіше характеризують як «внутрішню будову, систему чого-небудь» [52, с. 523].

Стосовно державних механізмів управління, немає якогось одного загальновизнаного підходу. Н. Р. Нижник та О. А. Машков вказують: «механізм управління це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких, залежить результат діяльності управлінського об'єкта» [163, с. 37]. Схожим є й визначення В. Я. Малиновського, для якого державні механізми управління – це «сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [168, с. 103]. На думку О. Коротич, стосовно близьких за змістом визначень «вплив на фактори» та «вплив на розвиток керованих об'єктів» підтримує перше визначення, підкреслюючи, що «механізм управління лише “забезпечує вплив на фактори”, а не впливає на них, що є важливим для аналізу складових цього механізму» [138, с. 81].

Кожен конкретний державний механізм управління має розглядатися «як сукупність взаємоузгоджених методів управління» й з огляду на характеристики «методу» (як способу, образу дій тощо), О. Коротич вважає за недоцільне при цьому використовувати звичні «засоби» та «важелі».

Беручи до уваги наведені підходи та аргументи, доволі переконливим виглядає виокремлення власне “механізмів”, під яким маються на увазі «методи», «вплив на фактори» та безпосередньо їх реалізація, практичне застосування («практичні заходи») [138, с. 81–82].

За визначенням французького дослідника Б. Гурне, державні механізми управління треба розглядати, через «функції» та «структуру» [65, с. 16].

Варто зауважити, що поряд із державними механізмами управління зустрічається поняття «державна політика» в тій чи іншій сфері. Дефініція поняття «державна політика» активно обговорюється в наукових джерелах. Зокрема, М. Вебер визначав політику як прагнення брати участь у владі або впливати на розподіл її між окремими групами всередині держави [52, с. 234]. О. Л. Валевський вважав, що політика – це напрям діяльності держави в певній галузі; державні заходи; спосіб дій, спрямованих на досягнення певної мети [35, с. 54]. І. В. Арістова вказує на державну політику як «...двоєдиний динамічний процес – формування та реалізація. Формування політики – це розроблення стратегічного курсу держави в різноманітних сферах життя суспільства. Реалізацію такої політики розглядають як державне управління цими сферами...» [5, с. 6].

Українські вчені, досліджуючи поняття державної політики, зазначають, що це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яку здійснюють безпосередньо чи опосередковано та яка впливає на життя суспільства [299, с. 14].

І. В. Цибуліна заходами державної політики щодо захисту прав дитини визначає основні засади державної політики у цій сфері; удосконалення законодавства та узгодження його з міжнародними правовими нормами; забезпечення належних умов для розвитку дитини, зростання в сімейному оточенні; реалізація цільових програм з охорони прав дитини; надання дітям пільг, переваг і соціальних гарантій; заохочення наукових досліджень з актуальних проблем дитинства [323, с. 13].

Вважаємо, що найоптимальнішим є визначення, запропоноване в словнику-довіднику з державного управління за редакцією В. М. Князева та В. Д. Бакуменка, згідно з яким до державних механізмів управління відносяться «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [73, с. 116].

З урахуванням вищенаведених визначень державних механізмів управління та державної політики, варто вказати, що, на нашу думку:

- державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування – це сукупність заходів, засобів, важелів та стимулів, за допомогою яких у країні впроваджується державна політика у сфері соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування з метою задоволення їхніх потреб та законних інтересів, реалізації їхніх прав, у тому числі на сімейне виховання.

Про необхідність удосконалення державних механізмів управління у сфері соціально-правового захисту дітей вказує С. В. Толстоухова, яка звертає увагу на: неузгодженість загального бачення процесу забезпечення прав дітей як на державному, так і на регіональному рівні; неефективну систему управління процесами забезпечення прав дітей; відсутність дієвих механізмів формування відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за становище дітей у громаді [301, с. 79]. На думку Г. М. Бевз, Л. І. Тарусової необхідно змістити акценти в бік системи захисту дитинства, зорієнтованої на певні стандарти досягнення нормативів розвитку дитини (фізичного, інтелектуального тощо) і набуття нею показників здорового розвитку особистості дитини [16; 294].

Оскільки відповідно до ст. 52 Конституції України утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [121], то варто вказати, що основними механізмами соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, будуть:

- заходи щодо реалізації прав дітей, позбавлених батьківського піклування, на сімейне виховання за допомогою підтримки біологічної родини дитини та розвитку сімейних форм виховання дітей;

- заходи щодо визначення структурного апарату та розподілу повноважень у сфері соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування;

- заходи щодо залучення громади, благодійних, релігійних організацій щодо реалізації прав дітей, позбавлених батьківського піклування.

З метою посилення уваги суспільства до проблем дітей, позбавлених батьківського піклування, захисту їхніх прав і законних інтересів, створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї існує необхідність постійного вдосконалення як теоретико-методологічної бази, так і способів та засобів практичної реалізації державної політики, впровадження дієвих державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування.

Визначальними принципами при впровадженні державних механізмів управління у вказаній сфері має бути:

1) верховенство інтересів дитини.

Тобто при прийнятті будь-яких рішень, які прямо чи опосередковано стосуються подальшої долі дитини, органи державної влади та місцевого самоврядування повинні ставити за мету досягнення інтересів дитини, захист її законних прав, реалізацію її потенціалу.

Принцип верховенства інтересів дитини сформульований в Конвенції про права дитини та інші документах. Про нього багато зазначено в контексті політики та діяльності у сфері захисту прав дитини. Водночас це той принцип, який найменш за все зрозумілий і політикам, і практикам в Україні. Занепокоєння викликає неналежна інтеграція цього принципу в закони та політику насамперед ту, що стосується дітей, позбавлених батьківського піклування, і дітей, які контактують із законом (перебувають у конфлікті із законом, або навпаки, стали жертвами злочинів чи правопорушень). Для впровадження вказаного принципу одним з важливих кроків є перегляд політики, що стосується ювенальної юстиції та системи опіки і піклування;

2) створення умов для забезпечення зростання й виховання дитини в сім'ї, якщо це не суперечить інтересам дитини.

Державна політика мусить спрямовуватись таким чином, щоб передусім було реалізоване право дитини на виховання в сім'ї, а у випадку, коли сім'я не виконує всіх виховних функцій, а подальше перебування в ній загрожує життю, здоров'ю дитини, то держава вживає вичерпних заходів для усунення вказаних проблем та підтримання біологічної родини дитини, якщо проведені заходи не є результативними, дитина вилучається із сім'ї. Але подальше її влаштування, у

тому числі й тимчасове, повинно відбуватись не в заклад, а в родину, яка здатна стати для цієї дитини рідною;

3) інтеграція дитини в сім'ю та соціальна інтеграція.

Соціальна інтеграції дитини головним чином залежить від того, як довго дитина залишалась без батьківської опіки, тим складніше відбувається її соціалізація в дорослому житті. Адже життя без сім'ї, в умовах тривалої соціальної ізоляції, в замкнутому колективі, в якому перебувають вихованці інтернатів, обмежує розвиток особистості дитини [130, с. 210]. Такі діти мають труднощі із засвоєнням соціальних ролей, у них практично відсутнє уявлення про модель сім'ї, а також дуже низька мотивація до інтелектуального та морального самовдосконалення. Крім того, феномен сирітства має й правові наслідки – порушується конституційне право дитини на сімейне виховання та батьківське піклування, тому інтеграція дитини в сім'ю є вимогою сьогодення [187, с. 29]. Процес формування та розвитку особистості починається з моменту народження дитини, тому значення сім'ї неможливо переоцінити. Саме сім'я закладає фундамент розвитку нахилів, здібностей дитини, формування її моральних якостей. Саме через сім'ю дитина опосередковує норми людських стосунків, засвоює моральні відносини [103]. Догляд батьків за дитиною виражається не тільки в задоволенні її життєво-побутових потреб (харчування, забезпечення одягом, взуттям, навчальним приладдям), але й у проявах уваги до дитини, надання допомоги у вирішенні різноманітних питань, що її цікавлять, можливих конфліктів у спілкуванні з іншими дітьми. Невід'ємним чинником морального виховання дітей є створення батьками в сім'ї умов забезпечення гідності дитини (тобто усвідомлення дитиною своїх прав як людини, власної моральної оцінки, поваги до власних моральних цінностей), прищеплення впевненості дитини у собі, залучення до активної участі в житті суспільства;

4) запобігання ситуаціям, які можуть зашкодити особистому розвитку дитини.

Безперечно, передбачити й запобігти негативним проявам, які ймовірніше за все чекають на дитину, яка позбавлена достатньої батьківської уваги та

турботи, буде значно результативнішим та перспективнішим для особистого розвитку дитини. Зазначений принцип стосується не лише дітей, позбавлених батьківського піклування, він і для тих дітей, які проживають у сільській місцевості, та у зв'язку з віддаленістю від творчих, художніх, музичних шкіл, гуртків не мають можливості належним чином розвивати власні здібності, таланти. Особливо загострюється ситуація в неблагополучних сім'ях, а також у випадках, коли дитина має захворювання чи функціональні обмеження. Тому державні механізми у сфері захисту дитинства повинні ґрунтуватись на засадах, проголошених у вказаному принципі;

5) сприяння активній соціальній участі дитини і соціальному єднанню.

Цей принцип, на нашу думку, знайде свою реалізацію через зменшення кількості дитячих інтернатних закладів та впровадження нової системи соціальних послуг, орієнтованих на профілактику дитячого неблагополуччя, реінтеграцію дітей у біологічні сім'ї, влаштування в сімейні форми виховання, розвиток у дітей уміння та навичок самостійного життя або створення умов, наближених до сімейних. Оскільки в так званому обмеженому стінами інтернатного закладу просторі соціальне єднання можливе лише з його вихованцями, у найкращому випадку відбувається спілкування з дорослими та дітьми-волонтерами із «зовнішнього соціуму», але заслужити довіру вихованців інтернатних закладів досить складно. І часто дитина, яка виросла в інтернатному закладі, не здатна створити повноцінну благополучну сім'ю чи знайти власне місце в житті.

Деінституціалізація (тобто переміщення дітей із «масових» закладів (інституцій) в сімейне (або близьке до сімейного) середовище, а також недопущення інтернатного утримання дітей) включає у себе різнопланові заходи (табл. 2.1);

б) об'єктивність, неупередженість у ставленні до дитини та надання юридичного захисту неповнолітнім.

Вказаний принцип – гасло для всіх дорослих, державних діячів, які опікуються проблемами дітей, оскільки, приймаючи рішення щодо подальшої долі

дитини, відповідальні за долю дитини повинні бути об'єктивними та неупередженими, а надання юридичного захисту неповнолітнім – принцип, обов'язковий для виконання. У цьому контексті предметом особливого занепокоєння є низький рівень обізнаності та розуміння дітьми своїх прав та їх незнання про заборону жорстокого поводження з дітьми, а також нерозуміння прав дітей з боку дорослих, особливо батьків, осіб, що їх замінюють, педагогів тощо.

Таблиця 2.1

Складові деінституціалізації

Моделі	Зміст роботи
Планування родини	Статеве виховання, роз'яснювальна та просвітницька робота серед молоді щодо запобігання небажаної вагітності, планування сім'ї
Запобігання відмові та розміщенню дітей у державних закладах	Підготовка молодих батьків, соціальна підтримка вразливих сімей, у т. ч. матеріальна, індивідуальний супровід сімей з дітьми, розвиток і надання соціальних послуг сім'ям, які мають дітей з особливими потребами
Реінтеграція кровної/біологічної родини	Надання послуг щодо воз'єднання та реабілітації сім'ї
Усиновлення/удочеріння	Пошук сімей, які беруть на виховання неповнолітню дитину на правах сина чи доньки й оформлюють це спеціальним юридичним актом (рішенням суду)
Прийомні родини	Пошук, підготовка та підтримка сімей, які добровільно взяли із державних закладів від 1 до 4 дітей на виховання та спільне проживання
Дитячі будинки сімейного типу	Пошук та підтримка сімей, які беруть на виховання та спільне проживання не менш як 5 дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування

Джерело: [65, с. 39].

Досягти найефективнішого втілення державної політики у сфері захисту дитинства можливо через створення ефективної системи реагування на будь-яке неблагополуччя дітей, у тому числі й тих, які проживають у сім'ях, приймати цільові і дієві заходи, підвищувати авторитет і соціальний статус родини, боротись із дитячим неблагополуччям.

Складні демографічні процеси, криза шлюбно-родинних відносин, інституту сім'ї, економічна нестабільність, безробіття, трудова міграція, соціальна незахищеність, збільшення кількості соціально неблагополучних

сімей, які не спроможні виконувати свої функції утримання та виховання дітей через алкоголізм, наркоманію, насильство в сім'ї – чим спричиняють появу «дітей вулиці» та соціального сирітства.

Особливістю розвитку державної політики у сфері соціального захисту дітей цієї категорії в Україні, є те що тривалий час надавався пріоритет колективним формам виховання. Тому в разі виникнення іноді й незначних проблем у родині соціальні працівники вживали заходів щодо вилучення дитини з родини та влаштовували її в інтернатні заклади, після чого батьки відчували полегшення, адже дитина «влаштована» і про її життя потурбується заклад, держава, могли далі вживати спиртні напої чи наркотичні речовини. Тим самим проблема не вирішувалась, а навпаки, ускладнювалась. Батьки вважали, що їхній дитині працівники інтернату зможуть забезпечити краще життя, ніж вони, і таким чином «опускались» у безодню аморального способу життя. А діти росли в інтернатних закладах, не маючи перспектив до сімейного влаштування, а іноді, фактично маючи статус дитини-сироти, позбавленої батьківського піклування, не мали юридичного його підтвердження.

Після закінчення інтернатного закладу більшість не могла знайти власне місце в житті та через деякий час поповнювала лави безробітних, безхатченків, злочинці, а також самі ставали безвідповідальними батьками, а згодом були позбавлені батьківських прав.

Розвиток дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, залежить від багатьох зовнішніх чинників (або їхньої відсутності), що впливає на психічний, особистісний, фізіологічний розвиток таких дітей [223, с. 35].

Основним чинником, що впливає на розвиток дитини, позбавленої можливості виховуватися в сім'ї, є психічна депривація, яка виникає в результаті того, що дитина позбавлена можливості задовольнити основні (життєві) психічні потреби достатньою мірою протягом тривалого часу [147, с. 25].

Сучасна політика в зазначеній сфері спрямована на деінституалізацію утримання та виховання дітей [65, с. 37]. Розвиток соціальних послуг для підтримки сімей з дітьми, які опинились у складних життєвих обставинах у

громаді та форм, які є альтернативою державному утриманню, є невід'ємною складовою цього процесу.

Також доцільно взяти до уваги той факт, що з кожним роком зменшується виховний авторитет батьків, їхній вплив на дітей. Раніше проблемними вважались сім'ї, де батьки зловживали алкоголем, не мали постійного місця роботи, тобто вели аморальний спосіб життя, то нині безпритульність набуває нових обрисів, оскільки в бажанні дати все «найкраще», «щоб в дитини було все не гірше, ніж у інших» батьки багато часу проводять на роботі, влаштовуються на заробітки за межами України, очевидно, що в цей час належну турботу, увагу від батьків дитина не отримує, більше часу проводить на вулиці з так званим «поганим оточенням», а іноді взагалі втікає з дому.

Тому проблеми безпритульності, бездоглядності нині не обминають і цілком благополучні, на перший погляд, сім'ї. Щоб цього не сталось, потрібно активізувати роботу з усіма сім'ями, де виховуються діти, особливу увагу звертати на ті, де існує ризик ухилення батьків, з різних причин, від виховання дітей.

Соціологічний метод буде корисним при визначенні рівня інформованості населення щодо проблем дітей, позбавлених батьківського піклування.

Враховуючи вищевказане, вважаємо, що потребує і подальшого впровадження в державно-управлінську діяльність стосовно дітей, позбавлених батьківського піклування, нових механізмів соціально-правового захисту. Погоджуємось з думкою Л. Ф. Кривачук, що одним із таких механізмів, є гейткіпінг, який розглядається як механізм соціально-правового захисту й забезпечення прав дітей, що визначає засади ухвалення рішень стосовно дітей на вищому рівні професійної компетентності. Гейткіпінг (від англійської gates – ворота, to keep – стримувати) – процес оцінки та планування послуг, заснований на потребах дитини, перед прийняттям рішення про її розміщення в інтернатний заклад, повернення в біологічну сім'ю або розміщення в сімейну форму виховання, про перехід у самостійне життя. Складовими гейткіпінгу є: оцінка потреб та умов життя дитини; планування і надання послуг у громаді; надання допомоги дитині в організації її самостійного життя [149, с. 141].

Основними елементами гейткіпінгу як механізму соціально-правового захисту дітей та ухвалення рішень в інтересах дітей є:

- проведення оцінювання потреб дітей та їхніх сімей підготовленим персоналом, дії якого координуються організаційною структурою;
- створення мережі служб на рівні громади, які надають допомогу й підтримку дітям і їхнім сім'ям;
- наявність комплексу доступних послуг, що можуть надаватися в громаді з метою допомоги і підтримки вразливих дітей і їхніх сімей;
- ухвалення рішень, що ґрунтуються на результатах оцінки потреб дітей, систематичному перегляді наданих послуг з урахуванням їхнього впливу;
- наявність інформаційної системи (системи моніторингу), яка забезпечує достовірні дані про вразливі категорії дітей, служби, що надають соціальні послуги, проведену роботу тощо.

Вважаємо, що зазначений механізм повинен реалізовуватись на всій території України в комплексі з економічними, організаційними, інституційними, соціальними механізмами та механізмами партнерства з інститутами громадянського суспільства, які на сучасному етапі не забезпечують повною мірою соціально-правовий захист дітей, позбавлених батьківського піклування.

Враховуючи визначене вище, варто вказати, що система методологічних принципів є базою для оцінки рівня впливу державних механізмів управління на соціально-правовий захист дітей, позбавлених батьківського піклування. Ця система поділяється на загальнонаукові та специфічні принципи (рис. 2.1).

До загальнонаукових принципів віднесено принципи історизму, науковості, законності, системності, компетентності.

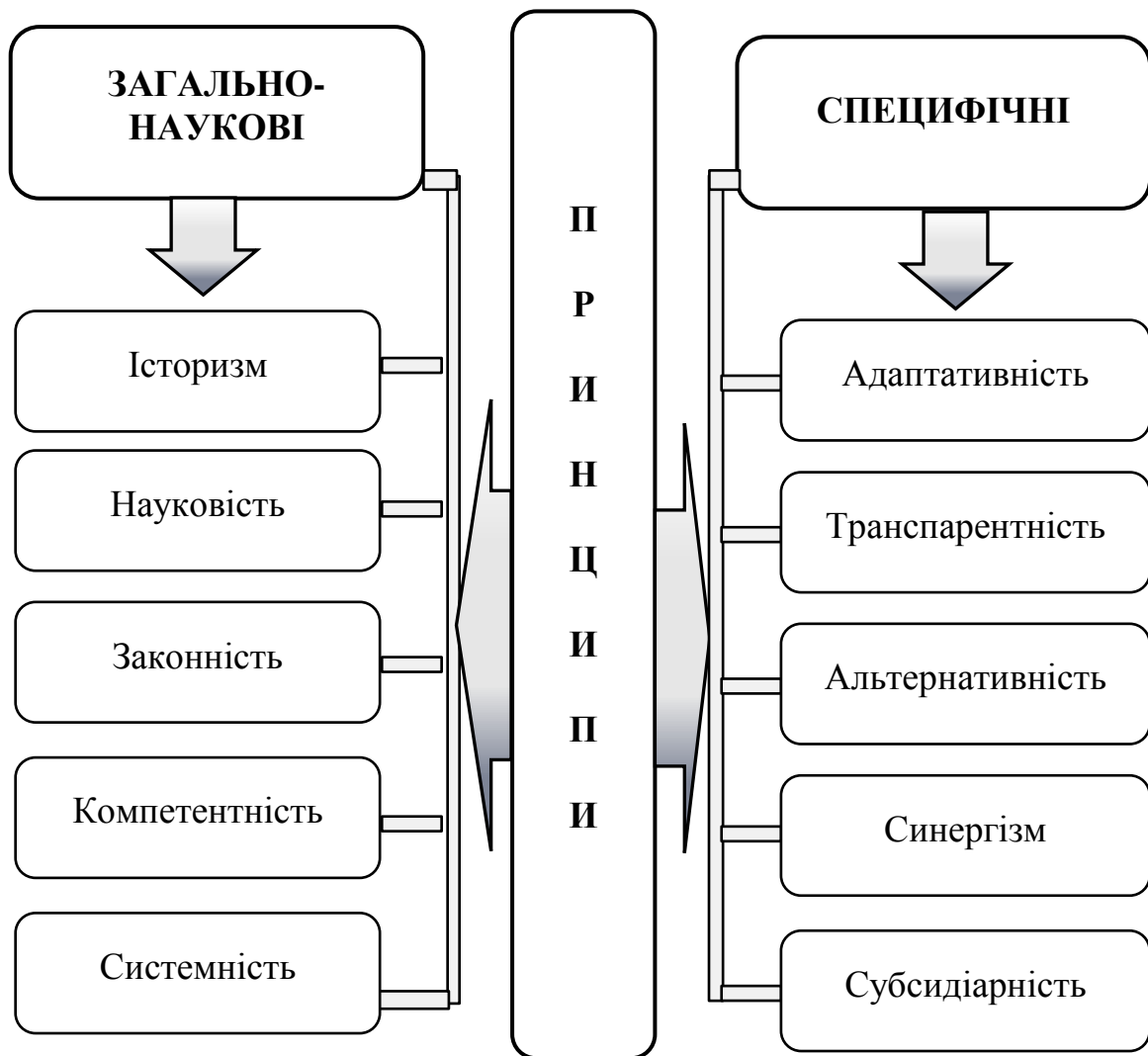


Рис. 2.1. Система методологічних принципів для оцінки рівня впливу

Принцип історизму. У дослідженні державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, які за різних обставин втратили батьків, дозволяє розглянути суспільні процеси, які цьому сприяють у взаємозв'язку з заходами державного та суспільного впливу на вказані явища. Визначити закономірності у збільшенні кількості дітей, позбавлених батьківського піклування та передбачити на майбутнє механізми управління їхнім соціально-правовим захистом.

Принцип науковості. Передбачає використання науково обґрунтованих методів оцінки та аналізу сучасного стану соціально-правового захисту дитинства з метою успішного здійснення управління у вказаній сфері.

Принцип законності – це відправні засади, незаперечні вимоги, які лежать в основі формування нормативно-правових відносин у сфері управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування і відносяться до поведінки учасників управлінських відносин у вказаній сфері.

Принцип системності. Передбачає дослідження суспільних явищ і процесів як складних систем зі структурно-функціональною будовою елементів взаємозв'язку і взаємообумовленості їхніх складових. Тобто під системним управлінським аналізом соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, розуміємо сукупність наукових методів і практичних прийомів вирішення складних суспільних завдань, при цьому опираючись на використання категорій системи соціального управління як сукупності взаємопов'язаних елементів, які спільно діють для досягнення єдиної мети.

Принцип компетентності. Під значенням слова «компетентний» розуміють:

- 1) який має достатні знання в якій-небудь галузі; який з чим-небудь добре обізнаний; тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований;
- 2) який має певні повноваження; повноповноважений, повновладний.

Таким чином, застосовуючи вказаний принцип, у процесі дослідження державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, виходячи із його сутнісної характеристики, варто при застосуванні заходів державного впливу враховувати знання, обізнаність, досвід соціально-професійної діяльності суб'єктів, які вказані механізми розробляють, втілюють у подальше суспільне життя та здійснюють контроль за їх виконанням.

Група принципів специфічного характеру стосується соціальної складової механізмів державного управління. До них відносяться принцип адаптивності, альтернативності, транспарентності, синергізму та субсидіарності.

Принцип адаптивності. Передбачає можливість суб'єктів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, оперативно реагувати на зміну суспільних процесів забезпечувати за рахунок цього необхідну рівновагу державного управління, тим самим забезпечувати

необхідну гнучкість при застосуванні механізмів впливу на ситуації у сфері забезпечення дитячого благополуччя.

Принцип альтернативності. Забезпечує багатовекторність у виборі засобів та способів надання соціально-правового захисту при вирішенні проблем сирітства, при цьому можливість вибору механізмів державного управління залежить від багатьох факторів. Серед яких: оцінка рівня соціального неблагополуччя, визначення можливостей перебування дитини в родині, пошук форм влаштування та ін.

Принцип транспарентності. Включає реалізацію заходів, спрямованих на посилення правового захисту та поінформованості суб'єктів управління соціально-правовим захистом, забезпечення їх актуалізованою статистичною й фактографічною інформацією про найбільш важливі заходи щодо розвитку засобів підтримки дітей вказаної категорії. Важливим аспектом реалізації вказаного принципу є розроблення системи інформування суспільства про заходи органів, державної влади, місцевого самоврядування, територіальної громади у сфері забезпечення дитячого благополуччя.

Принцип синергізму. Забезпечує здійснення спільних дій для досягнення загальної мети, який базується на тому, що ціле вартує більше, ніж сума його складових. Таким чином, спільні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства при подоланні безпритульності, бездоглядності дітей, підтримці родин із дітьми, при влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування, та їх соціальній адаптації в кінцевому результаті дадуть більші результати, ніж при виконання зазначених завдань окремо кожним учасником управління.

Принцип субсидіарності. Це результат потреби в узгодженні заходів, повноважень, відповідальності різних рівнів державного та місцевого управління, партнерства з інститутами громадянського суспільства при виконання повноважень із соціально-правового захисту дитинства. У контексті взаємодії всіх органів державного управління сферою соціального захисту дітей, які опинились поза сімейним оточенням, кожна ланка в ланцюгу виконує взаємодоповнюючу функцію.

Кількісну оцінку рівня впливу державних механізмів на стан соціально-правового захисту дітей в окремому регіоні чи в країні загалом необхідно проводити шляхом розрахунку інтегрального показника на основі зіставлення та порівняння цих показників з оціночним (еталонним).

Зазначене дозволить у кількісному вимірі провести оцінювання ефективності застосування заходів із підтримки родин у складних життєвих ситуаціях, заходів зі зменшення кількості дітей, які потребують державної допомоги, дітей, які позбавлені батьківського піклування, та допоможе ефективніше реагувати на будь-яке дитяче неблагополуччя. Для проведення оцінювання треба дотримуватись такого алгоритму.

1. Встановлення завдань оцінювання, що безпосередньо впливає на його глибину та масштаб.

2. Визначення переліку індикаторів, оцінка яких дасть можливість досягнути поставлених цілей.

3. Розроблення порядку розрахунку інтегрального показника.

4. Проведення порівняння отриманих результатів із визначеною оціночною шкалою.

5. Проведення типології регіонів за рівнем впливу механізмів на стан соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування.

Варто вказати, що для методологічної оцінки рівня впливу механізмів державного управління (P) на стан суспільної адаптації слід використовувати формулу:

$$P = \frac{\sum_{i=1}^n K_{\partial}}{3K_n} 100\%,$$

де P – рівень впливу механізмів державного управління на стан суспільної адаптації дітей, позбавлених батьківського піклування;

K_{∂} – кількість дітей, виховання яких потребує державного і суспільного впливу, включає дітей, які не мають біологічних батьків (біологічні сироти) кількість дітей, які перебувають у стані соціального сирітства, у складних

життєвих обставинах, кількість дітей, які виховуються в прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу;

$ЗКп$ – загальна кількість дітей у n -регіоні.

Для характеристики рівня впливу державних механізмів (РВДМ) рекомендується використовувати такі градації:

$0 \leq \text{РВДМ} \leq 40\%$ – низький рівень;

$40\% \leq \text{РВДМ} \leq 75\%$ – середній рівень;

$75\% \leq \text{РВДМ} \leq 100\%$ – високий рівень.

Оцінювання рівня впливу державних механізмів управління соціально-правовим захистом, які застосовуються в окремому регіоні, може здійснюватися шляхом прямого чи непрямого зіставлення її показників з еталонними значеннями, з показниками кращих регіонів, середніми по країні значеннями, зі значеннями інших регіонів усередині країни і за кордоном.

Згідно із запропонованими методичними підходами до оцінки рівня впливу застосування державних механізмів управління зробимо висновки:

- така методика дозволяє визначати показник впливу державних механізмів на стан дитячого неблагополуччя кожного регіону, що дає можливість проводити міжрегіональні порівняння;

- методика охоплює всі головні фактори (економічні, екологічні, соціальні, правові, фінансові, релігійні), що визначають регіональну соціальну активність регіону та динаміку у сфері захисту дитинства;

- методика дає можливість дослідити рівень впливу державних механізмів управління соціально-правового захисту дітей різних категорій в окремих регіонах та загалом по країні.

2.3. Особливості розвитку нових форм державного впливу на утримання дітей без батьків в Україні та зарубіжних країнах

Для здійснення функції держави із захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні діє ціла система форм утримання вказаних дітей залежно від їх віку і стану здоров'я, призначення якої – забезпечити лише оптимальні умови їх життєдіяльності, однак реалізація превентивних заходів щодо виходу дитини за межі сімейного виховання, створення належних умов

підтримки сімей із дітьми, соціальна інтеграція, соціальна адаптація вихованців інтернатних закладів на сучасному етапі не призводить до мінімізації кількості дітей без батьків. Складовими цієї системи є державні заклади та сімейні форми виховання. Державні форми утримання та виховання включають будинки дитини для немовлят, дитячі будинки, школи-інтернати різного типу, професійно-технічні училища, навчальні заклади I–IV рівнів акредитації.

Під сімейними формами утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, слід розуміти законодавчо визначені форми організації життєзабезпечення дітей, позбавлених батьківського піклування, які передбачають їх утримання та виховання в сім'ї.

Аналіз дослідження, проведеного Українським центром соціологічних досліджень серед вихованців шкіл-інтернатів, дає можливість стверджувати, що існуюча інтернатна система лише частково вирішує проблеми дітей, позбавлених батьківського піклування, і загалом не задовольняє їх природну потребу у фізичному, емоційному та соціальному благополуччі та культурному розвитку [12, с. 189-191]. Тільки 16 % випускників інтернатів мають сім'ї, 25 % – постійно працевлаштовані, 1 % – отримає вищу освіту і 44 % – спеціальну технічну освіту.

Дослідження Л. О. Гошовського [56] та інших учених засвідчили, що діти із сирітських установ, порівняно з дітьми, які мали батьків і виховувались у сім'ях, характеризуються меншою стійкістю в умовах звичайного проживання в соціумі, а їхній розвиток відбувається нерівномірно та із суттєвою затримкою.

Питання, що стосуються функціонування форм сімейного виховання, висвітлені в роботах українських теоретиків та практиків сфери захисту дитинства: Л. М. Артюшкіної [6], Г. М. Бевз [14; 16], В. А. Вінс [40], Л. С. Волинець [211], О. Г. Карпенко [106–108], Ж. В. Петрочко [188-198], І. В. Пеши [199; 200] та інших.

Не можна не підтримати твердження, що сьогодні в Україні науково доведено та вже на державному рівні визнано невідповідність інтернатної системи утримання дітей, оскільки вона хоч і забезпечує вирішення найважливішої проблеми фізичного виживання дітей в умовах відсутності

турботи біологічних батьків, проте вона не сприяє ефективному здійсненню процесу їхньої соціалізації. Забезпечення оптимальних умов розвитку дітей без батьківської опіки потребує не соціальної ізоляції в умовах інтернатів, а інтеграції їх у максимально сприятливе середовище, яким є родина. Тому розвиток сімейних форм виховання є пріоритетним завданням державної політики та важливим державним механізмом управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування.

Згідно з законодавством, в Україні діють такі юридично визнані сімейні форми виховання дітей, позбавлених батьківського піклування: усиновлення, опіка (піклування), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї [320].

За ступенем пріоритетності перше місце серед форм влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування, посідає усиновлення (удочеріння). Усиновлення - акт великої соціальної ваги, прояв гуманізму та жертвності, а також реалізація природної потреби материнства і батьківства та водночас захист від самотності. Головною і визначальною ідеєю інституту усиновлення є турбота про дітей, які втратили батьків або з тих чи інших причин позбавлені батьківського піклування, створення для них середовища, яке є характерним для сім'ї (турбота про розвиток дитини, виховання, спілкування з дорослими, матеріальне забезпечення) [117].

Надаючи велике значення насамперед сімейному вихованню дітей, останнім часом держава всіляко сприяє розвитку усиновлення.

Суспільство схвалювало усиновлення дітей або дії пов'язані з вихованням нерідних дітей, ще більш ніж 4000 років тому – з того часу, як з'явився Вавилонський кодекс Хаммурапі у 2285 році до Різдва Христового, і, можливо, навіть раніше до того, як з'явилися історичні письмові свідоцтва. Усиновлення також згадується в індійських законах Ману, що були написані близько 200 року до Різдва Христового. Ймовірно, найперший відомий факт усиновлення згадується в Біблії, де зображується усиновлення Мойсея дочкою фараона [71, с. 54].

Підтримувалось усиновлення й у древньому Римі, яке було закріплене в законах цієї держави. Так, Юлій Цезар фактично продовжив свою династію після усиновлення свого племінника Октавіана, який згодом став Цезарем

Августом. Стародавні греки, слов'яни, єгиптяни, асирійці, німці, японці та всі інші суспільства так або інакше підтримували різноманітні форми усиновлення [38, с. 54].

М. Ошанін, який вивчав історію організації догляду за сиротами в західноєвропейських країнах на початку ХХ ст., вказував на існування двох підходів з боку держави до вирішення проблеми сирітства – романського і протестантського [182, с. 25].

У таких країнах, як Італія, Франція, Іспанія, Австрія та Росія, що належали до романської системи, організація піклування про сиріт була справою уряду держави. Спостерігалось збільшення кількості великих виховних будинків, які займались прийомом немовлят. Водночас у таких установах був високий відсоток смертності дітей. Перші засновники виховних будинків вважали, що створення подібних установ сприяло зменшенню кількості дітовбивств, однак багаторічний досвід показав, що в таких виховних будинках доводилося виховувати дітей, батьки яких були не в змозі забезпечити своїм дітям можливість залишатися в сім'ї, тобто дітей із бідних сімей.

У Німеччині, Швейцарії, Швеції, Данії існувала так звана «протестантська система піклування». Її характерними рисами були невелика кількість виховних будинків, повільне збільшення кількості дітей в існуючих, низька смертність дітей, які виховувалися в окремих сім'ях під наглядом громади або місцевих організацій. Уряд міг допомагати лише в особливо важких ситуаціях, коли не вистачало засобів для догляду за дітьми.

Організація піклування залишалася у віданні громади.

Що з огляду на ситуацію щодо соціально-правового захисту дітей без батьків було б прийнятним для нашої країни при поступовому переході до такої системи виховання дітей.

Нині інститут усиновлення як пріоритетна форма сімейного виховання дітей, які залишились без турботи батьків, відомий усім правовим системам.

Відповідно до законодавства нашої держави усиновлення (удочеріння) – це прийняття в сім'ю неповнолітньої дитини на правах сина чи дочки, здійснене на підставі рішення суду. Законодавчо процедура усиновлення регламентується

Сімейним кодексом України і деталізована Порядком провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 року № 905.

Вказаний нормативно-правовий акт визначає підстави та умови, відповідно до яких особа може бути усиновителем, порядок ведення обліку дітей, які можуть бути усиновлені, та розподіляє повноваження щодо діяльності з усиновлення між державними органами та посадовими особами відповідно до компетенції.

Наступною формою, яка забезпечує дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, можливість перебування в сім'ї, є опіка та піклування. Опіка встановлюється над дитиною, яка не досягла 14 років, а піклування – над дитиною від 14 до 18 років органами опіки та піклування або судом. Принципова різниця між опікою і піклуванням визначена тим, що дитина віком до 14 років (малолітня особа) має часткову цивільну дієздатність, і опікун здійснює захист прав та інтересів такої дитини від її імені. У віці від 14 до 18 років (неповнолітня особа) дитина набуває неповної цивільної дієздатності, що передбачає розширення її прав – можливість самостійно розпоряджатися особистими доходами, результатами інтелектуальної, творчої діяльності, здійснювати інші фінансові операції за наявності згоди батьків або піклувальників. Більша самостійність вихованця визначає відмінність правової діяльності опікунів та піклувальників.

Відповідно до ч. 7 ст. 1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених, батьківського піклування» [219], встановлення опіки чи піклування – це влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування, в сім'ї громадян України, які перебувають переважно у родинних відносинах із цими дітьми, з метою забезпечення їх виховання, освіти, захисту їхніх прав та інтересів. Такий підхід має історично сформовані традиції та виважений характер і розрахований на збереження дитиною наявних родинних зв'язків. Причому для встановлення опіки необхідна згода опікуна. Ця вимога носить суто педагогічний аспект, оскільки виключає можливість примусового встановлення

опікунських обов'язків і підтверджує виваженість рішення та прийняття зобов'язань щодо виховання дитини. Завдання опіки над дитиною формулюються як право й обов'язок опікуна виховувати підопічного, піклуватися про його здоров'я, фізичний та духовний розвиток, навчання, здійснювати захист його інтересів.

Певні новели щодо призначення опіки, піклування були введені в життя з прийняттям Кабінетом Міністрів України Постанови від 24.09.2008 року № 866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» [201]. Зокрема, передбачено навчання кандидатів в опікуни, піклувальники, які не є родичами дитини, збільшено і матеріальну допомогу на підопічного.

Усиновлення та оформлення опіки (піклування) в Україні були й залишаються загальноприйнятими формами влаштування долі дитини-сироти. Поряд з тим набуває розвитку створення нових в історії незалежної України форм виховання дітей: прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу.

Дитячий будинок сімейного типу являє собою окрему сім'ю, яка створюється за бажанням подружжя або однієї особи, яка не перебуває у шлюбі. Така сім'я бере на виховання і спільне проживання від п'яти, а разом з рідними не менше десяти дітей-сиріт чи дітей, позбавлених батьківського піклування [225].

Метою створення дитячого будинку сімейного типу є забезпечення належних умов для виховання в сімейному оточенні дітей, позбавлених батьківського піклування. Особи, які беруть на себе зобов'язання щодо дітей, набувають статусу батьків-вихователів. Діти, які влаштовуються до дитячого будинку сімейного типу, є вихованцями і не втрачають статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування. Вихованці перебувають у закладі до досягнення повноліття, а в разі продовження навчання у професійно-технічному, вищому навчальному закладі I–IV рівнів акредитації – до його закінчення, але не пізніше досягнення 23-річного віку.

Держава надає сім'ї, яка бере на виховання дітей, матеріальну та соціальну підтримку. Обов'язковою умовою створення дитячого будинку є проходження

батьками-вихователями курсу підготовки для кандидатів на створення прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, проведення якого забезпечують обласні центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. За результатами навчання спеціалісти центру соціальних служб для молоді готують довідку про проходження кандидатами навчання і рекомендацію до служб у справах дітей про внесення до банку потенційних усиновителів, опікунів, піклувальників, прийомних сімей, батьків-вихователів [244].

Рішення про створення дитячого будинку сімейного типу приймається районною, районною у м. Києві та Севастополі державною адміністрацією, виконавчим комітетом міської ради (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), виконавчим комітетом районної у місті ради на підставі заяви осіб або особи, які виявили бажання створити такий будинок. Висновок про можливість подружжя (або одинокі особи) взяти на виховання п'ять дітей, які позбавлені турботи батьків, складається спеціалістами служби у справах дітей на підставі інспектування сім'ї, бесід із кандидатами, проходження ними курсу навчання [225; 227].

Згідно з законодавством між батьками-вихователями та органом, який прийняв рішення, укладається угода. Дія угоди може припинитись, коли в дитячому будинку сімейного типу виникають несприятливі умови для виховання та спільного проживання дітей (важка хвороба батьків-вихователів, відсутність взаєморозуміння з дітьми, конфліктні стосунки між дітьми, невиконання батьками-вихователями обов'язків щодо належного виховання, розвитку та утримання дітей, повернення дітей рідним батькам, опікуну, піклувальнику), досягнення дитиною повноліття, за згодою сторін та з інших причин.

У разі припинення угоди подальше влаштування дітей вирішується органами опіки та піклування. Контроль за умовами проживання вихованців здійснюють органи опіки та піклування і служби у справах дітей. Раз на рік служби у справах дітей готують звіт про стан виховання, утримання й розвитку дітей у дитячому будинку сімейного типу. Фінансування дитячих будинків сімейного типу здійснюється за рахунок державних видатків. Дитячий будинок

сімейного типу здатен забезпечити комплексність виховного впливу на формування особистості дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування. Тут вона набуває навичок і умінь міжособистісних стосунків, засвоює позитивні зразки поведінки дорослих, розвиває прагнення до самовдосконалення.

Дитячий будинок сімейного типу виконує такі ж соціальні функції, як і біологічна сім'я.

Водночас є особливості, характерні лише для дитячого будинку сімейного типу:

- батьки біологічно не пов'язані з прийомними дітьми;
- батьки-вихователі повинні виконувати обов'язки не тільки вихователів, а й господарів великої родини;
- перед сім'єю постають завдання щодо корекції та компенсації вад розвитку вихованців, відставання та занедбаності здоров'я, а також подолання наслідків психічних травм [201, с. 46].

Ще однією формою виховання дітей без батьківської опіки є влаштування їх до прийомної сім'ї.

Прийомною називається сім'я, яка взяла на виховання та спільне проживання від 1 до 4 дітей (загальна кількість дітей у такій сім'ї, враховуючи рідних і прийомних, не повинна перевищувати 5 осіб).

Відмінність прийомної сім'ї від дитячого будинку сімейного типу в тому, що дитина влаштовується на житлову площу прийомних батьків.

Сім'я отримує статус «прийомної» на підставі рішення місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який приймає рішення про її створення, укладається договір про влаштування дітей до прийомної сім'ї на виховання та спільне проживання, який визначає права та обов'язки обох сторін. Прийомні батьки влаштовують дитину на власну житлову площу, ніяких пільг щодо поліпшення житлових умов при оформленні прийомної сім'ї законодавством не передбачено.

Особливостями прийомної сім'ї та дитячого будинку сімейного типу як форм влаштування є те, що діти, які виховуються у них, не позбавляються статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, за ними залишаються всі пільги, передбачені законодавством для таких категорій дітей; кандидати в прийомні батьки та в батьки-вихователі обов'язково проходять курс підготовки, спрямований на осмислення проблем, пов'язаних із приходом у сім'ю нового вихованця; прийомні батьки та батьки-вихователі співпрацюють із соціальним працівником, який здійснює соціальний супровід цієї сім'ї; утримання дітей, позбавлених батьківського піклування в цих формах виховання фінансується державою з розрахунку витрат на утримання вихованців інтернатних закладів для дітей-сиріт, одному з прийомних батьків виплачується грошове забезпечення [47, с. 91; 48, с. 37].

Раніше суттєвою відмінністю функціонування інститутів прийомної сім'ї та дитячого будинку сімейного типу від інститутів усиновлення та опіки (піклування) була матеріальна підтримка з боку держави, що, враховуючи економічну ситуацію в країні, почало пригальмовувати розвиток усиновлення та передачу дітей під опіку (піклування). Тоді було вирішено призначати матеріальне забезпечення на дітей під опікою та виплачувати допомогу при усиновленні дитини, про що були внесені відповідні зміни до Постанови Кабінету Міністрів від 27.12.2001 № 1751 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми» [214].

Введено обов'язкове навчання опікунів, які не перебувають у родинних відносинах та рекомендовано проходити курс навчання і при усиновленні дітей, що дасть змогу реально оцінити проблеми та ризики під час виховання дітей, у тому числі сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, хоча на сьогодні обов'язковість навчання кандидатів в усиновлювачі законодавчо не визначено.

На прийомних дітей, дітей – вихованців дитячих будинків сімейного типу, дітей під опікою, піклуванням щомісячно виділяється державна соціальна допомога, що становить два прожиткових мінімуми для дітей відповідного віку.

Якщо на дитину виплачується пенсія, аліменти, стипендія, державна допомога, то розмір соціальної допомоги визначається як різниця між двома прожитковими мінімумами і загальними виплатами на дитину. Одному з прийомних батьків, батьків-вихователів виплачується грошове забезпечення з розрахунку 35 % розміру соціальної допомоги на кожну прийомну дитину або дитину-вихованця, яка виховується в сім'ї (але не більше п'яти прожиткових мінімумів для працездатної особи). Нарахування грошового забезпечення починається з моменту влаштування дитини в сім'ю. Призначення соціальної допомоги та грошового забезпечення здійснюється департаментом праці та соціального захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, структурними підрозділами з питань праці і соціального захисту населення виконавчих органів міських, районних, районних у містах рад за місцем проживання дитини. Ці органи готують всі необхідні для призначення цих виплат документи.

Виплата соціальної допомоги та грошового забезпечення здійснюється через банківські установи за вибором батьків або державні підприємства поштового зв'язку за місцем проживання дитини щомісяця не пізніше 20 числа на підставі платіжних документів, які готуються уповноваженим органом. Фінансування вказаних заходів здійснюється у вигляді субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам [245].

Крім перелічених вище форм сімейного виховання, статтею 252 Сімейного кодексу України передбачено функціонування патронатних сімей, призначенням яких є утримання та виховання дітей, які потребують спеціального кваліфікованого догляду. Патронат над дитиною – це тимчасовий догляд, виховання та реабілітація дитини в сім'ї патронатного вихователя на період подолання дитиною, її батьками або іншими законними представниками складних життєвих обставин.

Термін перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя встановлюється органом опіки та піклування і не може перевищувати трьох місяців.

У разі наявності обставин, що обґрунтовують необхідність і доцільність перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя понад зазначений термін, орган опіки та піклування може його продовжити.

Загальний термін перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя не може перевищувати шість місяців [277].

Механізм створення та організації діяльності сім'ї патронатного вихователя, влаштування, перебування дитини в такій сім'ї, визначено Порядком створення та діяльності сім'ї патронатного вихователя, влаштування, перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 148.

Крім влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування, у сім'ї громадян України та до закладів інтернатного типу, Сімейний кодекс України передбачає можливість усиновлення таких дітей іноземними громадянами. Дитина, яка є громадянином України, може бути усиновлена іноземцем, якщо вона перебуває не менш як один рік на централізованому обліку. Винятки можливі за умови, якщо усиновлювач є родичем дитини, або дитина страждає на хворобу, що внесена до переліку захворювань, які дають право на усиновлення хворих дітей без дотримання строків їх перебування на обліку [117; 120].

Останні нововведення в норми чинного законодавства обмежили вік дітей, які можуть бути усиновлені іноземними громадянами, а саме дітей, які перебувають на обліку понад рік, але менші 5 років усиновлювати за кордон заборонено. Це дає можливість та рівні шанси при усиновленні дітей вказаної категорії громадянам України, які бажають взяти на виховання дітей такого віку.

Усиновлення дитини, яка є громадянином України, іноземними громадянами провадиться рішенням районного (міського) суду за місцем перебування або проживання дитини в установленому порядку і здійснюється виключно за наявності згоди урядового органу державного управління [309].

Облік дітей, які були усиновлені іноземними громадянами, та нагляд за дотриманням їхніх прав здійснює відповідна консульська установа за дорученням Міністерства закордонних справ України. Одним з документів, що

додаються до заяви, є зобов'язання усиновителя в разі усиовлення дитини в місячний термін поставити її на консульський облік у консульській установі України в країні проживання та надавати цій установі періодичну інформацію (не менше одного разу на рік) про умови проживання і виховання дитини, можливість представника установи спілкуватись із дитиною. За такого усиовлення за дитиною зберігається громадянство України до досягнення нею 18-річного віку з метою забезпечення їй свідомого вибору.

Існує складна правова колізія: за фактом усиовлення в переважній частині країн, що приймають дитину, вона набуває громадянства усиовителів. У той же час в Україні така дитина вважається громадянином нашої держави. Жодної норми в жодному із законів щодо цієї ситуації не визначено. На практиці це призводить до неможливості захисту прав дитини, яка перебуває за кордоном, у разі виникнення ситуації зловживання або нехтування усиовителями своїми обов'язками щодо утримання, виховання та розвитку дитини [294, с. 50; 304, с. 144].

Упродовж трьох років після усиовлення щорічно, а потім через кожні три роки усиовителі надсилають інформацію до Міністерства закордонних справ. Звіт, що містить відомості про стан здоров'я, фізичний та розумовий розвиток дитини, стосунки в родині, повинен контролюватися консульською установою або дипломатичним представництвом України в країні перебування дитини, яке може здійснювати також і спілкування з дитиною.

Такі відвідини сім'ї спрямовано на захист прав дитини й мають провадитися зі збереженням таємниці усиовлення [121, с. 112]. Ця вимога є декларативною, оскільки не розроблено механізм проведення такого контролю, а відвідування усиовленої дитини ставить під сумнів визначення самого поняття усиовлення – прийняття особи на правах дочки та сина, адже передбачає втручання в приватне життя сім'ї [97, с. 33].

На жаль, Міністерство закордонних справ не володіє в повному обсязі інформацією щодо кількості українських дітей, усиовлених іноземцями, та

поданих ними звітів. Недосконалою є система контролю при виїзді усиновлених дітей та перетинанні кордону [71].

Соціальне сирітство – це феномен, який, на жаль, характерний для багатьох країн світу. Кожна держава визначає власні шляхи подолання цього явища та надання соціального захисту дітям, які залишилися без піклування батьків [97].

Державна політика та державні механізми соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, відрізняються і залежать від загальної ситуації в країні, насамперед її економічної спроможності та рівня розвитку її культури, на що безпосередньо впливає політична та адміністративні системи зарубіжних країн [151, с. 109].

Зарубіжна практика попередження виникнення неблагополучних сімей засвідчує ефективність покращення становища дітей. Адже державні механізми профілактики неблагополуччя, орієнтовані на ліквідацію причин, більш ефективні, чим втручання, яке пом'якшує наслідки, але не вирішує проблему. Тому в таких країнах, як Англія, США, Німеччина основним пунктом законодавства є допомога сім'ї та «державний нагляд» за процесом вирішення дитячих проблем, передусім за участю та підтримки сім'ї. Багато уваги приділяється застосуванню превентивних заходів, спрямованих на попередження виходу дитини із сім'ї, активно ведеться робота із сім'ями, що перебувають у кризовому стані. Так, наприклад, у Великобританії існують спеціальні соціальні служби, які здійснюють відповідні програми, направляють батьків на лікування від алко- чи наркозалежності [93, с. 22-23]. Вважається, що дитина, позбавлена батьківського піклування, яка виховується в державних установах, має набагато більше проблем у дорослому житті, ніж дитина, вихована у біологічній сім'ї, навіть не зовсім благополучній – вилучення дитини із сім'ї застосовується лише в крайньому випадку [99, с. 63].

У країнах Західної Європи (Бельгії, Франції, Норвегії, Португалії, Швеції та Великобританії), які надали інформацію про причини розміщення дітей у заклади з догляду, головними причинами називались зловживання та

недбайливе ставлення у родині (69 %), соціальні причини, наприклад: ув'язнення батьків (23 %), залишення дітей (4 %), інвалідність (4 %). В установах з догляду цих країн діти-сироти (діти, що не мають живих батьків) не утримуються. На відміну від вказаних даних, зовсім інші причини інституціалізації дітей у країнах Центральної та Східної Європи. Приблизно кожна двадцята дитина, що мешкає в інституціях Центральної та Південно-Східної Європи (Естонії, Угорщині, Румунії, Словаччині), є сиротою. Головними причинами розміщення дітей в установах з догляду були залишення (32 %), соціальні причини (25 %), інвалідність (23 %), зловживання й недбайливе ставлення (14 %), сирітство (6 %) [63].

Загалом у світі існує два підходи до управління соціально-правовим захистом дитини, яка залишилась без батьківської опіки: влаштування до державних закладів або в середовище, максимально наближене до сімейного. У світі поширеною формою піклування про таких дітей є опіка.

За порядком реалізації вказаних механізмів та встановлення опіки над дітьми країни можна поділити на групи:

- I група: країни, в яких опіка встановлюється в судовому порядку (Німеччина, Франція, Латвія);
- II група: країни, в яких опіка встановлюється в адміністративному порядку (Білорусь, Казахстан);
- III група: країни, в яких опіка встановлюється у змішаному порядку (Литва, Україна) [327, с. 12].

Так, у Франції питання щодо встановлення опіки вирішується виключно судом. Для ведення справ з опіки в місцевому суді спеціально призначається суддя у справах опіки. Суддя у справах опіки здійснює загальний нагляд за управлінням майном неповнолітніх та опікою над ним у своєму окрузі. Він наділений повноваженнями скликати законних управляючих майном, опікунів, представників інших органів опіки, вимагати у них пояснень, робити їм зауваження, виносити стосовно них розпорядження. За невиконання таких

розпоряджень без поважної причини суддя має право накладити штраф, розмір якого визначений законодавством Франції.

Крім суддів, у справах опіки у Франції передбачено створення таких дорадчих органів, як сімейні ради, які обираються суддею у справах опіки для вирішення всіх необхідних питань протягом періоду встановлення опіки. Сімейна рада складається з 4-6 членів, які призначаються з числа родичів дитини, сусідів чи будь-яких інших осіб. Зі складу сімейної ради призначається опікун-наглядач, до обов'язків якого входить нагляд за управлінням майном.

У Німеччині важливу роль у захисті прав дітей відіграє суд у справах опіки, який є відповідною частиною окружного суду (суду першої інстанції в Німеччині). Рішення щодо призначення опіки над дитиною приймається судом із власної ініціативи або за зверненням відповідних осіб. У процесі встановлення опіки суд тісно співпрацює з відомством у справах молоді, яке є місцевим відомством, до основних завдань якого належить соціальна робота серед молоді, підтримка дітей, допомога у вихованні, співучасть з іншими органами в межах опіки, піклування та усиновлення. За рішенням суду відомство у справах молоді може виступати як «контролюючий опікун». У таких випадках відомство зобов'язане здійснювати нагляд за сумлінним виконанням опікуном своїх обов'язків, повідомляти суд про порушення опікуном своїх обов'язків тощо. Контролюючим опікуном може бути призначена й окрема фізична особа.

У Латвії функції щодо опіки та піклування належать сирітським судам, зокрема в містах – міським сирітським судам, а в сільській місцевості – волостним судам. Відповідальність за діяльність сирітських судів несуть органи місцевого самоврядування. Цікавим є те, що кожен із батьків має призначити опікунів у заповіті. Опікуни, призначені за заповітом батьків, здійснюють свої опікунські обов'язки без затвердження їх кандидатур сирітським судом.

У Російській Федерації органами опіки та піклування є органи місцевого самоврядування. Характерним для системи органів опіки та піклування в цій

країні є те, що їхній статус визначається не лише федеральним законодавством, а й окремими законодавчими актами в кожному суб'єкті федерації.

Крім усиновлення та опіки, досить поширеним в Європі та США є влаштування дітей у прийомні (фостерні) сім'ї. Ця форма поширена у Великобританії, Болгарії, Естонії, Польщі, Іспанії, Чехії.

За рівнем розвитку системи прийомних сімей країни можна поділити на такі групи:

– країни, де прийомні сім'ї існують більше тридцяти років (Великобританія, Фінляндія, Нідерланди тощо);

– країни, де система прийомних сімей введена нещодавно (Угорщина, Румунія);

– країни, де система прийомних сімей тільки розробляється або планується розроблятися (Україна, Росія, Грузія, Болгарія, Польща тощо).

Визнання фостерних сімей найбільш ефективною формою опіки над дітьми у Великобританії відбулося в 70-і роки ХХ ст. Набутий значний досвід, який матиме теоретичну та практичну цінність для України.

Незважаючи на те, що законодавча та адміністративна системи у Великобританії достатньо централізовані, місцеві органи влади мають власні повноваження у формуванні соціальної політики і складанні бюджету. Це означає, що різні регіони Об'єданого Королівства реалізують право на створення своїх власних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей із групи ризику та вибору пріоритетних соціальних технологій для вирішення їхніх проблем.

«Закон про дітей» визначає існування двох основних типів фостерних сімей: фостерне виховання над дітьми та приватна фостерна опіка. Перший вид покладає всі функції з організації влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування, на місцеві органи влади, агентів соціальних служб.

Структури місцевої влади забезпечують проживання та засоби для існування дитини, яка виховується в такій родині. Для забезпечення достатньої кількості фостерних вихователів на рівні держави створена мережа фостерних

агентств, які реалізують дві основні функції: пошук і підготовка потенційних вихователів; створення комплексу безкоштовних послуг для дітей-сиріт та їх вихователів. У Великій Британії понад 76 % дітей, які потребують опіки, перебувають у фостерних сім'ях. Другий вид фостерінгу передбачає домовленість між батьками та фостерними вихователями про опіку дитини, без залучення органів місцевої влади [93, с. 22].

Перебування дитини у фостерній сім'ї може бути короткотерміновим – строком до 3 місяців; середньотерміновим – строком до 2 років та довготерміновим – строк не обмежується. Рішення про направлення дітей або підлітків до тієї або іншої сім'ї приймає соціальний працівник, відмінним є те, що фостерні батьки не мають змоги вибирати собі дитину [93, с. 23].

Відповідальність у регіоні за забезпечення дітей, які виховуються за різними видами опіки, та контроль за умовами їх проживання покладено на органи місцевої влади. Що, на нашу думку, є цілком виправданим, адже представник місцевої влади систематично відвідує родини з дітьми, перевіряє умови їх утримання та пересвідчується, що дитина дійсно мешкає на території регіону. У Республіці Польща реформування системи опіки над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, розпочалося у 2000 році. Реформування системи опіки було спрямовано передусім на її децентралізацію, викликану проведеною в 1998-1999 роках реформою територіально-адміністративного устрою країни і делегуванням великих обсягів владних повноважень органам місцевого самоврядування. Чого, на жаль, сьогодні бракує нашій країні [219, с. 65].

Осередки опіки було передано від Міністерства праці та соціальної політики Польщі повітовим Центрам допомоги родині, а фінансування цих об'єктів із січня 2005 р. здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Оскільки лише частина повітів мала на своїй території згадані осередки, то вони були змушені укласти угоди з іншими органами місцевого самоврядування щодо фінансування перебування зареєстрованих на території повіту дітей-сиріт чи дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках та центрах

швидкого реагування, що належать до іншого повіту. З іншого боку, децентралізація системи соціального захисту призвела до того, що деякі органи місцевого самоврядування з огляду на економію коштів ухвалили рішення про переведення зареєстрованих у цих повітах дітей у дешевші осередки або відмовлялися фінансувати дитячі будинки, якщо в них не перебували діти з цього повіту [219, с. 66].

Другим головним напрямом реформування стало надання переваги розвитку інституту прийомних родин і родинних дитячих будинків над інституціональними формами опіки. У країні поширилася практика визначення родин швидкого реагування, оскільки частина повітів не має на своїй території центрів швидкого реагування. Така родина отримує дотацію з бюджету повіту з огляду на готовність у разі потреби негайно прийняти дитину, яка з тих чи інших причин була вилучена із власної родини чи іншим шляхом була позбавлена піклування з боку дорослих [219, с. 67]. Вважаємо, що досвід, набутий Польщею у подоланні сирітства, був би корисним і в Україні.

На території Словацької Республіки діють 80 державних дитячих будинків та 20 приватних. В Україні ж така форма, як приватні дитячі будинки, в яких утримуються діти без батьківської опіки, відсутня. Компетентні органи Словаччини намагаються максимально скоротити терміни перебування дітей у дитячих будинках та сприяють усиновленню таких дітей або створюють так звані «родинні доми» з невеликою кількістю дітей. Умови проживання в «родинних домах» максимально наближені до умов, що побутують у звичайних сім'ях. Після приєднання Словаччини у 2000 році до Гаазької Конвенції, міждержавне усиновлення дітей проводиться лише в країнах-членах цього договору. Потенційними усиновителями словацьких дітей є Італія та Іспанія [93, с. 14].

В Угорщині за допомогою стимулювання прийомного виховання на рівні сільських територій держава намагається зменшити рівень безробіття серед сільського населення, а також забезпечує виховання й утримання дітей в умовах родини. Враховуючи специфіку побудови сільського господарства та

ментальність населення, більшість сільських прийомних батьків перетворюється на усиновителів.

У більшості країн фостерне виховання розглядається як професія, включена до списку спеціальностей. Існує система кваліфікаційних характеристик, рівнів підвищення компетенції, тобто перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, атестація і ліцензування. Гарантується пенсійне забезпечення, оплата соціальних гарантій, як будь-якому працівнику. Служби з влаштування дітей мають затверджений штатний розклад, який включає ставки професійних фостерних вихователів [93, с. 36].

На нашу думку, запровадження державних механізмів управління направлених на роботу із сім'єю є дієвим засобом запобігання появи бездоглядних дітей.

Аналіз механізмів, які вживаються в зарубіжних країнах для запобігання соціального сирітства та підтримки родин з дітьми, дозволяє виділити такі заходи [223, с. 36; 220, с. 17]:

- розміщення дітей із девіантною поведінкою та сиріт у сімейних формах виховання;
- активна робота із сім'ями, які виховують дітей, що мають функціональні обмеження у фізичному та розумовому розвитку;
- підтримка сімей громадськими та благодійними організаціями;
- усвідомлене батьківство;
- адресна допомога сім'ям, що переживають кризу;
- організація груп само- та взаємопідтримки і допомоги, діяльність фахівців із сімейної просвіти;
- захист прав жінок та дітей у сім'ї та суспільстві на правах гендерної рівності;
- запобігання і боротьба з насильством у родині;
- запобігання та боротьба з наркоманією, курінням, алкоголізмом, проституцією;

- навчання членів сім'ї поведінці в кризових ситуаціях (підтримка тяжкохворих, догляд за ними, спілкування з ними та найближчим оточенням, перебування члена сім'ї під слідством та у в'язниці тощо);

- підтримка сім'ї в кризових ситуаціях (смерть члена сім'ї, вихід дитини із сім'ї, випадки насильства в сім'ї, вимушена зміна місця проживання, втрата роботи членами сім'ї, народження дитини з особливими потребами);

- адаптація сімей у новому середовищі;

- забезпечення умов для поєднання праці із сімейними обов'язками і з життєвими інтересами людини;

- планування сім'ї, профілактика ранніх та небажаних вагітностей через статеве виховання;

- об'єднання поколінь (непрацюючих пенсіонерів і молодих активних, але з недостатньою освітою і досвідом молодих осіб);

- підтримка вихованців інтернатних закладів після їх закінчення.

На жаль, не всі ці механізми реалізуються в Україні повною мірою, що, на нашу думку, спочатку впливає на сім'ї, їхні моральні, виховні та соціальні функції, а потім на збільшення кількості дітей без батьківської опіки.

Отже, за підсумками аналізу міжнародного досвіду соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, можна засвідчити, що у різних країнах спільним є те, що відбувається поступовий перехід від виховання дітей у закладах державного типу до влаштування їх до сімей громадян.

Деякі країни вже досягли значного успіху в поширенні сімейних форм виховання і їх досвід має велике практичне і теоретичне значення для України, оскільки в нашій державі цей процес ще тільки набирає обертів.

Крім того, світова практика доводить, що найрезультативнішим методом у боротьбі із соціальним сирітством є його попередження, тому в багатьох країнах велику увагу приділяють превентивним заходам. У вищезазначених країнах світу спільною є механізми управління соціально-правовим захистом дітей, спрямовані на розвиток сімейних форм влаштування, збереження інституту сім'ї та захисту прав дітей.

Основним напрямком сучасної політики соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, в нашій країні є розвиток форм сімейного виховання: усиновлення, опіки (піклування), прийомної сім'ї, дитячого будинку сімейного типу. Вже здійснено заходи щодо створення теоретичних основ державної політики для забезпечення права дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, на виховання та розвиток у сімейному оточенні; створено нормативно-правову базу, яка забезпечує функціонування родинних форм виховання; здійснено заходи щодо вдосконалення організаційного забезпечення функціонування системи опіки на дітьми та ін. Зважаючи на те, що цей процес перебуває на початковій стадії, існує потреба в аналізі практичної його частини для висвітлення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до теоретичних аспектів у системі соціально-правового захисту дітей без батьківської опіки.

РОЗДІЛ 3

ВПЛИВ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА СТАН СОЦІАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ ДІТЕЙ

3.1. Повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері попередження соціально небезпечних проявів у дитячому середовищі

Для забезпечення соціального благополуччя дітей в Україні діє розгалужена система владних інститутів.

Державну політику у сфері дитинства визначає Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган країни. Приймаючи закони, парламент створює правову базу для зміцнення сім'ї та захисту дитинства.

Крім того, Верховна Рада України призначає та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який забезпечує парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України, у тому числі й дітей (стаття 5 Закону України «Про охорону дитинства») [246].

При Уповноваженому Верховної Ради з прав людини діє представник Уповноваженого з питань дотримання прав дитини та сім'ї для здійснення парламентського контролю за дотриманням прав дитини, до повноважень якого віднесено питання щодо моніторингу стану дотримання в Україні прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та підготовка пропозицій щодо вжиття актів реагування з метою запобігання порушенням прав дитини або сприяння їх поновленню.

Повноваження Президента України визначені Конституцією України, відповідно до якої він є гарантом дотримання Основного Закону України [121], прав, свобод людини і громадянина. Здійснення Президентом України повноважень щодо дотримання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері з 2011 року забезпечується через Уповноваженого Президента України з прав дитини [202].

Реалізацію державної політики щодо охорони дитинства через розроблення і здійснення відповідних цільових загальнодержавних програм забезпечує Кабінет Міністрів України [234].

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань сім'ї та дітей, координацію та методологічне забезпечення діяльності інших міністерств, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в цій галузі, є Міністерство соціальної політики України, структура якого зазнавала численних змін. Нині до його складу належать Департамент забезпечення прав дітей та оздоровлення (до цього – Департамент захисту прав дітей та усиновлення), Управління інтегрованих соціальних послуг (до цього – Управління профілактики соціального сирітства), діяльність яких спрямована на вирішення завдань поліпшення становища сімей, дітей та запобігання соціальному сирітству.

Крім цього, у межах реформи системи державного управління з метою посилення спроможності центральних органів виконавчої влади в десяти міністерствах, серед яких і Мінсоцполітики, було створено нові функціональні підрозділи – директорати.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 644 «Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України», наказом Мінсоцполітики від 14.09.2017 № 1460 у складі Міністерства утворено вісім директоратів, функції двох із них пов'язані з питаннями сім'ї, соціальних послуг та захисту прав дітей, а саме: Директорат сім'ї та соціальної підтримки населення та Директорат соціальних послуг та інтеграції. Завданням Директоратів є формування державної політики у відповідних сферах та впровадження ключових реформ.

На обласному, міському, районному рівнях та рівні об'єднаних територіальних громад реалізацію державної політики у сфері захисту прав дітей, запобігання дитячій бездоглядності, безпритульності, здійснення заходів соціального захисту дітей, які залишились без піклування батьків, дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, захист житлових, майнових прав та координацію діяльності з питань захисту прав дитини, забезпечують служби у справах дітей (до 2007 року – служби у справах неповнолітніх), які є окремими структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій та місцевих рад [244].

Питання ж реалізації сімейної політики здійснюється або через окремі підрозділи з питань сім'ї, які діють у складі місцевих державних адміністрацій (міських рад), або через структурні підрозділи місцевих держадміністрацій з питань соціального захисту населення.

Особливе місце у цій системі посідають районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад.

Їхні повноваження в галузі охорони дитинства визначаються з огляду на наявність у цих органів декількох правових статусів:

- 1) місцевих органів влади/органів місцевого самоврядування;
- 2) органів опіки та піклування;
- 3) суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю.

Залежно від правового статусу вказаних органів вони мають такі функції в досліджуваній сфері.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [238] у віданні виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є делеговані повноваження щодо організації роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх (пункт 7 статті 32); вирішення відповідно до законодавства питань надання соціальних послуг особам та сім'ям із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних

життєвих обставинах (пункт 2¹ статті 34); вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування (пункт 4 статті 34).

Відповідно до статті 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [239] серед повноважень місцевих державних адміністрацій визначена функція щодо реалізації державної політики в галузі материнства і дитинства.

Закон України «Про охорону дитинства» (стаття 5) [246] покладає на місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечення контролю за дотриманням в ігрових залах, комп'ютерних клубах, відеотеках, дискотеках, інших розважальних закладах та громадських місцях правопорядку та етичних норм стосовно дітей.

Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», поряд з іншими суб'єктами, зараховує органи опіки та піклування до уповноважених органів, що здійснюють соціальну роботу із сім'ями, дітьми та молоддю [249], та наділяє їх функціями з надання різноманітних соціальних послуг, соціальної допомоги, консультування дітей, здійснення соціально-профілактичної роботи, реалізації системи заходів щодо запобігання негативним явищам тощо.

Однак найбільший обсяг повноважень у сфері захисту прав дитини районні державні адміністрації та виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад мають, зважаючи на свій статус органів опіки та піклування. Загалом система органів опіки та піклування в Україні, складається з трьох рівнів:

- районний рівень – районні державні адміністрації;
- міський (районний у місті) рівень – виконавчі комітети міських, районних у містах рад;
- рівень села, селища – виконавчі комітети сільських, селищних рад.

До виключної компетенції зазначених органів належить:

- провадження діяльності з надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, влаштування дітей-сиріт та дітей,

позбавлених батьківського піклування, встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, із захисту особистих, майнових та житлових прав дітей (стаття 11 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування») [219];

- участь у судових засіданнях під час розгляду справ про позбавлення батьків батьківських прав, спорів між батьками стосовно виховання, місця проживання дитини, житлових та майнових питань;

- обов'язкова присутність при примусовому виконанні рішень суду, які зачіпають інтереси дітей (зокрема, виселення сімей з дітьми з житлових приміщень).

Сімейний кодекс України надає також право органам опіки та піклування на звернення до суду з позовом про позбавлення батьківських прав, відібрання дітей, вирішення питань негайного відібрання дітей. Таким правом наділені також прокуратура, один із батьків дітей, заклад, у якому виховується дитина, особа, яка виховує дитину та сама дитина, якщо вона досягла 14 років.

Крім того, Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (стаття 9) серед органів та установ, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї визначено також органи опіки та піклування [221].

Сфери компетенції органів опіки та піклування щодо захисту дітей визначені та розподілені Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» [201]. Суттєві зміни відбулися у функціях виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад у зв'язку з децентралізацією влади.

Нині ці органи місцевого самоврядування мають право утворювати у своїй структурі служби у справах дітей та комісії з питань захисту прав дитини, а також самостійно провадити діяльність, пов'язану із захистом прав дитини.

Водночас сільські, селищні ради об'єднаних територіальних громад ще залишаються обмеженими в повноваженнях щодо сприяння усиновленню дітей та щодо створення прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу.

Виконавчі комітети сільських та селищних рад, територіальних громад, які не об'єдналися залишаються обмеженими у своїх повноваженнях та фактично відстороненими від вирішення системних питань у сфері охорони дитинства.

Невід'ємною складовою системи захисту прав дитини є система соціальних послуг для дітей та сімей із дітьми, фактично основними надавачами яких є центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, фахівці із соціальної роботи, заклади соціального захисту дітей (центри соціально-психологічної реабілітації дітей, притулки для дітей) та заклади соціального обслуговування (центри матері та дитини, центри соціально-психологічної допомоги). Керівництво діяльністю закладів соціального захисту дітей здійснюють служби у справах дітей, а закладів соціального обслуговування – центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Притулки для дітей та центри соціально-психологічної реабілітації дітей відповідно до їх типових положень, затверджених Постановами Кабінету Міністрів України від 09.06.1997 № 565 та від 08.01.2004 № 87, здійснюють соціальний захист дітей, надають їм комплекс соціальних послуг (соціально-психологічне діагностування; соціальна, психологічна, педагогічна реабілітація; адаптація до сімейного оточення; соціально-медична реабілітація та оздоровлення; правове забезпечення); проводять соціально-педагогічну корекцію з урахуванням індивідуальних потреб кожної дитини; сприяють поверненню дітей до біологічних сімей; забезпечують відвідування дітьми загальноосвітніх або інших навчальних закладів чи індивідуальному навчанню з урахуванням потреб та можливостей вихованців; сприяють формуванню у дітей власної життєвої позиції для подолання звичок асоціальної поведінки; надають психологічну та інші види допомоги батькам дітей (або особам, які їх замінюють), спрямованої на повернення дитини до сім'ї; розробляють

рекомендації з питань соціально-психологічної адаптації дитини для педагогічних та соціальних працівників і батьків та ін.

При цьому центри соціально-психологічної реабілітації дітей надають триваліші послуги (до 9 місяців), ніж притулки (до 90 діб). У цих закладах надається більш поглиблена психологічна допомога, що робить їхні послуги ефективнішими, тому з 2011 року відбувається процес реорганізації притулків для дітей у центри соціально-психологічної реабілітації дітей. Робота в центрах ґрунтується на тому, що дитина, перебуваючи певний час у закладі, захищена від впливу вулиці чи неблагополучної сім'ї, і колектив закладу працює над тим, щоб задовольнити медичні, соціальні, навчальні та інші потреби кожного свого вихованця.

Впродовж терміну перебування в закладі, його вихованці не ізолюються від суспільства, оскільки навчаються в загальноосвітніх закладах, які розташовані поряд. Своєю діяльністю заклад сприяє збереженню сімейного оточення дитини, оскільки дає час батькам виправити ситуацію в сім'ї.

Проте переважна більшість таких закладів функціонує на обласному рівні. Влаштування до них дітей значно обмежує їхнє право на спілкування з батьками, які часто через віддаленість закладу від місця їхнього проживання не мають можливості відвідувати своїх дітей. Це, у свою чергу, знижує якість надання сім'ї соціальних послуг за місцем її проживання для реінтеграції дитини до родини. Пройшовши курс реабілітації, дитина повертається до батьків, де залишаються ті ж проблеми, які були до поміщення дитини. Це з часом викликає необхідність повторного поміщення дитини до інституції [171].

Цілодобове перебування передбачають і заклади соціального обслуговування:

- центри матері та дитини – соціальні заклади для тимчасового проживання жінок на сьомому–дев'ятому місяці вагітності та матерів із дітьми віком від народження до 18 місяців, які опинилися у складних життєвих обставинах, що перешкоджають виконанню материнського обов'язку;

- центри соціально-психологічної допомоги – заклади, які в умовах цілодобового стаціонару надають допомогу та тимчасовий притулок особам, які опинилися у складних життєвих обставинах і не мають засобів до існування (через стихійне лихо, насильство тощо).

Не передбачають стаціонарного перебування, лише послуги, які надаються центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та фахівцями із соціальної роботи в громаді [89]. Однак центри функціонують на рівні області, району та міста. Натомість заклади базової, первинної ланки – на рівні сільської та селищної громади майже відсутні. А утримання посади фахівця із соціальної роботи, що фінансується з місцевого бюджету, може собі дозволити не кожна громада.

Таким чином, сім'я, яка опинилась у складних життєвих обставинах, що проживає на території села або селища, може отримати соціальні послуги лише в районному центрі, а не в конкретній громаді. Тобто значна частина дитячого населення хоч і потребує соціального захисту та тих чи інших послуг, залишається неохопленою ними через територіальну віддаленість від суб'єктів їх надання.

Відсутність кваліфікованих послуг із підтримки батьківства за місцем проживання, бідність та безробіття призводить до того, що діти вилучаються із таких сімей або ж батьки самотійно влаштовують їх в інтернати.

Слід зазначити, що система інтернатних закладів є спадком радянської системи надання допомоги батькам у вихованні дітей, вона фактично перебрала на себе батьківські обов'язки з утримання, надання притулку, забезпечення необхідним одягом та харчуванням дітей. До цього часу помещення дитини до школи-інтернату, дитячого будинку чи будинку дитини вважається найпростішим рішенням для вирішення таких соціальних проблем, як відсутність житла, бідність, інвалідність, неспроможність батьків утримувати дитину та ін. У таких установах, на відстані від батьків та свого звичного оточення діти можуть перебувати досить тривалий час. Часто навіть до повноліття.

Зазначені заклади здебільшого обласного підпорядкування. Батьки дитини переважно не мають змоги підтримувати систематичні контакти з дитиною. Місцева влада після влаштування дитини перекладає відповідальність за її

опіку на заклад. Повернення дитини із закладу є досить проблематичним, втрачаються сімейні зв'язки, згодом більшість таких дітей набувають статусу дитини, позбавленої батьківського піклування.

Таким чином, діюча система забезпечення соціального благополуччя дітей має певні суттєві прогалини, серед яких дослідники виділяють такі:

- відсутність цілісності та єдності державної сімейної політики і політики в галузі дитинства;
- неузгодженість загального бачення процесу забезпечення прав дитини як на державному, так і на регіональному рівнях;
- неефективна система управління процесами забезпечення прав дітей;
- недостатня кількість відпрацьованих технологій соціальної роботи з сім'ями і дітьми;
- інституціалізація дітей із неблагополучних сімей;
- недосконалі механізми формування відповідального й усвідомленого батьківства [100, с. 42].

Погоджуючись із наведеними вище висновками, пропонуємо розширити вказаний перелік такими проблемами.

1. Відсутність окремого центрального органу виконавчої влади у сфері сім'ї та дітей.

Система державних органів та установ, які опікуються правами дитини в Україні, є нестабільною і перебуває в постійному русі. Вона змінюється, переформовується залежно від вимог часу та бачення зазначених питань керівництвом держави [186].

Так, у 2011 році внаслідок зміни структури органів виконавчої влади було ліквідовано спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї – Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту та передано його функції Міністерству соціальної політики України [243].

Перепідпорядкування управління системою захисту дітей Мінсоцполітики України, на наш погляд, послабило державну сімейну політику. Підтримуємо погляд науковців, які вважають, що наслідком такого поглинання може бути подальший розвиток системи державних допомог та соціальних послуг вразливим

категоріям сімей, що сприятиме розвитку споживацьких настроїв [135]. Водночас поза увагою залишиться формування державної політики, спрямованої на підтримку інституту сім'ї, захист сімей та дітей у широкому розумінні.

2. Відсутність належної координації діяльності з питань сім'ї та дитинства.

На центральному й місцевому рівні функції захисту прав дітей та сімей фрагментарно розподілені між різними структурами, діяльність яких тісно переплітається, дублюється та не має чітких меж.

На центральному рівні – між Департаментом захисту прав дитини та усиновлення, Управлінням інтегрованих соціальних послуг та Директоратами, що входять до структури Мінсоцполітики України.

На місцевому рівні – між службами у справах дітей, департаментами (відділами, секторами) у справах сім'ї та молоді та центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Слід зазначити, що функціонально діяльність служб у справах дітей та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді спрямовується всіма вищеперерахованими структурними підрозділами Мінсоцполітики України, у тому числі й директоратами. Це ускладнює координацію в зазначеній сфері та не сприяє виробленню спільного бачення та єдиного підходу до вирішення проблем.

Поряд з цим необхідно зазначити, що негативно відображається на рівні взаємодії між службами у справах дітей та центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді різна ієрархічна підпорядкованість цих структур. Так, служби у справах дітей є структурним підрозділом місцевих державних адміністрацій або виконавчих комітетів місцевих рад, а центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді – спеціальним закладом, діяльність якого спрямовується органами соціального захисту населення.

Водночас повноваження служб у справах дітей та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді є дуже близькими за своїм змістом. Фактично, послуги, які надаються соціальними службами, змістовно доповнюють заходи соціально-правового захисту дітей, що здійснюють служби у справах дітей.

Так, служби у справах дітей ведуть облік дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, а центри соціальних служб – облік сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, яким надають комплекс соціальних послуг. Тобто в полі зору служби у справах дітей та центру соціальних служб перебувають ті ж самі сім'ї. Беручи на облік дитину, яка опинилась у складних життєвих обставинах, служба у справах дітей практично є замовником соціальних послуг для сім'ї цієї дитини в центрі соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

3. Недосконалість системи соціально-правового захисту дітей на місцевому рівні.

Діюча модель захисту прав дитини на місцевому рівні характеризується обмеженістю функцій органів опіки та піклування сільського та міського рівня в прийнятті рішень, які стосуються захисту дітей. Між різними рівнями органів опіки та піклування немає ієрархічної підпорядкованості, підзвітності, підконтрольності та належної взаємодії. Залежно від адміністративного рівня ці органи мають різний обсяг повноважень, водночас спостерігається дублювання функцій, що призводить до конфлікту компетенції між органами опіки та піклування виконавчого рівня влади та органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Особливого занепокоєння викликає також те, що блок питань, які стосуються захисту прав дитини на місцевому рівні, відсутній також у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [250], що створює серйозну загрозу для системи захисту прав дитини в процесі децентралізації.

Визначені чинною нормативно-правовою базою повноваження органів опіки та піклування спрямовані здебільшого на захист окремої групи дітей: дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Разом з цим поза увагою залишається захист прав усіх дітей, а також конкретні функції з профілактики дитячої бездоглядності, безпритульності, соціального сирітства.

Підтримуємо також думку І. Цибуліної, що не сприяє якісному наданню управлінських послуг на рівні громад відсутність у сільських радах окремих підрозділів, що забезпечують захист прав дитини [324].

Переважно вирішення цих питань (на території сільських рад, які не входять до складу об'єднаних територіальних громад) забезпечують голова та секретар ради, посади яких є виборними, і виконання цих завдань залежить від суб'єктивних факторів, а саме від особистих якостей цих посадовців, їхнього світогляду та життєвої позиції, адже відповідальність посадових осіб органів опіки та піклування за дії чи бездіяльність у цих напрямках є невизначеною.

Цілком погоджуємося з висновками дослідників, які наполягають на необхідності концентрації первинної профілактики в місцевому самоврядуванні, з залученням ресурсів органів виконавчої влади та громадських, благодійних організацій [29].

4. Централізація та інституціалізація системи соціальних послуг.

Існуюча державна система соціальних послуг характеризується надмірною інституціалізацією, територіальною віддаленістю закладів від потенційних отримувачів, державною монополією на надання соціальних послуг вразливим категоріям населення.

Ця система здебільшого зорієнтована на надання допомоги у стаціонарних закладах, а не на надання послуг у громаді, а це суперечить кращим інтересам дитини, оскільки передбачає її ізоляцію від батьків та звичного середовища. Тобто рівень доступності населення громади до соціальних послуг є незадовільним. Крім цього, утримання таких закладів є нераціональним із фінансової погляду, оскільки більша частка бюджетного фінансування спрямовується на утримання стаціонарних установ, а не на безпосереднє надання соціальних послуг конкретним дітям та сім'ям, які їх потребують. Це при тому, що більшість із цих установ мають низьку наповнюваність [156].

Недосконалыми є механізми фінансування соціальних послуг, адже фактично фінансуються заклади, а не послуги, а видатки на надання соціальних

послуг у місцевих бюджетах окремим рядком не передбачені, відсутня також і тарифікація соціальних послуг (їхньої вартості).

Спостерігається також дисбаланс між послугами, які нині можуть запропонувати суб'єкти соціальної роботи, та потребами сімей, особливо в сільській місцевості, адже базовою причиною бездоглядності дітей є алкоголізм їхніх батьків, домашнє насильство, конфлікти та непорозуміння в сім'ї, які у свою чергу викликані відсутністю роботи, особистою невлаштованістю, внутрішньоособистими проблемами. Зазначене потребує розширення спектра послуг для сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, відповідно до проблем, які ускладнюють нормальне функціонування сім'ї: послуги медіації, реабілітації, ресоціалізації, корекції батьківсько-дитячих стосунків, лікування алкогольної, наркотичної залежності (у тому числі примусово).

На думку фахівців, у сфері соціальних послуг державні органи не здійснюють оцінювання того, які саме соціальні послуги потрібні в тому чи іншому регіоні та в якій кількості. Часто при цьому ігноруються альтернативні шляхи, які б можна було використати для надання цієї послуги, наприклад, залучення більш широкого кола представників сфери сервісу. Їхні послуги, можливо, виявилися б набагато ефективнішими, а ті, кому вони надаються, дістали б можливість одержувати те, що їм потрібно, за місцем проживання, а не у стаціонарному закладі, тобто далеко від своєї оселі, рідних і знайомих [99].

Треба звернути увагу, що в зоні особливого ризику перебувають сім'ї із сільської місцевості, бо на відміну від жителів районних та обласних центрів для них соціальні послуги є менш доступними. Тому переважна більшість сільських дітей, що опинились у складних життєвих обставинах, можуть отримати необхідний комплекс послуг лише в умовах стаціонарного перебування, що передбачає відрив дитини від сім'ї та громади.

Таким чином, дискримінації в отриманні якісної соціальної допомоги зазнає більш ніж третина дитячого населення України, бо за статистичними даними кількість дітей, які проживають у сільській місцевості, становить близько 35 % дитячого населення України (понад 2 млн) [64, с. 12].

Отже, очевидним є висновок про те, що держава, відмовившись від цілеспрямованої діяльності з підтримки села, створила всі умови, які сприяють та провокують розпад сімейних цінностей, втрату батьківського потенціалу, вихід дітей за межі сімейного оточення.

Це суперечить вимогам міжнародного законодавства, відповідно до якого організація соціальних послуг населенню, у тому числі дітям, повинна базуватись на ефективних організаційно-правових механізмах, спроможних забезпечувати гнучкість для реагування на нагальні потреби користувачів, відповідність індивідуальним потребам, наближеність соціальних послуг до споживачів і зосередження у громаді, здатність послуг покращити якість життя дітей.

5. Відсутність системи підвищення кваліфікації працівників соціальної сфери як на національному, так і на регіональному рівнях. Результатом цього є недостатній рівень професійної компетентності працівників галузі, велика плінність кадрів.

6. Відсутність об'єктивних даних про реальний стан соціального благополуччя дітей, що пов'язано із відсутністю уніфікованої бази даних про всі випадки виявлення дітей у стані бездоглядності та безпритульності, дітей, які опинились в інших складних життєвих обставинах, а також єдиних підходів у зборі даних про таких дітей та їх ідентифікації.

Вищезазначене свідчить про необхідність удосконалення державного механізму захисту прав дитини, а саме: створення чіткої вертикалі управління у сфері захисту сімей та дітей, вдосконалення діяльності органів опіки та піклування сільського та міського рівня, роздержавлення сфери соціальних послуг, розвиток нових форм надання соціальної допомоги на рівні громади, запровадження системи професійної підготовки працівників галузі та вдосконалення системи обліку дітей проблемного контингенту.

3.2. Стан і тенденції поширення явищ дитячої безпритульності та бездоглядності

В усьому світі визнано, що сім'я є інтегральним показником суспільного розвитку, який відображає моральний стан суспільства і є могутнім фактором формування демографічного потенціалу.

Однак трансформаційні зміни у структурі та функціях інституту сім'ї, які відбуваються в нашій державі, свідчать про деформацію традиційного природного середовища розвитку й виховання дітей та погіршення загального рівня дитячого благополуччя.

Серед найбільш негативних тенденцій, які мають вплив на стан соціальної захищеності дитячого населення, є поширення моделі неповної сім'ї, що є наслідком високого рівня розлучень, овдовіння, а також поширення позашлюбної народжуваності.

Хоча для населення України характерним є високий рівень шлюбності, однак шлюбні відносини є нестабільними, і ризик розпаду сім'ї через розлучення є високим [280, с. 37].

Соціально-демографічний феномен позашлюбного народження в українському суспільстві має глибоке історичне коріння. Проте раніше його розвиток стримувався суспільним засудженням дошлюбних та позашлюбних відносин. Порушення суворих звичаїв тягнуло за собою громадське покарання жінок та дівчат.

Драматично складалася також доля незаконнонароджених дітей (байстрят, копилів, соромних дітей). Вони були приречені стати аутсайдерами в суспільстві, бо члени громади їх не визнавали. Жінки приховували народження «небажаних» дітей, підкидали їх іншим, залишали напризволяще, передавали на виховання годувальницям. Ці діти часто поповнювали лави бездоглядних та безпритульних дітей.

Долі таких жінок та їхніх дітей описані у творах Т. Г. Шевченка («Наймичка», «Відьма», «Катерина» та ін.). З кінця ХХ століття соціальне засудження, як один із механізмів стримування позашлюбної народжуваності,

практично відмирає, відповідно, зростає кількість дітей, які народжені поза шлюбом [65, с. 58].

Починаючи з 2000 року кількість дітей, народжених жінками, які не перебувають у шлюбі, має тенденцію до зростання на території всієї України. Якщо в 2000 році цей показник становив 17,3 % до загальної чисельності народжених дітей, то у 2017 – 20,5 % [77; 49].

Збільшення частки дітей, народжених жінками, які не перебувають у зареєстрованому шлюбі, є також наслідком зростання кількості незареєстрованих (консенсуальних) шлюбів в Україні. Отже, можна припустити, що сукупність позашлюбних народжень представлена не тільки дітьми, народженими самотніми жінками, а й тими новонародженими, батьки яких перебувають у консенсуальному шлюбі [327, с. 36].

Певним поштовхом до позашлюбних народжень дітей є також бажання деяких матерів отримувати грошову державну допомогу, яка передбачена самотніми матерями, унаслідок чого в суспільстві існує своєрідний соціальний прошарок псевдоодиноких матерів.

Явище народження дітей жінками, що не перебувають у шлюбі, є характерним для багатьох країн. Ці тенденції пов'язані зі зростанням рівня емансипації, економічної незалежності, зайнятості та ролі жінок у суспільстві.

Однак у нашій державі неповна сім'я під впливом соціально-економічних трансформацій та низького рівня життя населення є соціально вразливою, її виховні функції реалізуються неповною мірою, що посилює ризики виникнення складних життєвих обставин, дитячої бездоглядності, безпритульності та соціального сирітства.

Високим також є рівень розпаду сімей через розлучення та нестабільність шлюбних відносин, хоча загалом для країни характерний високий рівень шлюбності [280, с. 37]. Зазначене також спричиняє збільшення чисельності неповних сімей.

Зростання кількості неповних сімей із дітьми викликає тривогу, адже ці сім'ї перебувають у зоні економічного й соціального ризику: численні

соціологічні дослідження як в Україні, так і за кордоном свідчать, що в неповних сім'ях підвищується ризик залучення дітей до вживання алкоголю, наркотиків, наркоманії, протиправних дій тощо [327, с. 13].

Таким чином, ми повністю погоджуємось з думкою М. Кравченко та Л. Мельничук, що хоча державний вплив на демографічні процеси і має бути мінімальним та враховувати дії механізмів саморегуляції, проте повністю уникнути державного впливу неможливо. Важливість та доцільність державного регулювання демографічних процесів зумовлена наявними кризовими явищами в демовідтворенні, що дестабілізує ситуацію у країні та стає загрозою національній безпеці [126].

Водночас необхідно зазначити певну регіональну диференціацію показників вищенаведених соціально-демографічних явищ. Треба зазначити, що рівень сімейного благополуччя на заході України є вищим, ніж в інших регіонах держави, що зумовлено впливом культурно-етнічного механізму, історичного, релігійного та інших факторів.

Адже західні регіони України характеризуються традиційною матримоніальною поведінкою, збереженням класичних сімейних цінностей, звідси – високий рівень шлюбності та відносно низький ступінь поширення розлучень та неповних сімей [327, с. 11].

Стабільність шлюбу, міцність сімейних цінностей та дотримання традиційної структури сім'ї впливає і на рівень відтворення населення, тому для західних областей характерним є і високий сумарний коефіцієнт народжуваності, на відміну від східних областей.

Починаючи з 2014 року ситуація в Україні докорінно змінилась, що пов'язано з анексією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим у березні 2014 року та розв'язанням у квітні цього ж року збройного конфлікту на території Донецької та Луганської областей. Нині частина цих областей знаходиться поза контролем Уряду України. Серед наслідків збройного протистояння є масова міграція населення та виникнення нової категорії громадян: внутрішньо переміщених осіб, серед яких багато і дітей.

З'ясувати офіційні та об'єктивні демографічні дані в цих областях немає можливості, оскільки частина території Донецької та Луганської областей є непідконтрольною Україні.

Водночас, за даними Державної служби статистики України, у 2017 році частка дітей, народжених поза шлюбом, на території цих областей, що контролюється Урядом України, порівняно з 2013 роком зростає з 26,8 до 30,8 % у Донецькій області та з 26,6 до 30,8 % у Луганській. Дещо збільшився цей показник у Київській (з 19,8 до 20,4 %) та Закарпатській (з 21,9 до 22,3 %) областях, у решті областей намітилась тенденція до його зниження, хоча загалом це не змінило суттєво ситуацію стосовно просторової диференціації позашлюбного народження.

Так, впродовж 2017 року було найменше зафіксовано випадків народження жінками, що не перебували у шлюбі, у західних областях – Львівській (7,8 %), Тернопільській (8,2 %), Рівненській (9,8 %), Волинській (10,7 %), Івано-Франківській (11,8 %) та Чернівецькій областях (13,8 %).

Нижчі за середній по Україні показник мають Київська (20,4 %), Вінницька (19,8 %), Житомирська (21,9 %), Закарпатська (22,3 %) та Хмельницька (17,9 %) області.

Найбільший відсоток позашлюбних народжень у Кіровоградській (30,0 %), Херсонській (30,4 %), Миколаївській (29,2 %), Запорізькій (28,1 %), Дніпропетровській (27,0 %), Одеській (24,5 %), Донецькій (30,8 %), Луганській (30,8 %), Харківській (24,1 %), Сумській (25,1 %), Черкаській (25,3 %) та Полтавській (23,8 %) областях.

Найвищий сумарний коефіцієнт народжуваності спостерігався серед населення Рівненської (1,863), Волинської (1,731) та Закарпатської (1,766) областей.

Найнижчий рівень народжуваності був характерний для населення Сумської (1,208), Харківської (1,273), Черкаської (1,306), Чернігівської (1,290) областей. При середньому показнику по Україні – 1,466 дітей на жінку. Слід

зазначити, що порівняно з 2013 роком сумарний показник народжуваності ще більше знизився.

Найменша кількість розлучень у розрахунку на 1000 осіб наявного населення відзначається в Закарпатській (2,3), Волинській (2,6), Львівській (2,4), Рівненській (2,4), Тернопільській (2,9), Івано-Франківській (3,0), а найвищий – у Дніпропетровській (3,9), Запорізькій (3,7), Київській (4,0), Миколаївській (3,8) областях (по Донецькій та Луганській областях такі розрахунки органами статистики не здійснювались, у зв'язку з відсутністю повної інформації).

На фоні несприятливих демографічних тенденцій, актуальності набувають негативні соціальні явища в дитячому середовищі, серед яких найбільш гострим є соціальне сирітство.

На кінець 2017 року на обліках служб у справах дітей налічувалось 70 240 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з яких дітей-сиріт – 21 360, що становить 30,4 %, а 48 880 дітей, або 69,6 % мають одного або двох живих батьків. Рівень соціального сирітства (кількість дітей, залишених без батьківського піклування, до загальної чисельності дитячого населення) становив 0,64 %.

Слід зазначити, що кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, порівняно з 2013 роком скоротилась майже на 20 тис. осіб (на 31.12.2013 р. – 90 772 осіб). Це пояснюється тим, що значна кількість цих дітей залишилась проживати на окупованій Російською Федерацією території Криму та непідконтрольній українському уряду частині Донецької та Луганської областей, де до цього часу продовжуються військові дії і підрахувати чисельність цих дітей не можливо.

Так, на кінець 2013 року в АР Крим проживало 4323 дитини-сироти та дитини, що позбавлені батьківського піклування, у Донецькій області – 9817, у Луганській – 4587. На кінець 2014-2015 рр. і до цього часу така статистика по Автономній Республіці Крим відсутня, на підконтрольних територіях Донецької області нараховується 4890 дітей, Луганської – 1451 [95].

Частина з них залишилась проживати на окупованих територіях Донецької та Луганської областей, деякі виїхали з родичами до Російської Федерації, Польщі та інших країн. За деякими підрахунками на початок 2015 року на окупованих територіях Донбасу залишалось близько 500 тис. дітей, з яких майже 5 тис. діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.

В інші регіони України виїхали 130 тис. дітей [329, с. 18].

Відсутня також точна інформація про кількість посиротілих дітей на всій території України, через втрату контролю над частиною її території.

До регіонів із найнижчим рівнем соціального сирітства належать м. Київ, Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська, Чернівецька, Рівненська, Закарпатська та Волинська області, де кількість соціальних сиріт у складі дитячого населення регіону становила від 0,27 до 0,50 % (додаток Д).

У Донецькій та Луганській областях, рівень соціального сирітства в 2018 році становив 0,54 та 35,0 % відповідно, однак ці показники з вищезгаданих причин не є інформативними, до початку воєнних дій на цих територіях рівень соціального сирітства в цих областях був одним із найвищих в Україні (1,05 % – у Донецькій та 1,27 % – у Луганській).

До областей з середнім рівнем соціального сирітства дітей (від 0,62 до 0,80 %) належать Полтавська, Одеська, Хмельницька, Вінницька, Київська, Харківська, Черкаська області.

Найвищий рівень соціального сирітства зафіксовано в Сумській, Житомирській, Миколаївській, Дніпропетровській, Кіровоградській, Запорізькій, Чернігівській, Херсонській та Чернігівській областях, де частка соціальних сиріт серед загальної чисельності дитячого населення становила від 0,80 до 1,30 %.

Найбільш поширеною причиною сирітства дітей є позбавлення батьків батьківських прав, або відібрання в них дітей (рис. 3.1). У 2017 році з цих причин посиротіло 5829 дитини, що становило 56,1 % від загальної кількості дітей, які втратили батьківське піклування за цей період (за 2017 р. – 10 386).

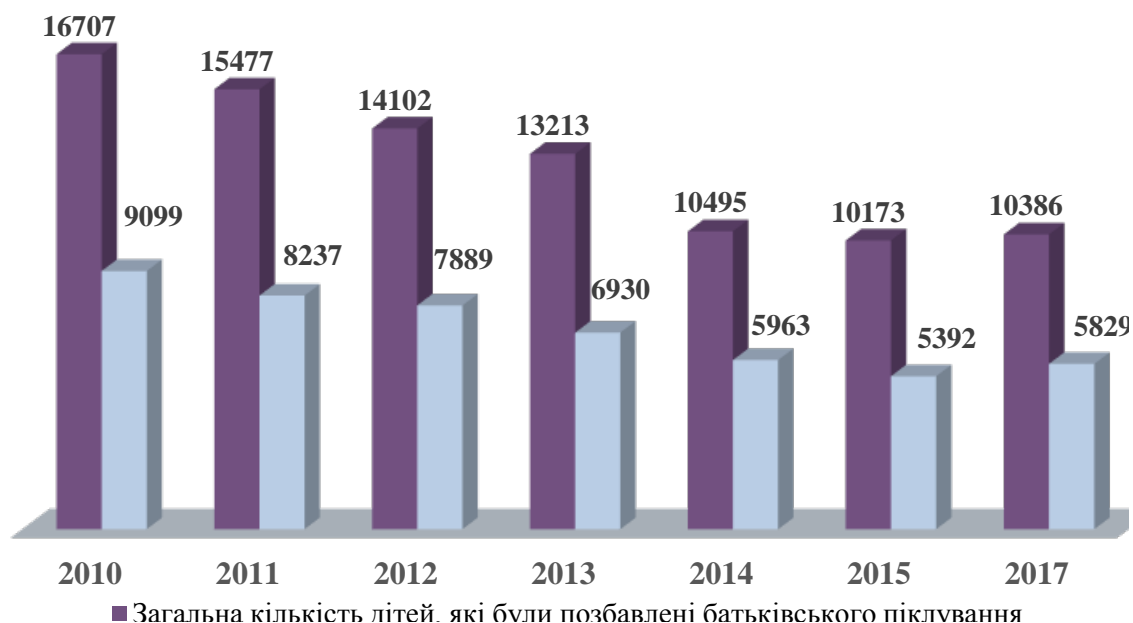


Рис. 3.1. Кількість дітей, які залишилися без піклування батьків

Джерело: [77; 95].

Слід зазначити, що у 2017 році кількість дітей, які втратили батьківське піклування, через позбавлення батьків батьківських прав та відібрання в них дітей помітно збільшилась, хоча до цього часу спростерігалась протилежна тенденція (табл. 3.1). Це в черговий раз вказує на низьку результативність заходів, спрямованих на підтримку сімей із дітьми. Положення Національної стратегії профілактики соціального сирітства до 2020 року [241] усе ще залишаються декларативними.

Таблиця 3.1

**Кількість дітей, батьки яких були позбавлені батьківських прав
або у яких діти були відібрані**

Назва показника	Рік							
	2000	2005	2007	2008	2009*	2014	2015	2017
Кількість дітей, батьки яких були позбавлені батьківських прав	6039	8565	10751	9420	7939	5415	4820	5110
Кількість дітей, відібраних у батьків за рішенням суду	1023	1272	1129	1133	770	548	572	719

* – з 2010 по 2013 рік розробка звітності за даними показниками не здійснювалась.

Джерело: [97] та дані Мінсоцполітики України.

Зазначене сприяло зменшенню кількості випадків позбавлення батьківських прав. Хоча зважаючи на соціально-економічну ситуацію в країні та відсутність на місцях практичних інструментів підтримки таких родин для виведення їх із кризових ситуацій, такі результати, на нашу думку, є сумнівними, а фраза «забезпечення права дитини на виховання в сім'ї» у багатьох випадках звучить як виправдання бездіяльності та не реагування на випадки загрози життю та здоров'ю дитини.

Часто при цьому діти стають заручниками бажання керівників окремих органів влади та місцевого самоврядування досягти позитивних результатів рейтингу соціально-економічного розвитку районів, окремим індикатором якого є кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У зв'язку з цим є випадки, коли позбавлення батьків батьківських прав затягується у часі, щоб цей показник «перейшов» на наступний рік.

Слід звернути увагу також на те, що якщо в міжнародній практиці вилучення дитини з родини є тимчасовою мірою, то в наших реаліях кількість дітей, які повернуті батькам, є незначною. Через відсутність програм та послуг із реабілітації таких батьків зазвичай після вилучення дітей вони ще більше деградують, що унеможлиблює повернення їм дітей.

Так, впродовж 2011 року стали сиротами 15 477 дітей, а повернуто батькам лише 1071 дитину; в 2012 р. посиротіло 14 102 дитини, повернулось у сім'ї – 1122; за 2013 р. втратили батьківське піклування 13 215 дітей, повернуто батькам – 1186; у 2014 р. отримали статус дитини-сироти 10 495 дітей, а повернуто батькам – 1101 дитину; у 2015 році повернуто батькам 731 дитину, а посиротіли за цей час – 10 495, у 2017 році до батьків повернулись лише 694 дитини, тоді як посиротіли 10 386 (при цьому показник кількості дітей, повернутих батькам, включає як тих батьків, яких поновили в батьківських правах, так і дітей, повернутих з інших підстав, наприклад, через встановлення батьківства чи повернення батьків із місць позбавлення волі).

При цьому такий захід впливу на батьків, як позбавлення батьків батьківських прав, застосовується значно частіше, ніж відібрання у них дітей, хоча остання є більш м'якою сімейно-правовою санкцією і дає термін в один

рік для виправлення ситуації. Одним із пояснень цієї тенденції, на наш погляд, є пізнє втручання відповідних органів та служб у ситуацію в сім'ї, коли виправлення батьків уже є неможливим.

Отже, найбільш соціально вразливою категорією дітей є діти, які опинились у складних життєвих обставинах, оскільки мають найвищий ризик соціального сирітства. До цієї категорії належать: діти, які проживають у сім'ях, де батьки ухиляються від виконання батьківських обов'язків; діти, які зазнали насильства чи жорстокого поводження; діти, які систематично самовільно залишають місце постійного проживання; діти, які були залучені до найгірших форм дитячої праці.

Поява дітей цієї категорії пов'язана з трансформаційними процесами, які відбулися в середовищі сім'ї, внаслідок кризових економічних, ідеологічних та політичних процесів. За нинішніх умов частина населення України не має достатньо внутрішніх ресурсів для протистояння тривалому безробіттю та бідності, а існуюча система соціальних послуг та допомог не може повною мірою сприяти виходу таких родин на новий соціальний рівень.

З 2015 року до категорії дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, належать також переміщені з тимчасово окупованої території або районів проведення антитерористичної операції діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.

За даними Мінсоцполітики України, на кінець 2017 року на обліку в службах у справах дітей (без урахування АР Крим) перебувало понад 29 тис. 507 дітей, які опинились у складних життєвих обставинах.

Причинами перебування таких дітей на обліку були: проживання у сім'ях, де батьки ухиляються від виконання батьківських обов'язків – 27 889 дітей; систематичне самовільне залишення місця постійного проживання – 409; скоєння фізичного, психологічного, сексуального, економічного насильства над дитиною, жорстоке поводження з нею або загроза його вчинення – 1199; залучення дитини до найгірших форм дитячої праці – 10.

Впродовж останніх років загальна кількість дітей зазначеної категорії має тенденцію до зростання (табл. 3.2).

Кількість дітей, які опинились у складних життєвих обставинах

Рік	Всього дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах	З них із причин:			
		проживання у сім'ї, де батьки ухиляються від виконання своїх батьківських обов'язків	систематично самовільно залишають місце постійного проживання	скоєння фізичного, психологічного, сексуального, економічного насильства над дитиною, жорстоке поводження з нею або загроза його вчинення	залучення дитини до найгірших форм дитячої праці
01.01.2010	45 541	42 728	1749	1286	-
01.01.2011	35 124	32 973	1203	1271	-
01.01.2012	33 993	31 848	1025	1388	-
01.01.2013	32 914	30 596	896	1494	-
01.01.2014	31 712	29 285	785	1565	-
01.01.2015	28 422	26 460	583	1418	-
01.01.2016	26 875	25 097	581	1190	7
01.01.2017	27 861	23 293	358	958	2
01.01.2018	29 507	27 889	409	1199	10

Однак зазначені дані неповною мірою відображають реальні масштаби дитячого неблагополуччя, оскільки існує велика імовірність, що значна частина дітей, батьки яких ухиляються від виконання своїх обов'язків та ведуть асоціальний спосіб життя, не обліковується службами у справах дітей, через перебування в інтернатних закладах або через відсутність інформації про них.

Нині інтернатна система виховання через відсутність у територіальних громадах реальних механізмів підтримки родин залишається однією з найпоширеніших форм надання допомоги сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах, у вихованні дітей. Ізоляція дитини в інтернатний заклад є найпростішим способом створити для неї безпечні умови перебування, повноцінне харчування та утримання, що з певних причин не може бути гарантованим в умовах її сім'ї.

Згідно з даними дослідження «Аудит системи захисту дітей», який проводився Представництвом благодійної організації «Надія і житло для дітей» в Україні станом на 01.09.2015 року в системі інтернатних закладів виховувалось 100,9 тис. дітей, з яких лише 9287, або 9,2 % є сиротами або позбавленими батьківського піклування.

При цьому дослідження доводять високу вартість та фінансову невиправданість утримання дітей в інтернатних закладах: у рік на утримання цих установ держава витрачає 5,7 млрд грн, з яких лише 14 % спрямовано на потреби дитини, решта коштів – це заробітна плата персоналу, утримання приміщення та комунальні послуги. Щорічно стаціонарне утримання дитини у закладі в середньому становить 48,1 тис. грн, а це близько 4 тис. щомісячно [156, с. 110].

Слід також зазначити, що інтернатні заклади функціонують далеко не в кожному районі та, переважно, розташовані на відстані від біологічної родини дитини. Враховуючи низьке матеріальне становище цих сімей, батьки часто не мають можливості відвідувати дитину, внаслідок чого втрачається прив'язаність між нею та батьками, батьківський потенціал. Через недостатньо розвинуту систему соціального супроводження таких сімей є реальна загроза того, що вони не отримають необхідної допомоги і врешті-решт будуть позбавлені батьківських прав, а діти й надалі будуть виховуватись в інтернатах.

Про стан перебігу негативних явищ у дитячому середовищі свідчать також і показники діяльності притулків для дітей та центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, до яких влаштовуються бездоглядні, безпритульні діти, діти, які залишились без піклування батьків або опинились у складних життєвих обставинах (віком до 3 років).

З 2011 року мережа притулків для дітей перебуває в процесі реорганізації в центри соціально-психологічної реабілітації дітей, що було викликано, з одного боку, зменшенням кількості дітей, які влаштовувались до притулків для дітей, та, з іншого боку, потребою надання дітям, які опинились у складних життєвих обставинах, довготривалих послуг та поглибленої психологічної допомоги (рис. 3.2).

Так, якщо у 2006 році в Україні діяло 95 притулків та 28 центрів соціально-психологічної реабілітації дітей (123 заклади), то на кінець 2017 року 8 притулків та 75 центрів (86 закладів) [65; 95].

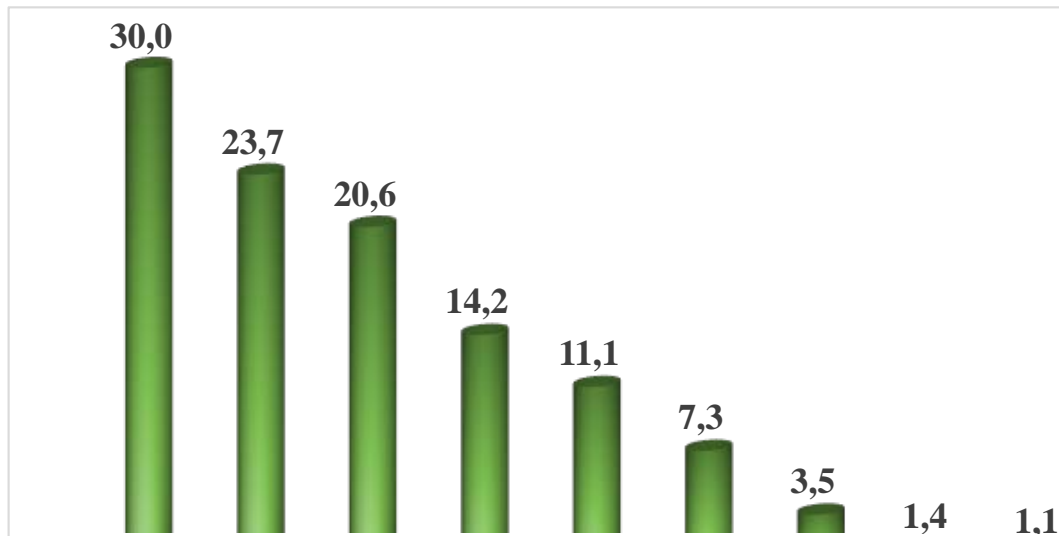


Рис. 3.2. Кількість дітей, що перебували у притулках для дітей

Реорганізація притулків у центри сприяла збільшенню кількості дітей, які отримали допомогу в цих закладах (рис. 3.3).

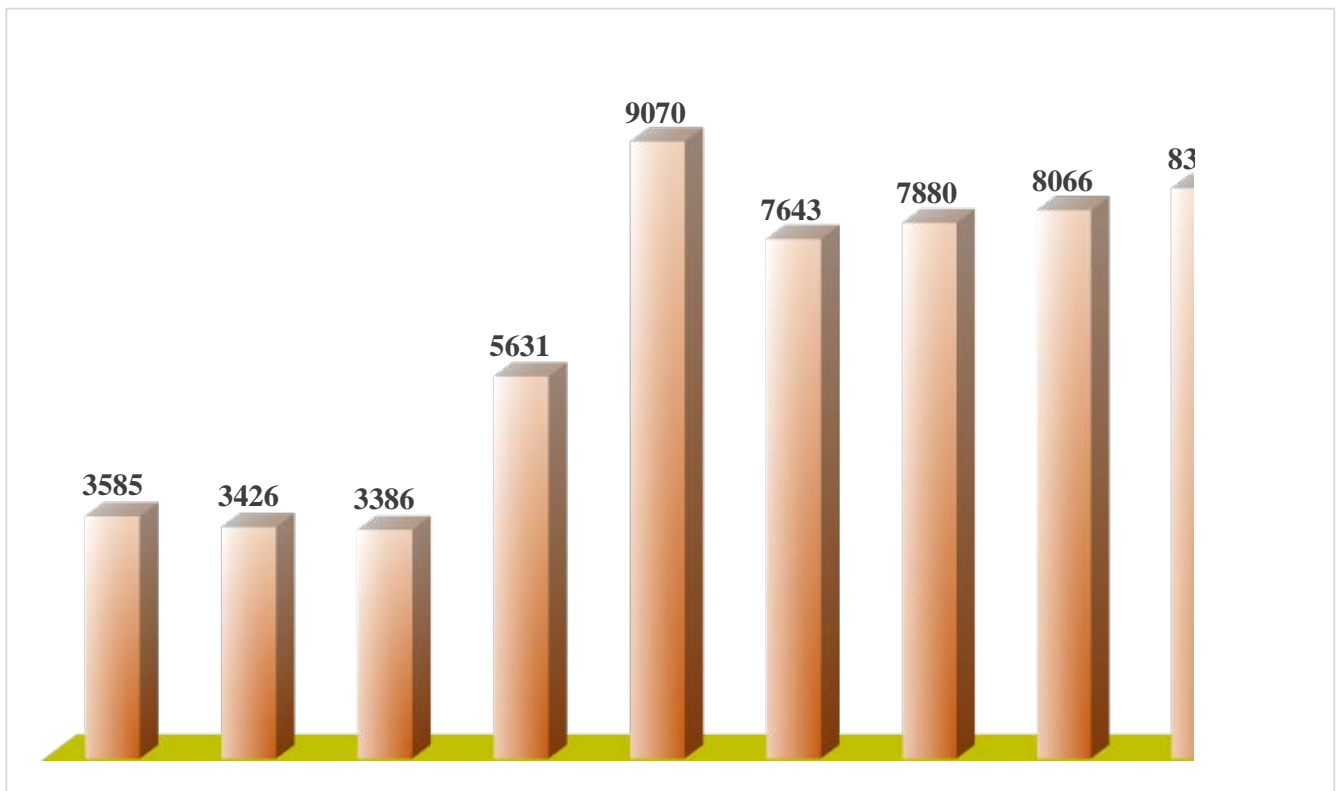


Рис. 3.3. Кількість дітей, що перебували в центрах соціально-психологічної реабілітації дітей

Так, протягом 2017 року в центрах перебувало 8387 дітей, що на 9,7 % більше, ніж у 2014 році. У притулках для дітей перебувало 1122 бездоглядні та безпритульні дитини.

За даними Державної служби статистики України, у 2017 році 71,9 % від загальної кількості дітей, які перебували в центрах, або 6032 осіб, потрапили до них у зв'язку зі складними життєвими обставинами. Аналіз соціальної характеристики вихованців центрів протягом 2011–2017 років свідчить про постійне зростання питомої ваги дітей, які виховуються в сім'ях, де батьки ухиляються від виконання батьківських обов'язків: з 23,2 % (787 дітей) у 2011 р. до 40,8 % (3425 дітей) у 2017 р.

Незважаючи на суттєве скорочення обсягів дітей, які перебували в притулках, їхні структурні характеристики залишились майже без змін. Традиційно переважна кількість дітей потрапляє до притулків через самовільне залишення сім'ї або вилучення з неї.

Так, діти, вилучені із сімей, становлять близько половини від усіх вихованців (у 2011 р. – 54,8 %; у 2012 р. – 58,9 %; у 2013 р. – 55,9 %; у 2014 р. – 46,0 %; у 2015 р. – 48,6 %; у 2017 р. – 50,0 %). Водночас питома вага дітей, які були доставлені у зв'язку із самовільним залишенням сім'ї впродовж 2011–2017 років, має тенденцію до збільшення (27,2 % у 2011 р.; 29,7 % – у 2015 р.; 37,8 % – у 2017 р.).

Проблема бездоглядності та безпритульності стосується не лише біологічних родин, підтвердженням цьому є непоодинокі факти потрапляння до притулків та центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, які виховуються в сім'ях опікунів, піклувальників, прийомних сім'ях або дитячих будинках сімейного типу (табл. 3.3). Зокрема, у 2017 році із сімей опікунів та піклувальників у притулках перебувало 82 дитини, а в центрах соціально-психологічної реабілітації дітей – 546, ще 31 дитина, яка виховується прийомними батьками, перебували у притулках для дітей.

**Кількість дітей, влаштованих до закладів соціального захисту дітей,
із сімей опікунів (піклувальників), прийомних сімей та дитячих
будинків сімейного типу**

Назва показника	Кількість дітей					Відсоток до загальної кількості дітей, що перебували в закладі				
	2011	2012	2013	2015	2017	2011	2012	2013	2015	2017
Діти, влаштовані до притулків із сімей опікунів та піклувальників	620	490	291	79	82	4,9	6,7	8,4	7,0	7,3
Діти, влаштовані до притулків із дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей	74	60	21	10	31	0,7	0,8	0,6	0,9	2,8
Діти, влаштовані до центрів соціально-психологічної реабілітації дітей із сімей опікунів та піклувальників	157	306	562	567	546	4,6	5,4	6,2	7,2	6,5

Причинами виходу дітей цієї категорії «на вулицю» є складні стосунки в сім'ї, непорозуміння та складнощі підліткового віку, а в окремих випадках – невиконання законними представниками своїх обов'язків.

При цьому кількість дітей, які виховуються в прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу, є значно меншою від кількості дітей із сімей опікунів та піклувальників. Це, на наше переконання, пояснюється тим, що прийомні батьки та батьки вихователі перш ніж взяти на виховання дитину без батьківської опіки, проходять спеціальну навчальну підготовку в центрі соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, а також забезпечуються соціальним супроводженням впродовж всього періоду функціонування родини.

Опікунами та піклувальниками дітей переважно є бабусі та дідусі дітей, які через вік та недостатній виховний потенціал не можуть порозумітися з

дитиною. Такі сім'ї потребують фахової соціальної допомоги та підтримки через великий ризик повторної втрати дитиною сімейного піклування.

Крім цього, щорічно фіксуються випадки припинення функціонування прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу у зв'язку з несприятливими умовами для виховання та розвитку дітей.

Отже, аналіз показників щодо кількості дітей, які опинились у складних життєвих обставинах; кількості бездоглядних та безпритульних дітей, виявлених під час профілактичних рейдів; дітей, що перебували в притулках та центрах соціально-психологічної реабілітації дітей, а також кількості дітей, які за заявами батьків перебувають у школах-інтернатах, дає певне розуміння про обсяги та характер перебігу негативних явищ у дитячому середовищі.

Разом з тим визначення реального рівня соціального добробуту дитячого населення, на наш погляд, ускладнюється:

1. Відсутністю чітких критеріїв щодо періодичності, якості та змісту проведення моніторингу службами у справах дітей стану дитячої бездоглядності та безпритульності.

2. Відсутністю чітких цільових обстежень щодо виявлення безпритульних та бездоглядних дітей та складність ідентифікації дітей цієї категорії.

3. Особливостями регіональних та суб'єктивних підходів до ведення обліку дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, через відсутність єдиних державних стандартів до здійснення такого обліку та встановлення факту ухилення батьків від виконання батьківських обов'язків.

4. Регіональними відмінностями щодо рівня ефективності соціальної роботи із сім'ями дітей кризових категорій, забезпечення раннього втручання та локалізації асоціальних явищ та ін.

5. Недосконалістю у вивченні та тиражуванні позитивної практики областей щодо принципового реагування на факти невиконання батьками батьківських обов'язків щодо дітей та вирішення питання позбавлення їх батьківських прав з наданням дітям відповідного соціального статусу.

У процесі нашого дослідження не вдалося знайти прямого зв'язку тенденцій у сфері дитячої бездоглядності та безпритульності з рівнем або специфікою розвитку регіонів (аграрні, високоіндустріалізовані, агропромислові, з низьким, уповільненим рівнем розвитку).

Оскільки, наприклад, для високоурбанізованих областей (Київська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Херсонська) характерний як низький, так і високий рівень дитячої бездоглядності.

На наш погляд, це ще раз свідчить про те, що причинами дитячої бездоглядності є не якийсь один фактор, а сукупність мікро- та макрофакторів, пов'язаних між собою.

Водночас тісний зв'язок дитячої бездоглядності та соціального сирітства дає можливість визначити категорії дітей, які мають потенційну загрозу втратити піклування батьків із соціальних причин, а також визначити, які категорії соціальних сиріт мають визначений юридичний статус, а які з них не мають такого статусу (табл. 3.4).

Отже, ситуація у сфері соціального благополуччя дітей є досить складною. Незважаючи на наявну тенденцію скорочення чисельності безпритульних дітей, значна частина дитячого населення проживає в сім'ях, де ігноруються їхні основні потреби в догляді та вихованні, в умовах, які є небезпечними для їх життя та здоров'я. Фактично ці діти належать до категорії бездоглядних та мають найбільший ризик втратити сімейне оточення, через позбавлення батьків батьківських прав. Соціально-демографічні процеси, які викликані масовою міграцією зі Сходу України, створюють додаткову загрозу для подальшого поширення негативних проявів у дитячому середовищі.

На відміну від чітких демографічних показників, соціальні показники стосовно становища дітей відрізняються певною умовністю. Нині відсутні єдині методологічні підходи до оцінювання рівня соціального самопочуття дітей. Багато науковців, серед яких Л. Кривачук [130], В. Оржеховська [180], звертають увагу на відсутність офіційної статистики щодо бездоглядних та безпритульних дітей в Україні.

Класифікаційні характеристики соціального сирітства

Потенційні соціальні сироти	Соціальні сироти з невизначеним юридичним статусом	Соціальні сироти з визначеним соціальним статусом
<p>Діти, батьки яких ухиляються від виконання батьківських обов'язків; діти, батьки які зловживають алкогольними напоями, вживають наркотичні речовини; діти, які зазнають насильства в сім'ї; діти, матері яких мають намір відмовитись від них після їх народження; діти, батьки яких ведуть асоціальний спосіб життя, перебувають у конфлікті із законом; діти, батьки яких не мають постійного місця проживання; діти, які не мають належних житлово-побутових умов за місцем проживання.</p>	<p>Діти, влаштовані до інтернатних закладів за заявами батьків, у зв'язку малозабезпеченістю, відсутністю належних умов проживання, алкогольною, наркотичною залежністю батьків, відсутністю виховного потенціалу, загрозливими умовами проживання; безпритульні діти, «діти вулиці»; діти трудових мігрантів.</p>	<p>Діти, батьки яких позбавлені батьківських прав; відібрані у батьків; підкинуті, батьки яких невідомі; покинуті в пологовому будинку, іншому закладі охорони здоров'я або яких відмовилися забрати з цих закладів батьки; діти, батьки яких відбувають покарання в місцях позбавлення волі.</p>

Джерело: розроблено авторами.

Водночас окремі дослідники, серед яких Є. Гайдар, розглядають явища дитячої безпритульності та бездоглядності як показники стану національної безпеки України. Поширення зазначених соціальних явищ містить у собі очевидну загрозу нормальному розвитку держави, оскільки сприяє зростанню злочинності, наркоманії, збільшенню кількості захворювань, знижує продуктивність праці, підриває моральні підвалини суспільства [43].

У зв'язку з цим з'ясування об'єктивної картини цього явища відповідає вимогам сьогодення.

На жаль, за нинішніх умов об'єктивно оцінити масштаби негативних проявів у дитячому середовищі немає можливості.

Раніше кількість бездоглядних та безпритульних дітей, оцінювалась за кількістю дітей, що перебували у притулках для дітей. Однак із реорганізацією цих закладів у центри соціально-психологічної реабілітації, які мають значно ширші повноваження, такі висновки зробити дуже важко.

Взагалі існуюча система моніторингу захисту прав дітей спрямована переважно на певні уразливі групи дітей чи показники діяльності окремих відомств та не забезпечує оцінку впливу на рівень реалізації прав дітей. Проведення якісного оцінювання ускладнюється й відсутністю затверджених стандартів благополуччя та безпеки дитини.

Отже, доцільною та своєчасною на сьогодні є переорієнтація моніторингу на спільне бачення органами влади проблем забезпечення прав дітей, інтеграція як зусиль усіх відомств та організацій, так і показників національної та відомчої статистичної звітності [67].

На нашу думку, зазначене сприятиме запровадженню Національної моніторингової системи соціальної захищеності дітей, яка може включати індекси забезпечення прав дитини (агреговані оцінки рівня забезпечення окремих прав дітей, які є складовими агрегованого індексу забезпечення прав дітей), за якими оцінювався стан забезпечення прав дитини в Чернігівській області у 2016 році, під час реалізації проекту Світового Банку «Модернізація соціальної підтримки населення в Україні». Це такі індекси: забезпечення рівня безпеки дітей, забезпечення права на освіту та розвиток, забезпечення права на життя та охорону здоров'я, забезпечення права на соціальну підтримку та захист дітей та сімей в складних життєвих обставинах, забезпечення права на сім'ю. Кожен індекс містить певну кількість індикаторів, що сукупно визначають значення кожного окремого індексу [153].

Беручи до уваги те, що дитяча бездоглядність та безпритульність є першоджерелом соціального сирітства, гостро стоїть питання профілактики цих явищ, під якою слід розуміти діяльність місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – органів опіки та піклування та неурядових організацій, яка спрямована на соціальну підтримку материнства та батьківства, захист прав дитини на проживання в сім'ї, виявлення та усунення причин, що

зумовлюють сімейне неблагополуччя, невиконання батьківських обов'язків, позбавлення або обмеження батьківських прав, вилучення дітей із сімейного оточення, створення умов для реалізації позитивного батьківського потенціалу.

Враховуючи регіональну диференціацію рівня дитячої бездоглядності та безпритульності, вибудовувати ефективну профілактичну роботу в цьому напрямку необхідно з урахуванням особливостей регіонів та аналізу соціально-демографічного стану в кожному з них. Місцеві органи влади мають забезпечити формування ринку соціальних послуг з урахуванням кількості дітей і сімей груп ризику та забезпечити якість надання цих послуг, заохочуючи при цьому діяльність громадських організацій у цій сфері. Питання, спрямовані на створення умов для забезпечення належного соціального захисту дітей і сімей із дітьми, що опинилися в складних життєвих обставинах, мають вирішуватися з урахуванням усіх чинників, що впливають на ситуацію.

3.3. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства у сфері захисту прав дитини

Забезпечення ефективного процесу децентралізації влади, що передбачає реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади [250], актуалізує пошук результативних механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства як представників інтересів конкретної громади.

Як зазначає М. Левчук, впровадження політики партнерства між цими суб'єктами дає змогу вдосконалювати систему місцевого самоврядування, розвивати громадянське суспільство, підвищувати рівень місцевої демократії, активізувати представників місцевої громади.

Це стосується також реального підвищення ролі інститутів громадянського суспільства в процесі регулювання суспільних відносин, зростання самовідповідальності громадян у захисті їхніх приватних інтересів через вплив на владу та контроль над нею, а також передачі деяких функцій державних органів (органів місцевого самоврядування) недержавним суб'єктам. Громадські об'єднання, впливаючи на органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, контролюючи виконання ними їхніх управлінських

функцій, значно оптимізують та поглиблюють процеси децентралізації в системі «держава – місцеве самоврядування – громадські об'єднання» [137].

Неурядові організації є активними учасниками процесу формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав дітей, адже охоплюючи своєю діяльністю різні рівні суспільного життя, вони добре розуміють сутність і специфіку відповідних соціальних проблем та шляхи їх подолання, виступають універсальним посередником між громадянами й державою [61, с. 140]. Чинним законодавством України визначено широке правове поле для взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, у тому числі й у сфері охорони дитинства.

Відповідно до статті 36 Конституції України [121] громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Законом України «Про громадські об'єднання» [215] інститутам громадянського суспільства надано право брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які стосуються важливих питань державного і суспільного життя (частина 4 статті 21).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, через проведення консультацій стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів.

Відповідно до Закону України «Про охорону дитинства» [246] у порядку, встановленому законодавством, благодійні та інші громадські організації, фізичні особи можуть брати участь у забезпеченні реалізації заходів з охорони дитинства, поліпшення становища дітей, створення розвиненої системи патронату дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, підтримки батьків або осіб, які їх замінюють, заходів, спрямованих на забезпечення

відповідних умов для виховання, освіти, всебічного гармонійного культурного і фізичного розвитку дитини.

Держава має сприяти громадським та благодійним організаціям, іншим об'єднанням громадян та фізичним особам у їхній діяльності, спрямованій на поліпшення становища дітей, охорону їхніх прав та інтересів, заохочувати розвиток усіх форм благодійності, патронату і спонсорства щодо дітей через надання податкових, інвестиційних, митних, кредитних та тарифних пільг у порядку, встановленому законами України (стаття 5).

На розвиток партнерських відносин між державним і неурядовим секторами спрямований Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [240], що діє з 1999 року. Зокрема, статтею 8 цього Закону передбачено залучення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування представників дитячих організацій до розроблення й обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей.

Держава підтримує розвиток дитячих громадських організацій через надання фінансової підтримки таким організаціям у реалізації їхніх програм соціального спрямування.

Серед інструментів взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в нашій державі є такі: консультації з громадськістю, участь у спільних організаційних заходах (громадські, координаційні ради, круглі столи), спільні робочі групи (складаються із представників органів виконавчої, законодавчої влади, місцевих органів влади, громадськості) тощо. На центральному та місцевому рівнях інститути громадянського суспільства застосовують доступ до публічної інформації (інформаційні запити), звернення до органів державної влади, участь у громадських слуханнях, проведення громадських експертиз, участь у реалізації політики через конкурси соціальних проектів (так зване соціальне замовлення) [39, с. 19].

Так, однією з основних структурно-організаційних форм, які забезпечують взаємодію інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у сфері захисту дітей, є консультативно-дорадчі органи на різних рівнях влади, а саме:

- на рівні Президента України – Громадська консультативна рада з питань захисту прав дитини при Уповноваженому Президента України з прав дитини на правах робочої групи Адміністрації Президента України;

- на законодавчому рівні – Координаційна рада з питань дотримання прав дитини та сім'ї – консультативно-дорадчий орган, який створюється з метою сприяння Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та Представнику Уповноваженого з дотримання прав дитини та сім'ї у здійсненні контролю за додержанням прав і свобод людини та громадянина, розробки законодавчих пропозицій, надання консультативної та експертної допомоги з питань поліпшення стану захисту прав і свобод людини та громадянина;

- на центральному рівні виконавчої влади – Громадська рада при Міністерстві соціальної політики України. Проте до її відання належить надто широкий спектр питань, відповідно, проблеми забезпечення прав дітей у межах діяльності Громадської ради не набули першочергового значення;

- на місцевому рівні – координаційні ради у справах дітей при обласних, районних адміністраціях та виконавчих комітетах міських рад, а також громадські ради при облдержадміністраціях та районних державних адміністраціях, у складі яких утворені профільні комісії з питань сім'ї та дітей.

Крім цього, для забезпечення прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, сімейне виховання та всебічний розвиток при районних державних адміністраціях, виконавчих комітетах міських, районних у містах, сільських селищних рад об'єднаних територіальних громад створені та діють консультативно-дорадчі органи – Комісії з питань захисту прав дитини, до участі в яких можуть залучатись також і представники громадських об'єднань. На зазначених засіданнях розглядаються переважно питання захисту прав дитини, які мають індивідуальний характер (розгляд спорів щодо порядку участі батьків у вихованні дитини, зміна прізвища дитини, визначення доцільності позбавлення батьків батьківських прав тощо).

Існують різні класифікації недержавних організацій залежно від їх організаційної структури, обсягу та видів послуг, джерел фінансування,

поширення діяльності на місцевому або національному рівні, спеціалізації послуг чи соціальної групи клієнтів.

О. Безпалько на підставі аналізу програмних документів громадських організацій виокремлює кілька груп неурядових організацій, які працюють в інтересах дітей.

До I групи належать організації, які декларують соціальну підтримку та допомогу різним категоріям дітей, що відображено в назві цих організацій. За цією ознакою можна виокремити два типи таких організацій: представництва міжнародних організацій та вітчизняні громадські організації.

До II групи віднесено організації, створені з метою підтримки дітей із функціональними обмеженнями та їхніх сімей. Серед них можна також виокремити організації двох типів: неурядові організації, створені батьками дітей-інвалідів як організації самодопомоги та неурядові організації, які створені для соціального захисту осіб із функціональними обмеженнями.

III групу складають організації, діяльність яких спрямована на профілактику негативних явищ у дитячому та молодіжному середовищі.

До IV групи неурядових організацій зазначеного спрямування включено організації, створені на підтримку сім'ї та дітей, позбавлених батьківського піклування.

V група представлена громадськими організаціями та благодійними фондами, які створені та працюють під патронатом релігійних конфесій [17, с. 319].

Погоджуючись з висновками О. Безпалько, нами запропонована класифікація неурядових організацій, які діють в інтересах дітей на території України за такими ознаками: за формою реєстрації (громадські організації, благодійні фонди, спілки); за масштабом діяльності (міжнародні, всеукраїнські, місцеві); залежно від соціальної групи дітей, на яку сфокусована увага організації (діти-інваліди, діти з багатодітних родин, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування і т. ін.); за обсягом діяльності (широкого

спектра діяльності та спеціальної спрямованості); за напрямком діяльності (правозахисні, освітні, профілактичні, благодійні та ін.).

Такий підхід до систематизації неурядових організацій, що діють в інтересах дітей, є певною мірою умовними, проте він дає уявлення про те, в яких сегментах сфери охорони дитинства вони є найбільш задіяними.

Так, серед основних напрямів, в яких здійснюється діяльність громадських організацій у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей, є такі:

1. Сприяння державним органам у розробленні стратегічних документів, які передбачають посилення соціального захисту, розвиток системи профілактичних соціальних послуг для сімей із дітьми.

2. Допомога у створенні законодавчої бази із забезпечення прав дітей.

3. Надання соціальних послуг завдяки створенню недержавних закладів для соціально-психологічної реабілітації дітей, які опинились у складних життєвих обставинах (соціально-реабілітаційних центрів, центрів соціально-психологічної реабілітації, дитячих містечок тощо).

4. Надання адресної допомоги дітям та сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах (речової, фінансової).

5. Оздоровлення дітей.

6. Реалізація освітніх проектів, спрямованих на підвищення професійного рівня фахівців, що здійснюють соціальний захист дітей, надають соціальні послуги сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах.

7. Вивчення проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності на інформаційно-аналітичному рівні, виконання соціологічних досліджень, опитувань з метою пошуку ефективних практичних форм та методів роботи з цією категорією дітей та їхніми батьками.

Враховуючи зазначене вище, можна виділити такі функції неурядових організацій, які діють в інтересах дітей:

- *нормотворча* – громадські організації через участь у робочих групах, консультації з громадськістю беруть участь у законодавчому процесі за допомогою розроблення законопроектів та пропозицій, поправок до нормативно-правових актів;

- *інформаційна* – полягає в тому, що інститути громадянського суспільства доводять до органів влади відомості про стан громадської думки щодо тієї чи іншої проблеми у сфері охорони дитинства, ефективності вирішення цих проблем державними органами, а також результати проведення власних досліджень, що дає можливість формувати та реалізовувати державну політику в зазначеній сфері з урахуванням інтересів громадян, корегувати прийняті управлінські рішення;

- *посередницька* – полягає в забезпеченні двостороннього діалогу між суспільством та державою, лобюванні інтересів конкретних дітей або їх груп;

- *захисна* – спрямована на забезпечення прав та інтересів дітей через реалізацію конкретних заходів, соціальних проектів, створення закладів для дітей, відстоювання прав та свобод дітей під час прийняття органами влади та місцевого самоврядування рішень, які стосуються їхніх інтересів, надання безпосередньої правової, матеріальної, соціальної, психологічної допомоги дітям та/або їх сім'ям;

- *контролююча* – здійснення громадського контролю за прийняттям та реалізацією управлінських рішень в інтересах дітей через проведення громадської експертизи нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері охорони дитинства, участі у роботі консультативно-дорадчих органів, громадських слухань;

- *освітня* – полягає в підвищенні обізнаності та професійної кваліфікації кадрового складу державних органів та громадських організацій у сфері дотримання прав дитини, що здійснюється через реалізацію відповідних спеціальних проектів навчального характеру.

Офіційна статистика, на жаль, не містить даних про весь обсяг інститутів громадянського суспільства, діяльність яких пов'язана із захистом прав та свобод дітей, а також кількість проектів неурядових організацій, спрямованих на захист дітей як на місцевому, так і на державному рівні.

Однак діяльність цих організацій є досить значною. Для посилення впливу на забезпечення прав дітей в Україні, вироблення єдиних позицій із дискусійних питань розпочався процес об'єднання ГО.

Так, у 2012 р. 11 партнерських організацій об'єдналися в Коаліцію неурядових організацій «Права дитини в Україні», щоб сприяти дотриманню прав дітей у країні, відстежувати перебіг реалізації рекомендацій профільного Комітету ООН, обмінюватися кращими практиками у сфері забезпечення прав дітей. За час своєї діяльності Коаліція демонструє вагомий доробок з моніторингу дотримання прав дитини в Україні, участі в підготовці національних стратегічних і планових документів з прав людини. На сьогодні в Коаліцію входять 18 громадських і благодійних організацій.

У 2014 р. ще 9 міжнародних і вітчизняних ГО та благодійних фондів, серед яких Український фонд «Благополуччя дітей», «Ліга соціальних працівників України», ВГО «Магнолія», МБО «Благодійний фонд «СОС Дитячі містечка», МБО «Партнерство «Кожній дитині», МБФ «Українська фундація громадського здоров'я», ПБО «Надія і житло для дітей» в Україні, СО «Німецько-Польсько-Українське Товариство» в Україні, Благодійний фонд Ріната Ахметова «Розвиток України», об'єдналися в «Українську мережу за права дитини». Це представницький експертний і координаційний орган, місія якого – просування найкращих інтересів дитини під час формування державної політики через адвокацію, лобювання реформ системи соціальних послуг, децентралізації, розробки системи національного моніторингу, представлення інтересів дітей і родин в органах державної влади [67].

Здебільшого діяльність неурядових організацій зосереджена у великих містах та обласних центрах. На жаль, у малих містах зустрічаються лише поодинокі приклади активної діяльності неурядових організацій, а в селищах та селах вони майже відсутні. Безумовно, що життєдіяльність громадської організації можлива за умови певних фінансових дотацій, які швидше можна знайти в містах із розвинутою соціально-економічною інфраструктурою, там, де краще наповнені місцеві бюджети та більше можливостей для пошуку спонсорів [17, с. 330].

Зазначені проекти переважно фінансуються за кошти міжнародних донорів. Водночас чинним законодавством передбачено також і фінансування

проектів громадських організацій в інтересах дітей за рахунок державного та місцевого бюджетів. Порядок розподілу коштів, які виділяються з Державного бюджету України на державну підтримку реалізації програм молодіжних і дитячих організацій, врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» [229].

Щороку в державному, обласних та міських бюджетах закладаються певні кошти на проведення таких конкурсів. На центральному та місцевих рівнях організація та їх проведення забезпечується переважно структурними підрозділами у справах сім'ї та молоді відповідного органу влади, які й визначають перелік пріоритетних завдань, на вирішення яких мають бути спрямовані програми громадських організацій.

Здебільшого це – патріотичне виховання, сприяння здоровому способу життя, неформальна освіта, екологічна просвіта тощо. Однак аналіз оприлюднених положень на веб-сайтах відповідних органів влади, а також інформація про проведення вищезазначених конкурсів з областей України (отримана нами за допомогою запитів на публічну інформацію) свідчить, що під час визначення пріоритетних напрямків перевага надається молодіжним питанням, на жаль, проекти, спрямовані на захист прав дитини, не надто поширені.

Так, Мінмолодьспорту на конкурсній основі фінансує програми та заходи, розроблені молодіжними та дитячими громадськими організаціями (табл. 3.5).

Проте кількість проектів і програм в інтересах дітей (не обов'язково впроваджених дитячими ГО) практично з року в рік зменшується, нестабільним є рівень фінансування на їх виконання. У 2010–2016 рр. майже удвічі зменшується питома вага коштів, які спрямовуються на підтримку громадських ініціатив в інтересах дітей [67].

**Державна підтримка програм і заходів, розроблених молодіжними
та дитячими громадськими організаціями**

Показник	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Усі проекти, одиниць	68	65	77	76	14	44	47
тис. грн	5000	10 000	10 000	10 000	2655	7347,3	7486
Проекти в інтересах дітей, одиниць	14	10	9	9	2	8	8
тис. грн	1050	1624	1290	1195	365	1447,3	1160
у т.ч. % від загальної суми коштів	21,0	16,2	12,9	12,0	13,7	19,7	15,5

Загалом, вивчення структури доходів громадських організацій за ознакою джерела фінансування свідчить, що фінансовий внесок із бюджету держави є незначним. При цьому з 2010 року спостерігається постійне зменшення бюджетного фінансування їхньої діяльності, а саме: з 8 % у 2010 р. до 2,6 % у 2017 р. (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

**Надходження коштів громадських організацій
незалежно від статусу та напрямів діяльності**

Показник	2010	2012	2014	2015	2017
Загальні надходження, млн грн, у т. ч.:	2763,99	3694,59	4101,28	6316,49	7271,56
з держбюджету, млн грн	220,65	290,86	180,88	226,34	194,03
% від загальних надходжень	8,0	7,9	4,4	3,6	2,6
з місцевого бюджету, млн грн	х	х	97,48	160,46	249,8
% від загальних надходжень	х	х	2,4	2,5	3,4
від благодійності в цілому, млн грн	1133,81	1646,59	1875,25	3712,05	3805,59
% від загальних надходжень	41,02	44,57	45,72	58,77	52,3

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України.

Незважаючи на збільшення обсягів коштів, які виділяються на підтримку громадських ініціатив із місцевих бюджетів, внесок місцевих органів влади також залишається несуттєвим, лише 3,4 % (станом на кінець 2017 р.).

Рівень надходження коштів від благодійності становить половину від усіх надходжень у 2017 р. [67].

В європейських країнах ситуація з фінансовою підтримкою інститутів громадянського суспільства з боку держави та громад є іншою. Неурядові сервісні організації у Великобританії отримують від держави 26 % фінансування, у Фінляндії – до 57 %. У Німеччині функції надання соціальних послуг передані недержавним суб'єктам, і тому зрозуміло, що відсоток їх державного фінансування є достатньо високим – 83 % [50, с. 164].

Таким чином, співпраця між неурядовими організаціями та органами влади усе ще має епізодичний характер, масштабні проекти громадських об'єднань поширюються переважно у великих містах та залишають поза увагою невеликі міста, села та селища, де проблема дитячої бездоглядності та безпритульності є найбільш гострою. Території для реалізації проектів часто визначаються громадськими організаціями самостійно, без проведення попереднього аналізу потреб адміністративно-територіальних одиниць.

Державна координація з цього питання не забезпечується. Офіційна статистика не веде обліку недержавних суб'єктів надання соціальних послуг.

Крім цього, прерогативою державних установ залишається надання соціальних послуг дітям та сім'ям вразливих категорій. Бюджетне законодавство не передбачає обов'язкового планування коштів саме для надання соціальних послуг, тому органи виконавчої влади надають перевагу утриманню бюджетних установ системи соціального захисту, які діють без врахування потреб населення у соціальних послугах [39, с. 36].

Обмеженими також є і можливості інститутів громадянського суспільства щодо доступу до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів. Вимоги законодавства, зокрема Закон України «Про соціальні послуги» [248], щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів ставлять громадські та благодійні організації у нерівні умови, порівняно з державними та комунальними установами, та штучно обмежують конкуренцію між надавачами послуг. Для громадських та благодійних організацій законодавством

передбачено конкурсний механізм розподілу бюджетного фінансування для оплати соціальних послуг, проте кваліфікаційні умови таких конкурсів часто є дискримінаційними (територіальний статус, місце і час реєстрації організацій тощо). Натомість для фінансування державних та комунальних установ соціального обслуговування передбачені позаконкурсні механізми.

Не передбачено для громадських організацій і державної підтримки, соціальних гарантій, професійної підготовки соціальних працівників та інших кадрів, які надають соціальні послуги (семінари, курси, сертифікація довгострокової волонтерської служби).

Через це недержавні суб'єкти є менш привабливими для кваліфікованих працівників, у той же час недостатній рівень професіоналізму викликає недовіру з боку держави та громадян до послуг, які надаються громадськими організаціями [275].

Водночас, на думку фахівців, недержавним організаціям може по праву належати передова роль у наданні соціальних послуг на рівні громади, адже вони в середньому на п'ять років швидше, ніж державні організації реагують на тенденції в соціальній сфері. Завдяки своїй мобільності та творчим підходам, безпосередній наближеності до клієнтів вони здатні забезпечити виявлення та задоволення потреб різних соціальних груп, одночасно сприяючи розвиткові конкурентоспроможних соціальних послуг, виконувати специфічні функції, які держава не може виконувати або їх організація буде вимагати більших адміністративних і фінансових ресурсів.

Надання послуг через незалежного підрядника, а не через державні заклади – більш ефективно, тому що громадські організації намагаються застосовувати найбільш раціональну організацію та оплату праці завдяки використанню такого ресурсу, як волонтерська праця, ініціативність та активність членів організації, альтернативні матеріальні ресурси у вигляді пожертв, грантів, членських внесків, спрямування доходів від власної підприємницької діяльності на розвиток соціальних послуг [275].

Крім цього, Національною стратегією реформування системи інституційного догляду та виховання дітей передбачено, надання (починаючи з 2026 року) неурядовими організаціями не менше ніж 50 % соціальних послуг

дітям і сім'ям із дітьми на замовлення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Нерозвинутою формою співпраці державних органів влади з інститутами громадянського суспільства є впровадження соціального замовлення, яка на міжнародному рівні найбільш ефективним механізмом залучення недержавних надавачів соціальних послуг дітям та сім'ям з дітьми.

Необхідність запровадження соціального замовлення закріплена у Стратегії реформування системи надання соціальних послуг (розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. № 556-р), якою передбачено розробити та запровадити механізм фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг».

Проте досі відсутні механізми, які б дозволяли визначити «предмет соціального замовлення» та залучати неурядові організації до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів. Практика використання цього механізму не є поширеною в регіонах України.

Отже, незважаючи на зростання своєї активності більшість громадських організацій (за винятком представництв міжнародних організацій та фондів) мають певні труднощі з виконанням своїх функцій, серед яких: збереження державної монополії у сфері надання соціальних послуг, відсутність регулярного фінансування, недостатній професійний рівень та кадровий потенціал працівників.

Не набула системного характеру також співпраця органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства як на державному, так і субнаціональному рівнях переважно партнерство в цій сфері носить формальний та вибірково-характер. Громадські організації та органи влади практично не працюють спільно, а йдуть паралельно у своїй діяльності, часто вдаючись до конфронтації.

Разом з тим більшість масштабних проектів неурядових організацій реалізуються переважно на рівні великих міст, залишаючи поза увагою сільську місцевість. Усі вищеперераховані фактори не дають максимально можливого ефекту в роботі щодо захисту прав та інтересів дітей.

РОЗДІЛ 4

РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИМ ЗАХИСТОМ ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

4.1. Інституційний підхід до модернізації державних механізмів управління захистом дітей, позбавлених батьківського піклування

Суспільні перетворення в Україні, як і в більшості держав світу, вимагають забезпечення основних прав, розвитку інтересів підростаючого покоління, створення можливостей для нормального розвитку дітей у сучасних умовах і окреслення шляхів подолання наявних проблем, дитячої бездоглядності та сирітства.

Законом України «Про охорону дитинства» визначено систему державних механізмів управління щодо охорони дитинства в Україні, яка включає:

- визначення основних правових, економічних, організаційних, культурних та соціальних засад щодо охорони дитинства, удосконалення законодавства про правовий і соціальний захист дітей, узгодження з міжнародними правовими нормами в цій сфері;

- забезпечення належних умов для охорони здоров'я, навчання, виховання, фізичного, психічного, соціального, духовного та інтелектуального розвитку дітей, їх соціально-психологічної адаптації та активної життєдіяльності, зростання в сімейному оточенні в атмосфері миру, гідності, взаємоповаги, свободи та рівності;

- проведення державної політики, спрямованої на реалізацію цільових програм з охорони дитинства, надання дітям пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі виховання, навчання, підготовки до трудової діяльності, заохочення наукових досліджень з актуальних проблем дитинства;

- встановлення відповідальності юридичних і фізичних осіб (посадових осіб і громадян) за порушення прав і законних інтересів дитини, заподіяння їй шкоди [270].

Однак, незважаючи на це, сьогодні у сфері здійснення соціально-правового захисту дитинства, подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, існують певні проблеми, що не дозволяють остаточно реалізувати на практиці задекларовані державні механізми управління, а саме:

- неспроможність великої кількості батьків утримувати дітей;
- різні форми сімейного насильства;
- психологічна криза стосунків батьків та дітей;
- неспроможність або небажання сім'ї виконувати виховні функції;
- недосконалість механізмів виявлення та надання термінової допомоги дітям, що опинились у складних життєвих обставинах або залишилися за межами сімейного виховання.

Варто зазначити, що соціальне, а в деяких випадках і біологічне сирітство – причина появи дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, як соціального явища, це наслідок неналежно організованої роботи із сім'ями органами та службами, до повноважень яких входять вказані обов'язки [101]. На жаль, в умовах деградації моральних цінностей, різкого зниження життєвого рівня населення, втрати авторитету інституту сім'ї збільшується кількість дітей, які позбавлені сімейного виховання.

На сьогодні робота з виявлення дітей, позбавлених батьківського піклування, які фактично мають такий статус, продовжується в напрямку юридичного підтвердження статусу вказаних дітей.

Виникла необхідність максимально відповідального влаштування дитини після її вилучення з вулиці, для забезпечення комфортних для дитини умов утримання, чим значно скоротився ризик повторного «виходу дитини на вулицю». Починаючи з 2007 року дітей вулиці, після значних заходів щодо юридичного підтвердження фактичних статусів дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, почали всиновлювати.

Дослідження засвідчили, що діти з неблагополучних сімей, сирітських установ, порівняно з дітьми, які мали батьків і виховувались у сім'ях, характеризуються меншою стійкістю в умовах звичайного проживання в соціумі, а їхній розвиток відбувається нерівномірно та із суттєвою затримкою [77; 78; 330].

Тому дуже важливо державним органам та органам місцевого самоврядування вчасно виявити дітей, позбавлених батьківського піклування, надати необхідну підтримку родині, яка опинилась у скрутному становищі, вжити вичерпних заходів для відновлення гармонії та доброзичливих відносин у родині, і тільки у тому випадку, коли ці заходи не принесли бажаного результату – влаштувати дитину в найбільш прийнятну для неї форму утримання.

В Україні юридично закріпленими формами утримання та виховання дітей є такі: біологічна сім'я, як найбільш природна форма зростання дитини; сім'ї усиновителів, які юридично прирівняні до біологічної сім'ї; сім'ї опікунів і піклувальників; прийомні сім'ї; дитячі будинки сімейного типу; міждержавне усиновлення; державне утримання: заклади для дітей, позбавлених батьківського піклування.

Крім того, завдяки постійному батьківському контролю за дітьми вдається запобігти негативним проявам серед дітей, мінімізувати негативні впливи як внутрішніх, так і зовнішніх факторів (наприклад, засобів масової інформації, мистецтва, молодіжної субкультури, однолітків тощо).

Зазначене є наслідком соціально-економічних, морально-етичних та психологічних негараздів проживання в державі, відсутність державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, що спричиняє порушення основного права дитини – зростати в сімейному оточенні.

Стан справ, що склався, вимагає не тільки здійснення комплексу заходів, спрямованих на поліпшення становища дітей, позбавлених батьківського піклування, а також:

- захисту їхніх законних прав та інтересів;
- подолання дитячої бездоглядності та безпритульності первинної профілактики за рахунок підтримки сімей, які взяли на виховання дітей, позбавлених батьківського піклування;
- збільшення кількості прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу;

- своєчасного виявлення бездоглядних та безпритульних дітей, їх влаштування до закладів соціального захисту дітей;
- підвищення інформаційної складової в процесі реалізації механізмів управління соціально-правовим захистом;
- розвитку сімейних форм виховання дітей, позбавлених батьківського піклування.

Необхідне створення ефективної системи роботи насамперед із сім'ями, які опинились у складних життєвих обставинах, з так званими «проблемними сім'ями». На особливу увагу заслуговує розроблення інституційного механізму діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо первинної профілактики, яка полягає у виважених діях із сім'ями, однак не лише тоді, коли в них існують проблеми, а й для того, щоб передбачити їх появу на ранніх стадіях.

Відповідно до норм чинного законодавства, заходи соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, гарантуються, забезпечуються та охороняються державою.

Для забезпечення соціально-правового захисту дітей, без догляду батьків існують державні соціальні стандарти для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа – це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами мінімальні норми й нормативи забезпечення дітей-сиріт, дітей, які залишилися без батьківського піклування, та осіб з їх числа; особи із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – особи віком від 18 до 23 років, у яких у віці до 18 років померли або загинули батьки, та особи, які були віднесені до дітей, позбавлених батьківського піклування; державне утримання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб із їх числа – повне забезпечення відповідно до державних соціальних стандартів матеріальними та грошовими ресурсами дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб із їх числа для задоволення їхніх життєво необхідних потреб та створення умов для нормальної життєдіяльності.

Державні соціальні стандарти для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, встановлюються незалежно від того, де така дитина перебуває на утриманні та вихованні, на рівні, не меншому за встановлений прожитковий мінімум для осіб відповідного віку.

Державні соціальні стандарти і нормативи згідно з чинним законодавством встановлюються щодо:

- мінімального матеріального забезпечення, витрат на харчування, одяг та взуття;

- житлового забезпечення на рівні, не нижчому за встановлені в Житловому кодексі Української РСР нормативи;

- житлового забезпечення таких дітей після завершення їх виховання в різних формах влаштування після досягнення ними 18-річного віку, якщо вони не мають свого житла відповідно до житлових нормативів або мають житло з характеристиками, нижчими за встановлені житлові нормативи;

- мінімального стандарту щодо забезпечення гарантованого першого робочого місця, яке не може бути змінено за бажанням роботодавця протягом трьох років з моменту початку такої роботи, а в разі неможливості надання такого робочого місця – встановлення грошової компенсації на цей період, яка виплачується особі з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за кошти державного або місцевих бюджетів;

- мінімального стандарту разової державної фінансової допомоги після закінчення такими дітьми виховного, навчального закладу чи після закінчення перебування таких дітей у різних формах влаштування після досягнення ними 18-річного віку;

- мінімального стандарту щомісячного утримання таких дітей та осіб із їх числа за умови навчання їх у вищих навчальних закладах до досягнення ними 23-річного віку або до закінчення відповідних навчальних закладів;

- мінімального стандарту медичного обслуговування;

- мінімального стандарту забезпечення таких дітей іграшками, що сприяють розвитку, спортивним інвентарем, газетами й журналами відповідно дитячого, юнацького, загальнопізнавального та виховного спрямування;

– мінімального стандарту забезпечення дитини до надання їй статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування; мінімального стандарту грошового забезпечення батьків-вихователів, прийомних батьків.

Кабінет Міністрів України може встановлювати інші додаткові мінімальні соціальні стандарти, нормативи споживання та нормативи забезпечення для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Вищевказані аспекти повинні бути враховані під час розроблення державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківської опіки та організації державної політики соціально-правового захисту дитинства.

Суттєвою проблемою реалізації державної політики у сфері управління соціально-правовим захистом прав дитини є відсутність чіткої позиції щодо її фінансування [42; 47]. Зазначимо, що Європейський кодекс соціального забезпечення (поки що Україною не ратифікований) містить чіткі настанови щодо обсягів державної допомоги дітям. Види соціальної допомоги покладаються на розгляд держави: або періодичні виплати, або комбінація періодичних виплат, податкових та інших пільг, а також соціальних послуг сім'ям із дітьми [87, с. 47].

Загалом витрати на допомогу дітям мають бути не менше ніж 1,5 % ВВП або 3 % мінімального або середнього заробітку робітника, помноженого на загальну кількість захищених осіб [87, с. 49]. Натомість в Україні протягом декількох років поспіль фінансування «дитячих» програм та законів було недостатнім та не регулярним.

Підтвердженням чого є нестабільність фінансового забезпечення Загальнодержавної програми, скорочення більш ніж удвічі обсягу бюджетних коштів за період її виконання (2010 р. – 845 806,94 тис. грн; 2011 р. – 161 561,69 тис. грн; 2012 р. – 328 111,3 тис. грн; 2013 р. – 270 119,4 тис. грн; 2014 р. – 213 094,9 тис. грн; 2015 р. – 436 247,6 тис. грн; 2016 р. – 408 518,1 тис. грн) [67, с. 122].

З метою уникнення вищевказаної ситуації вважаємо, що державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, мають включати елементи:

- реалізацію права дитини на розвиток у сім'ї, у територіальній громаді, тобто виховання дітей насамперед за місцем їх походження;
- створення умов для фізичного, розумового і духовного розвитку кожної дитини;
- утворення закладів нового типу із сімейними формами виховання;
- запобігання поширенню сирітства;
- створення ефективної вертикалі виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- стимулювання діяльності недержавних організацій, релігійних, благодійних, громадських, партнерства з інститутами громадянського суспільства;
- перерозподіл повноважень, уникнення дублювання функцій, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за забезпечення соціального захисту дітей;
- активізації територіальної громади в забезпеченні захисту прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із числа таких дітей.

Основна роль у вирішенні поставлених завдань покладається передусім на територіальну громаду.

Тому нагальною потребою є підвищення важливості та авторитетності місцевих громад, подальше втілення в життя реформи системи місцевого самоврядування [185, с. 197].

Для успішного функціонування громад та виконання всіх покладених на них функцій потрібна матеріальна і фінансова база, тому варто врегулювати питання реалізації економічного механізму управління вказаною сферою щодо законодавчого визначення такої основи. А це, на думку дослідників цієї проблеми (В. О. Антоненка, М. О. Баймуратова [2], М. П. Бутка [27; 29], В. І. Борденюка [23], П. І. Гамана [46], І. Коліушко [1], можливо в разі залучення:

- доходів місцевих бюджетів;

– земельних та природних ресурсів, що перебувають у комунальній власності;

– рухомого та нерухомого майна та ін.;

– цільового фінансування заходів з державного бюджету.

Серед останніх нововведень у напрямку соціально-правового захисту дитинства можна вказати запровадження до рейтингової оцінки діяльності обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій напрямку «Захист прав дитини».

Ефективність роботи місцевих органів влади, зокрема, може оцінюватись за такими критеріями:

– діяльність із реалізації права дитини на виховання в сімейному оточенні;

– розвиток мережі дитячих садків і позашкільних закладів;

– діяльність із забезпечення права дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування на житло;

– реалізація права дитини на відпочинок та оздоровлення;

– захист прав дітей, які перебувають у конфлікті та контакті із законом;

– дитяча смертність.

Вважаємо, що доцільним є введення критерію щодо влаштування дітей до інтернатних закладів як негативний показник діяльності, що буде свідчити про результативність діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Варто також визнати і те, що на сьогодні відсутній або досить обмежений інституційний механізм взаємодії юридичних та фізичних осіб під час організації та надання соціальної допомоги у сфері захисту дитинства, участі громадських, благодійних, релігійних організацій, механізм партнерства з інститутами громадянського суспільства, державним, приватним та неурядовим сектором. Діючі інституційний та механізм партнерства з інститутами громадянського суспільства не носить системного характеру і виявляється в спонсорській, матеріальній допомозі вже проблемним сім'ям чи дітям, що робить ці заходи недостатньо ефективними.

При здійсненні соціально-правової діяльності у сфері захисту дитинства не запроваджено інформаційного обміну щодо надання інших видів соціальної допомоги, що обмежує можливості їх взаємодії та доповнення. Інституційний механізм органів місцевої влади та місцевого самоврядування щодо розвитку і здійснення соціально-правового захисту чітко не визначений та не підкріплений фінансовими ресурсами.

Комплексний підхід при наданні допомоги сім'ї, де члени сім'ї потребують адресних соціальних послуг є несистематичним. Інституційний механізм державного управління вказаним процесом, діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування переважно задовольняє лише негайні потреби вразливих груп населення.

Через відсутність попередження виникнення складних життєвих ситуацій у громадян не сформовані навички реінтеграції в суспільство, тим самим значна кількість дітей потребує опіки держави. Державна політика таким чином стимулює збільшення утриманців.

Крім того, спектр вжитих заходів не в повному обсязі задовольняє потреби осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, що стимулює активне використання інституційного догляду, тоді як одним із завдань є деінституалізація та забезпечення проживання в громаді. Наявні кадрові ресурси необхідно спрямувати на здійснення більш дієвих заходів на рівні громади.

Причинами, які на сучасному етапі заважають ефективній реалізації інституційного механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади у сфері соціально-правового захисту дітей, є такі (рис. 4.1):

- нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;
- неефективний механізм взаємодії між гілками публічної влади;
- відсутність чіткого розподілу відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня;
- недооцінка впливу інститутів громадянського суспільства на процеси адаптації проблемних дітей.



Рис. 4.1. Причини, які заважають ефективній реалізації інституційного механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади у сфері соціально-правового захисту дітей

Таким чином, можна зазначити, що інституційний механізм державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, недосконалий, чіткого розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері здійснення соціально-правового захисту дитинства не існує (табл. 4.1).

Саме тому проблема вдосконалення державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, та запровадження інституційного підходу при модернізації державних механізмів управління захистом біологічного і соціального сирітства є досить актуальною й безпосередньо пов'язаною із системними реформами та трансформаційними процесами, що відбуваються в державі.

**Повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування
у сфері захисту дитинства**

Повноваження	Державні адміністрації районів, районів міст Києва і Севастополя	Виконавчі органи міських чи районних у містах, сільських, селищних рад
Встановлення статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування		
Надання опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, та застосування інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування		
Соціального захисту і захисту особистих, майнових, житлових прав та інтересів дітей		
Забезпечення пріоритетних форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування		
Притягнення до відповідальності осіб, які порушують права дитини		
Надання письмової згоди або заперечення на відчуження нерухомого майна (у тому числі житла) та іншого майна, власником якого є дитина		
Подання заяв, клопотань, позовів про захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування		

Адже при злагоджених діях різних гілок влади значно покращиться стан особливо вразливих категорій населення, у тому числі дітей, мінімізується кількість соціальних сиріт, а ті, які вже мають відповідний статус, будуть перебувати не в інтернатних закладах, а в сімейних формах виховання, а головне – вирішення вказаних проблем буде відбуватись не із запізненням, а своєчасно. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають діяти на випередження, профілактику негативних явищ, а не на усунення їх наслідків.

4.2. Шляхи удосконалення управлінських функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування

Незважаючи на встановлену роками систему розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо здійснення соціально-правового захисту дитинства, неможливо досягти максимального результату в подоланні проблеми соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, викорінення соціального сирітства, підтримки біологічних сімей та ін.

Реформи, які запроваджуються в Україні, швидкість темпів переходу до нової більш досконалої моделі організації всіх сфер суспільно-політичного та соціально-економічного життя в ній, здійснення процесів, які мають суттєвий вплив на розвиток основних прав і свобод усіх верств населення, у тому числі й найменш вразливих категорій населення, до яких відносяться діти, позбавлені батьківської опіки, безпритульні, бездоглядні діти, потребує реформування місцевого самоврядування, децентралізації, деконцентрації, вирішення всіх питань місцевого значення (у тому числі тих, що безпосередньо відносяться до сфери дитинства) та забезпечення суттєвого підвищення рівня життя громадян, що значною мірою залежить від ефективної взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади.

На жаль, сучасна система соціально-правового захисту дітей без батьківської опіки та механізми її впровадження є недостатньо ефективною.

Не можна заперечувати і той факт, що останнім часом вживались заходи соціальної підтримки сім'ї, жінок, дітей і молоді, у тому числі спрямовані на удосконалення механізмів із захисту їхніх соціальних прав, реалізацію установлених гарантій підтримки, отримали розвиток нові сімейні форми соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, збільшився розмір матеріальної допомоги дітям, які усиновлюються, передаються під опіку до прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу.

Однак нова система соціального захисту, соціальних гарантій і механізми їх реалізації не сформувались повною мірою і не забезпечують достатній захист у ситуаціях соціального ризику. Зусилля були спрямовані переважно на підтримку сімей, які вже опинились у складних життєвих ситуаціях, здійснювався соціальний захист дітей, які вже опинились поза сімейним оточенням, вживались заходи щодо їх подальшого влаштування та відновлення їхнього порушеного права на сімейне виховання, але заходи профілактики соціальних ризиків розвивались недостатньо.

Не запроваджено систематичного виявлення сімей та осіб, які потребують державного втручання та надання соціальної допомоги, на рівні адміністративно-територіальної одиниці, надання, планування та розвиток системи соціальних послуг з урахуванням вивчених потреб. Сьогодні соціально-правовий захист дітей зводиться лише до позбавлення батьківських прав батьків, які належним чином не утримують та не виховують дітей, як міра покарання, та до влаштування їх, у кращому випадку, до сімейних форм виховання, у гіршому – до інтернатних закладів, що не призводить до вирішення проблеми загалом.

Проте серед невирішених складових загальної проблеми залишається відсутність єдності підходів щодо законодавчого та функціонального забезпечення інституційного механізму у сфері соціально-правового захисту дітей без батьківської опіки.

Основним Законом – Конституцією України – визначено дві системи влади на місцях:

- місцеві державні адміністрації [121, ст. 118-119], які є місцевими органами виконавчої влади;
- місцеве самоврядування [121, ст. 140-143] як публічну владу територіальних громад.

Конституція України не допускає підміни місцевого самоврядування державними адміністраціями, але на практиці реалізація функцій і повноважень обох органів місцевої влади щодо встановлення меж їх функцій і повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо є суперечливою.

Основні механізми взаємодії місцевих органів влади визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79) та Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 17, 18, 19, 21, 25, 28, 35, 44) [238; 239].

З огляду на потреби організації в Україні такої влади на місцях, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність органів місцевого самоврядування, ці Закони розмежовують повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Однак межі компетенції визначені нечітко. У вищезазначених Законах 16 повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дублювались повністю і 12 – частково.

Однією з причин такого становища є певна неузгодженість цих двох Законів. Нелогічним є сучасний стан, коли Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить власних повноважень виконавчих органів рад 67, а делегованих – аж 80. Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані державою), що стосуються здійснення програм загальнодержавного значення [275, с. 16-17].

Перелік повноважень територіальної громади та утворюваних нею органів, обласних та районних рад загалом визначений п. 1, 2 ст. 143 Конституції України. На підставі Основного Закону України подальший розподіл повноважень територіальної громади та її органів здійснено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який поділяє ці права й обов'язки між суб'єктами їх здійснення: базового рівня – радами (ст. 25-26), їх виконавчими органами (ст. 27-41), сільськими, селищними, міськими головами (ст. 42), районними та обласними радами (ст. 43).

Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст представляють обласні та районні ради, а вони, у свою чергу, делегують велику кількість власних повноважень обласним і районним державним адміністраціям (ст. 44).

У ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» подаються 17 груп повноважень районних рад, делегованих районним державним адміністраціям. Крім цих повноважень, обласні ради делегують обласним адміністраціям ще шість повноважень. Оскільки місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, в яких відображаються спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, то законодавство України містить певні гарантії належної реалізації ними делегованих повноважень.

Відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 14, 29, 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними обласними та районними радами про реалізацію делегованих повноважень. За результатами звітів голови держадміністрації ради відповідно до п. 28, 30 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» приймають рішення, якими дають оцінку роботи місцевої державної адміністрації, її посадових осіб зі здійснення делегованих їм радами повноважень, включаючи прийняття рішення про недовіру голові відповідної державної адміністрації або позбавлення делегованих повноважень місцевої державної адміністрації, про звернення до суду щодо визнання незаконними актами місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад у сфері їхніх спільних інтересів, а також повноваження місцевих рад та їхніх органів.

Участь органів місцевого самоврядування в подоланні дитячої безпритульності та бездоглядності, захисті дитинства також регламентується вищезазначеними нормативно-правовими актами.

Зокрема, стаття 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що у відданні виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з питань освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту належать власні та делеговані повноваження.

Серед делегованих повноважень вказується:

- організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;

– вирішення, відповідно до законодавства, питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишились без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти.

Відповідно до ст. 34 вищезазначеного Закону делегуються повноваження щодо:

– забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян;

– вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства й дитинства;

– вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки й піклування.

Як видно з рис. 4.1, деякі функції щодо створення сімейних форм виховання мають кількох виконавців та дублюються, наприклад, функції контролю за умовами утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Інституційний механізм управління соціальним захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, представлений державними органами, які хоча і відносяться до однієї системи державного управління, проте з причини різної організаційної належності та відсутності єдиної (ієрархічної) управлінської структури є переобтяженими процесом досягнення згоди при вирішенні ситуацій захисту дітей зазначеної категорії, що разом має більше місце для маніпуляцій, ніж простору для вирішення справ саме в інтересах дітей. Вказані проблеми існують при організації виконавчої влади і обласного рівня [218, с. 242; 215, с. 114].

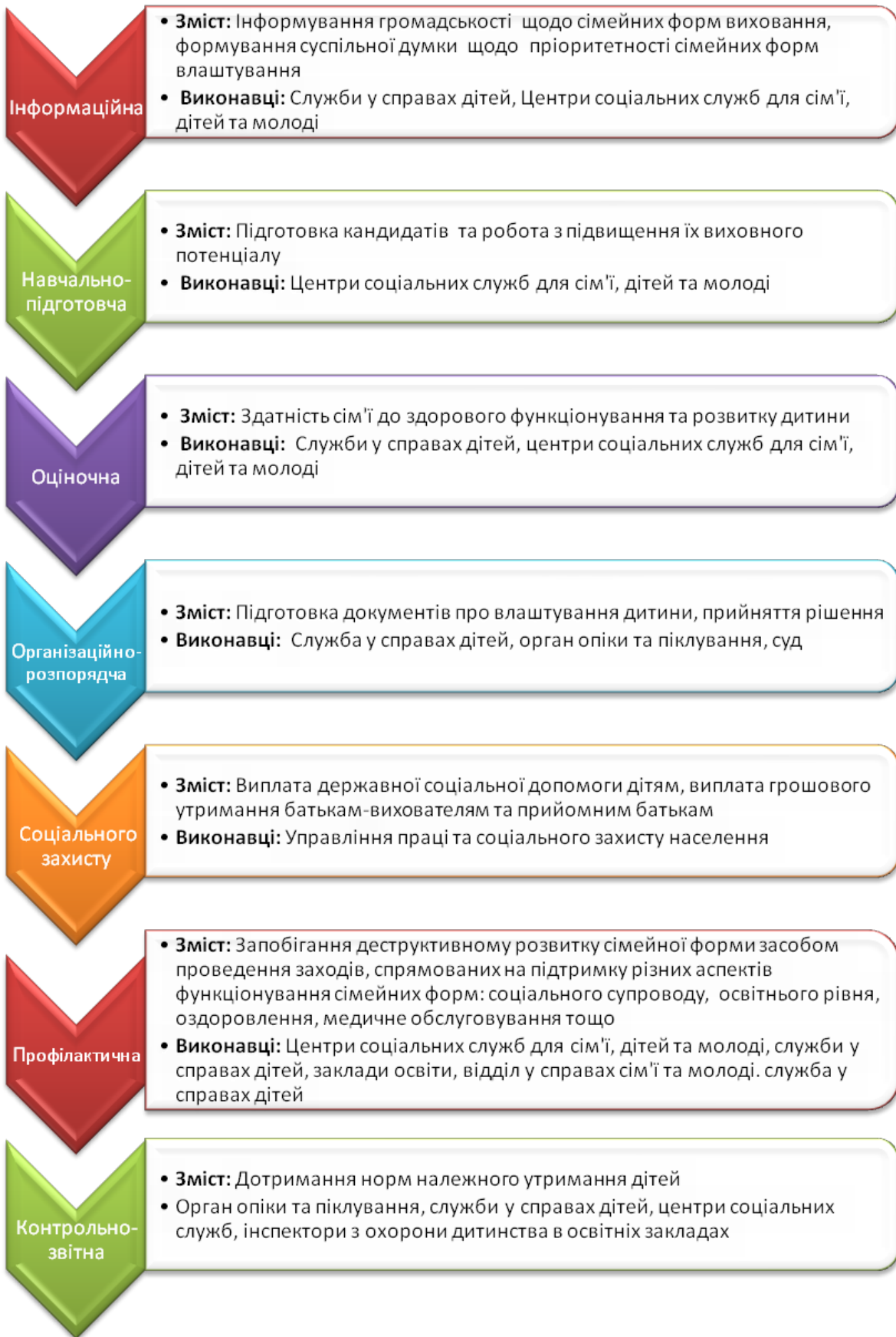


Рис. 4.1. Функції щодо забезпечення процесу створення та функціонування сімейних форм виховання дітей, які залишилися без турботи батьків

Нині певні акценти розставлені Постановою Кабінету Міністрів України № 866 від 24 вересня 2008 р. «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини», де зазначено, що безпосереднє ведення справ та координація діяльності стосовно захисту прав дітей, зокрема дітей, позбавлених батьківського піклування, покладаються на служби у справах дітей, які утворюються не лише у складі місцевих державних адміністрацій, а й у складі виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад [202].

Згідно з цією Постановою служба у справах дітей або виконавчий орган сільської, селищної ради, до яких надійшло повідомлення про дитину, яка залишилась без батьківського піклування, повинні з'ясувати місце знаходження дитини, її вік, відомості про батьків або осіб, які їх замінюють, обставини, за яких дитина залишилась без батьківського піклування, прізвище, ім'я, по батькові та адресу особи, від якої надійшло повідомлення, та отримати іншу інформацію, що має істотне значення. На практиці, «або» відіграє важливу роль, оскільки неконкретність у визначенні повноважень призводить до ігнорування окремими особами своїх обов'язків, а як наслідок – діти, які потребують допомоги, можуть роками проживати на території міста чи села, а органи, які мали б діяти в інтересах дитини, перекладають свої обов'язки на інших.

Питання погіршує ще й те, що так звана розпорошеність повноважень не дає позитивного результату в цілій сфері соціального захисту спочатку родини, потім дитини, і таким чином маємо покоління соціально дезадаптованих осіб.

Незадовільним є те, що в органів місцевого самоврядування, зокрема сільських, селищних рад відсутні економічні, дисциплінарні важелі впливу та фінансові ресурси, які могли б створити умови для вирішення соціальних проблем сім'ї та дитини.

Координація двох гілок влади, співпраця районних рад і райдержадміністрацій відбувається у вигляді спільних заходів, де розглядаються актуальні питання проблем дитинства, що дозволило б оперативно прийняти рішення, від яких залежить соціальний розвиток регіону.

Співпраця між обласною радою та облдержадміністрацією має вигляд узгодження спільних дій. Це досягається координацією роботи з планування діяльності.

У багатьох областях України інституційний механізм координаційної взаємодії органів місцевої влади у сфері подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, здійснення соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, створення сімейних форм виховання, підтримки сімей потребує:

- утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій;
- проведення координаційних заходів за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- узгодження з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між їх учасниками;
- проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних рішень (у сфері соціально-правового захисту дитинства) місцевої державної адміністрації та обласної (районної) ради;
- складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого
- спільні дії ЗМІ з висвітлення питань захисту прав дитини, основні проблеми родин, позитивний досвід виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, у сім'ях опікунів, піклувальників, прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу та ін. Таким чином, удосконалення інституційного механізму державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, тісна співпраця місцевих державних і самоврядних органів, партнерство з інститутами громадянського суспільства може принести позитивні наслідки, у результаті яких органи державної виконавчої влади зможуть забезпечити умови, необхідні для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури виконуватимуть чимало функцій суто державного характеру,

причому ефективність їхньої роботи при використанні потенціалу недержавного сектору значно зросте.

Крім того, як свідчить практика, делегування повноважень не дозволяє конкретизувати владну діяльність у всіх сферах, а особливо в частині соціально-правового захисту дитинства, хоча делегування повноважень є досить поширеним явищем у сучасній зарубіжній практиці [120; 95, с. 5].

Делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню є досить поширеним явищем у сучасній як вітчизняній, так і зарубіжній практиці. Передбачено це і ст. 143 Конституції України, в якій зазначається, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися «окремі повноваження органів виконавчої влади». Відповідно до ч. 4 цієї статті «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

Власне, в Україні делегування повноважень органів виконавчої влади було запроваджено у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р., яким уперше в політико-правовій практиці України було введено інститут місцевих державних адміністрацій. Окремі свої повноваження з питань здійснення державних функцій представник Президента України міг делегувати головам виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад. Після прийняття в червні 1995 р. Конституційного договору «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», який закріпив утворення системи органів місцевих державних адміністрацій, постала проблема унормування контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Загальна координація роботи міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади щодо контролю за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади покладалася на Кабінет Міністрів України, а безпосередній контроль – на місцеві державні адміністрації,

у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади та їх місцеві органи. Районні державні адміністрації мали контролювати здійснення виконками сільських, селищних і міських (міст районного підпорядкування) рад, розташованих на території району, делегованих їм повноважень державної виконавчої влади.

Механізм контролю передбачав аналіз актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад.

Відповідно до чинного законодавства райдержадміністрації контролювали здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Обласні державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим мали право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

У разі, коли сільський, селищний і міський голова порушував Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджав здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушував в установленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством.

Враховуючи вищевикладене, варто зазначити, що удосконалення управлінських функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціального захисту дітей-сиріт, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування потребувало забезпечення:

– самостійності органів державної влади та місцевого самоврядування, громади при реалізації державної політики;

- посилення співпраці між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом чіткого розмежування повноважень у сфері соціально-правового захисту дитинства;

- упровадження дієвих механізмів узгодження рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування для цього;

- вирішення проблеми делегування повноважень щодо роботи з родинами, дітьми, молоддю;

- створення механізму визначення відповідальності та ефективного контролю за законністю здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Далеко не всі органи місцевого самоврядування належним чином виконували свої повноваження – як наслідок, зростала кількість дітей, які опинились поза сімейним оточенням. Не останню роль у цьому питанні відіграла і відсутність у органів місцевого самоврядування, зокрема сільських, селищних рад, економічних важелів впливу та фінансових ресурсів, які могли б створити умови для вирішення соціальних проблем сім'ї та дитини.

З метою вирішення вказаної проблеми існувала необхідність активізації роботи щодо взаємодії та залучення громади до вирішення проблем дитинства. Доцільно було б застосовувати через законодавче закріплення досвід тих адміністративно-територіальних одиниць, де створені та працюють громадські комісії (інспекції) у справах дітей, які є дорадчими органами місцевої виконавчої влади щодо вирішення проблем дітей. Такі громадські формування створюються рішенням органу місцевого самоврядування, таким самим рішенням затверджується їх склад. До складу комісій входять, переважно, педагоги, депутати, медичні працівники, представники батьківських комітетів, громадськості та правоохоронних органів.

Є райони, в яких за кожним із неповнолітніх, які перебувають на обліку служби у справах дітей, закріплено громадського вихователя із числа депутатів, активних членів громади. У деяких областях на громадських засадах працюють

куратори по роботі з молоддю та сім'ями і громадські комісії. У межах формування громадського суспільства досить дієвою формою залучення громадськості до вирішення проблем дітей є також вуличні комітети. Вони залучають місцевих жителів до збору гуманітарної допомоги дітям із малозабезпечених родин, проводять профілактичну роботу серед молоді. На території окремих ОТГ активно працюють жіночі ради й координаційні центри, що надають допомогу підліткам, які перебувають на обліку служби у справах дітей. У різній місцевості представники громадськості називаються по-різному. Це й уповноважений на громадських засадах служби у справах дітей при сільській та селищній раді, уповноважений служб у справах дітей на громадських засадах при органах місцевого самоврядування, уповноважений з прав дитини на громадських засадах, інспектор з охорони дитинства на громадських засадах, громадський інспектор з охорони дитинства, громадський інспектор у справах неповнолітніх. І хоча є відмінності в їхніх функціональних обов'язках, діяльність їх спрямовується на захист прав та інтересів дітей, закладів, які розташовані на відповідних територіях. В інших випадках ці функції можуть виконувати секретарі місцевих рад, працівники сільських клубів, соціальні працівники, бібліотекарі, працюють у взаємодії із сільським, селищним головою та членами сільських, селищних виконкомів. Це дає їм можливість спиратися на підтримку органів місцевого самоврядування, більш ефективно вирішувати різноманітні проблеми в інтересах дітей.

Певні спроби нині втілюються із запровадженням соціальних уповноважених, які за задумом повинні об'єднати в собі повноваження із соціального захисту і родин, і дітей.

Враховуючи такий досвід, вважаємо, що для удосконалення управлінських функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, органам місцевого самоврядування варто на законодавчому рівні посилити вплив та «державне втручання» в родини, оскільки «державне втручання» є широким за своїми цілями та методами поняттям. Так, надання соціальної та матеріальної

допомоги малозабезпеченій сім'ї є теж варіантом державного втручання. Адже щоб визначити, яка саме допомога потрібна, треба з'ясувати, в якому становищі перебуває сім'я.

У деяких випадках для запобігання негативним ситуаціям у дитячому середовищі було б доцільним посилити державне втручання в сімейні справи. Зокрема, цільова виплата допомоги на новонароджену дитину, крім органів управління праці та соціального захисту населення, і то лише під час призначення допомоги, жодним органом належним чином не контролюється, хоча мала б контролюватися суворіше, адже нерідко «дитячі» гроші витрачаються не на потреби дитини, а на вирішення інших «дорослих» проблем і задоволення потреб, а іноді стає додатковим доходом батьків, який витрачається на придбання алкоголю чи наркотичних засобів. Державне втручання є необхідним і тоді, коли має місце насильство в сім'ї, особливо стосовно дітей.

Отже, основна роль у виконанні поставлених завдань покладається передусім на громаду. Незважаючи на те, що ресурси сільської місцевості відрізняються від міста, на нашу думку, роботу в цьому напрямку, якщо є бажання, організувати досить просто.

Починаючи від народження дитини її супроводжують різні державні установи. Це і медичні працівники, і працівники освіти, вихователі, вчителі, які знають, чи відвідує дитина дитячий садочок, школу, у якому вигляді, хто турбується про дитину, і якщо з тих чи інших причин батьки не доглядають за дитиною, ситуація в сім'ї потрапляє в поле зору громади і всіх причетних до сфери дитинства державних установ.

Якщо дитина не відвідує школу, батьків викликають до школи. Якщо вони не реагують, вчителі відвідують родину, обстежують стан та умови проживання і харчування дитини і сім'ї. За потреби адміністрація школи звертається до сільської, селищної ради, залучає до відвідування сім'ї членів або голову сільради. Батьків викликають на засідання опікунської ради села, з ними проводить бесіди староста.

Медичні працівники співпрацюють із сільською виконавчою владою та районним керівництвом відділів охорони здоров'я. Медики першими відвідують сім'ї, в яких народилася дитина, і мають інформацію про те, чи потребує сім'я соціальної допомоги.

Спеціалісти медичних закладів спільно із головою сільської, селищної, міської ради, соціальними працівниками з району ознайомлюються з умовами проживання та життєдіяльності сім'ї. Так відбувається далеко не в кожній громаді міста чи села, але, на щастя, це не поодинокі випадки.

З метою вирішення вказаної проблеми пропонуємо: активізувати роботу щодо взаємоінформування та залучення громади до вирішення проблем дитинства. Доцільно було б застосовувати досвід тих адміністративно-територіальних одиниць, де створені та працюють громадські комісії (інспекції) у справах дітей, які є дорадчими органами місцевої виконавчої влади щодо вирішення проблем дітей. Такі громадські формування створюються рішенням органу місцевого самоврядування, таким самим рішенням затверджується їхній склад.

Недостатньо ефективним є механізм взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями, інститутами громадянського суспільства, які здійснюють діяльність у сфері захисту прав дітей. Нові технології, спрямовані на попередження соціального сирітства та розвиток превентивних послуг, які пропонуються такими громадськими організаціями, не завжди знаходять підтримку з боку органів виконавчої влади і впроваджуються повільними темпами.

Такий стан речей не сприяє якісній роботі в цьому напрямі. Зокрема, згідно із Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» штатна чисельність працівників районних і міських служб у справах дітей устанавлюється залежно від кількості неповнолітніх, які проживають у районі, місті (один працівник служби на 1 тис. неповнолітніх у районах і ОТГ та не менше 1 на 2 тис. – у містах). Фактично навіть такі показники навантаження на одного державного службовця сфери захисту прав дитини перевищуються в 2-5 разів.

Мізерне фінансування місцевих бюджетів не дає змогу розширювати штатну чисельність служб, які безпосередньо працюють із проблемами сфери захисту дитинства загалом та дітей без батьківської опіки зокрема. Відсутня чітка визначеність сфер компетенції органів управління. Вищезазначений Закон передбачає головні завдання органів і служб у справах дітей (серед яких є розроблення заходів щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів дитини; координація зусиль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організацій та установ у вирішенні питань соціального захисту неповнолітніх; здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю та умовами утримання й виховання неповнолітніх у спеціальних установах; ведення державної статистики, надання консультацій з питань соціального захисту та профілактики правопорушень неповнолітніх) [268].

Але всі перелічені завдання є однаковими для всіх рівнів, що призводить, зокрема, до втручання обласних структур у діяльність міських і районних органів влади.

Отже, на сьогодні, аналізуючи структуру органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють діяльність щодо захисту прав дітей без батьківської опіки, можна стверджувати, що найбільша чисельність працівників перебуває в міністерствах, відомствах, в обласних та районних управліннях. У сільських радах відповідні підрозділи взагалі відсутні, незважаючи на потребу здійснення діяльності щодо захисту прав дітей без батьківської опіки та профілактики негативних явищ у дитячому середовищі, яку необхідно здійснювати органами місцевого самоврядування.

Удосконалення управлінських функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, потребує розроблення ефективної структури органів державної влади та місцевого самоврядування із залученням інститутів громадянського суспільства при чіткому розподілі повноважень, відповідальності та центрів впливу.

4.3. Регіональна модель управління процесами соціально-правового захисту дітей

Активна соціальна політика держави спрямована на підтримку найбільш вразливих верств населення стосується безпосередньо і захисту дитинства. Удосконалюється нормативно-правова база в напрямку покращення становища дітей і сімей з дітьми, активно реалізуються цільові програми, впроваджуються нові форми роботи з різними категоріями дітей. Однак у зв'язку з тим, що Україна перебуває в активному пошуку оптимального вирішення проблем соціального захисту дитинства в умовах децентралізації владних повноважень активізується пошук найефективнішої управлінської моделі, яка б реалізовувала основні принципи Конвенції ООН про права дитини.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває проблема формування державних механізмів управління удосконалення профілактики дитячої бездоглядності та наповнення новим змістом процесу адаптації до суспільного життя дітей, позбавлених повноцінного сімейного виховання.

Насамперед тому, що державна політика, державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, спрямовані на подолання наслідків, яким є сирітство, а не вирішує причину. Крім того, необхідно усвідомити, що в результаті позбавлення сімейного оточення порушується одне з базових прав дитини, проголошених Конвенцією ООН про права дитини, яка для України набула чинності 27 вересня 1991 р. Ратифікувавши Конвенцію, Україна, спираючись на першорядність загальнолюдських цінностей і гармонійного розвитку особистості, визнала пріоритет інтересів дитини в суспільстві та необхідність особливої турботи про соціально незахищених дітей, зокрема, дітей, позбавлених батьківського піклування. У Конвенції зазначено, що дитина, яка постійно або тимчасово позбавлена сімейного оточення, не повинна залишатися в такому оточенні й має право на захист і допомогу держави [131].

Враховуючи те, що діючі державні механізми у сфері управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, не

задовольняють потреби сучасності та потребують модернізації – вважаємо, що головними цілями державної політики та державних механізмів управління, які стануть визначальним фактором у здійсненні соціально-правового захисту та мінімізації сирітства, мають бути:

- здійснення необхідних умов для реалізації насамперед сім'єю її економічної, виховної і культурно-психологічної функції;

- підвищення якості життя сімей із дітьми, не лише на стадії народження, а й у процесі її виховання;

- забезпечення прав дітей, особливо дітей, позбавлених батьківського піклування, на їх повноцінний фізичний інтелектуальний розвиток, права на сімейне виховання;

- гарантії для дітей, позбавлених батьківського піклування, на надання належної підтримки з боку держави для надання освіти, охорони здоров'я, отримання першого робочого місця, захисту житлових прав та ін.

На нашу думку, потребують модернізації державні механізми управління спрямовані на соціогуманітарну, культурно-духовну підтримку родин, які виховують дітей. Це дозволить скоротити кількість батьків, для яких народження дітей та отримання державної допомоги є основним видом доходу, а отже, зменшити кількість соціальних сиріт, які після закінчення виплати зазначеної допомоги віддаються на утриманні державі. За цим проглядається поширення явища бездоглядності та відсутності дієвих превентивних механізмів виходу дитини із сім'ї, реабілітації не лише проблемних дітей, але і їхніх батьків.

Для цього пропонуємо шляхи удосконалення, гармонізації діяльності інститутів громадянського суспільства в напрямі формування сприятливих умов для підтримки родин, функціонування родинних форм виховання проблемних дітей. Зокрема:

- економічних (оподаткування, кредитування, бюджетування, мотивація, фінансовий контроль у сфері здійснення заходів щодо розвитку сімейних форм виховання дітей);

– організаційних (створення ефективної структури управління соціально-правовим захистом дітей, розмежування повноважень учасників, уникнення дублювання функцій);

– інституційних (внесення змін до чинної нормативно-правової бази стосовно правового захисту дітей, шляхом посилення ролі органів місцевого самоврядування, залучення релігійних організацій, інститутів громадянського суспільства для підтримки родин із дітьми, первинної профілактики сирітства, та подолання його наслідків);

– соціальних (соціальної інтеграції; підвищення авторитету шлюбу, сім'ї, духовних цінностей родини; гармонізації поведінки та способу життя родин, які виховують дітей, збагачення духовних надбань; запровадження інституту духовних подвижників, та духовних наставників дітей, позбавлених батьківського піклування);

– партнерства з інститутами громадянського суспільства (стимулювання діяльності неурядових організацій; внесення змін до чинного законодавства для передбачення можливості участі громадських, благодійних, релігійних організацій, приватних установ у здійсненні державної політики щодо соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, реабілітації, ресоціалізації батьків, роботи із сім'ями дітей, участь у частині організації дозвілля, занять фізкультурою і спортом, навчально-виховному процесі з учнями інтернатних закладів, дитячих будинків сімейного типу, сімей опікунів, піклувальників; участі у проблемах подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, створення сімейних форм виховання) (рис. 4.2, 4.3, 4.4).



Рис. 4.2. Державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей без батьків

Джерело: розроблено авторами.

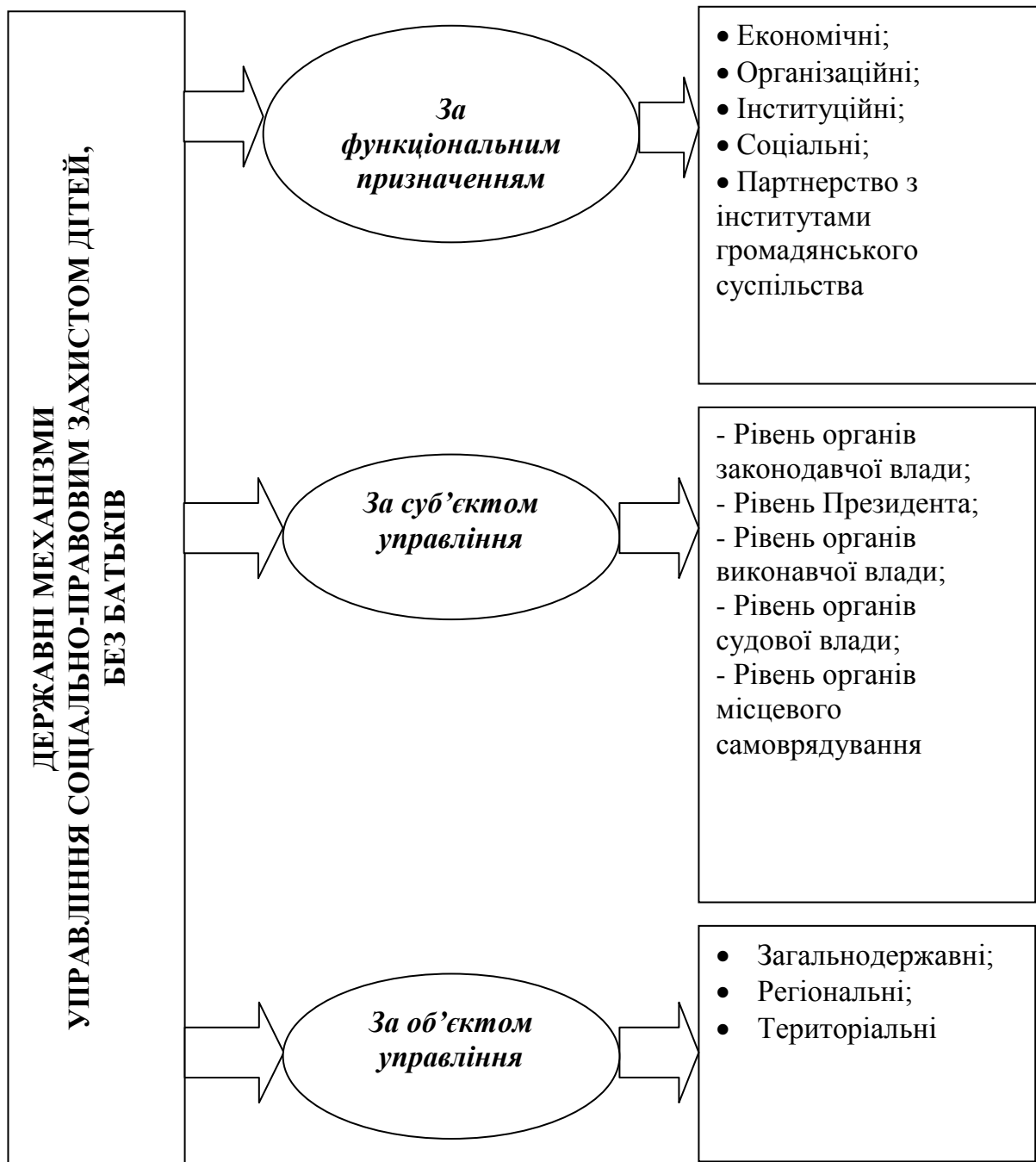


Рис. 4.3. Класифікація державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування

Джерело: розроблено авторами.



Рис. 4.4. Комплексні державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування

Джерело: розроблено авторами.

Інструментами реалізації економічного механізму стануть:

– зменшення масштабів бідності, збільшення допомоги непрацездатним членам родини, примусове працевлаштування батьків, які не працюють та ухиляються від виховання дітей;

– створення працівникам, які мають дітей, сприятливих умов для поєднання трудової діяльності з вихованням дітей: переваги при працевлаштуванні, додаткова відпустка одночасно обом батькам для проведення спільного з дитиною відпочинку;

– забезпечення умов для подолання негативних тенденцій і стабілізації матеріального становища сімей через надання пільгових кредитів на придбання, оренду житла, зменшення ставок оподаткування та ін.;

– бюджетування, посилення цільової, адресної матеріальної допомоги сім'ям у вихованні дітей, при цьому передбачити, що зазначена допомога повинна витратитись на придбання речей, продуктів харчування, одягу та взуття для дитини, з можливістю здійснення контролю за її використанням;

– розроблення механізму фінансування утримання дітей у державних закладах за рахунок примусового відрахування коштів із заробітку батьків, або їх примусової трудової діяльності;

– розроблення системи фінансування тимчасового (на період кризи в біологічній родині дитини) утримання дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, у сім'ях громадян, які належним чином акредитовані для фостерного виховання вказаного контингенту дітей;

– збільшення мінімального розміру щомісячної допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, що дасть фінансову можливість виховувати дитину її батьками, а не вирішувати питання щодо її влаштування, та буде додатковим аспектом у вирішенні питання раннього сирітства;

– розроблення системи мотивацій для стимулювання діяльності працівників структури органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та біологічних сімей дітей, сімей, які беруть на виховання дитину-сироту.

Інструментами реалізації організаційного механізму стануть:

– проектування функціональної структури управління соціально-правовим захистом дітей, без батьків та регламентації взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, упорядкування їхніх повноважень, розмежування та уникнення дублювання їхніх функцій, забезпечення їх технічними ресурсами;

– формування кадрового забезпечення (підготовка фахівців) у сфері соціально-правового захисту дитинства;

– розвиток нових соціальних технологій розвитку підтримки сім'ї, мережі спеціалізованих закладів соціального обслуговування сім'ї, дітей та молоді, розширення обсягу послуг, які ними можуть надаватись, у тому числі консультативних, психотерапевтичних, по виходу із кризових ситуацій, соціально-психологічної адаптації до нових умов;

– ведення обліку родини, в яких існує ризик виходу дитини із родини за несприятливих умов у родині, та особливу увагу приділити родинам, де дітей виховує один із батьків, де батьки не працюють, де зловживають алкоголем або повернулись із місць позбавлення волі, сім'ї осіб із числа дітей, позбавлених батьківського піклування, з метою координації роботи в напрямку усунення проблем та створення максимально комфортних умов для виховання дитини;

– розроблення критеріїв соціального неблагополуччя в родинах, які виховують дітей, з визначенням мінімальної межі, допустимої для подальшого перебування дитини в родині;

– створення бази даних осіб, які мають бажання стати прийомними батьками для дітей, позбавлених батьківського піклування, на тимчасовій основі, у тому числі й до вирішення питання щодо родини дитини, в якій виникла несприятлива ситуація, та її подальшої долі;

– створення бази даних неповних сімей, де дітей виховує один із батьків; створення бази даних дітей, батьки яких перебувають на заробітках за кордоном;

– розроблення кількісних та якісних показників ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування у зазначеній вище сфері, при цьому запровадження відповідного стимулювання при успішному виконанні обов'язків;

– розроблення і впровадження системи управлінського аудиту, який дозволив би розумно розмежувати ресурси згідно зі встановленими завданнями, здійснити оцінку ризиків при їх виконанні та забезпечити контроль за досягненням результатів, виокремити персональну відповідальність керівників та посадових осіб за вирішення поставлених завдань та оцінку ефективності бюджетних витрат;

- підвищення дієздатності й ефективності функціонування системи влади шляхом збалансованого розподілу повноважень і функцій між її гілками й органами;

- передачі місцевим громадам функцій виконавчих органів щодо здійснення соціально-правового захисту дітей, у тому числі й без батьківської опіки, підтримки сімей з дітьми і молоді та достатніх ресурсів для їх реалізації;

- вирішення проблеми територіальної організації країни, реформування адміністративно-територіального устрою.

Інструментами реалізації інституційного механізму стануть:

- створення сприятливого інституційного середовища та задіяння ефективної моделі державного управління процесами мінімізації дитячого сирітства, яка охоплює діяльність інституціональних елементів, що представляють суб'єктів державної політики у сфері соціально-правового захисту дитинства, відмінного статусу з різним призначенням та роллю у процесах її формування і реалізації.

Реалізація інституційного механізму дасть змогу зменшити управлінський апарат, а кошти, які вдалося б зекономити, спрямувати на покращення фінансування новоствореної структури та її працівників, що дозволило б підвищити мотивацію до виконання повноважень та слугувало б стимулом, покращити інформаційний обмін та координацію дій щодо соціально-правового захисту дитинства, у тому числі дітей, позбавлених батьківського піклування. Крім того, інтернатні заклади, які підвідомчі Міністерству освіти і науки України, передати новоствореному міністерству. Таким чином, робота зі створення сімейних форм виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, буде в компетенції одного відомства і конфлікт інтересів при влаштуванні та наповненні закладів буде вичерпаний;

- внесення змін до чинного законодавства, зокрема Законів України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні» з питань взаємодії цих органів, трансформації делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні).

Це стосується повноважень при організації роботи щодо: запобігання бездоглядності, безпритульності дітей; вирішення, відповідно до законодавства, питань про повне державне утримання дітей, які залишились без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти; забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов дітей, що залишились без піклування батьків, влаштування їх на виховання в сім'ї громадян; вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; вирішення питань щодо організації превентивної роботи із сім'ями, які виховують дітей;

– розроблення технологій і напрямків роботи зі здійснення соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, захисту їхніх прав на сімейне виховання, підтримку біологічної родини шляхом призначення безпосередньо відповідальних посадових осіб за конкретну мету та забезпечення на законодавчому рівні відповідальності за невиконання або неналежне виконання передбачених обов'язків.

Інструментами соціальних механізмів будуть:

– соціальна адаптація дітей, позбавлених батьків;

– зменшення масштабів «соціального сирітства» за рахунок первинної профілактики та створення бази даних дітей, які мають ризик виходу за межі виховання біологічної родини, через несприятливу атмосферу в сім'ї;

– удосконалення системи державних гарантій підтримки сімей з дітьми через соціальний супровід молодих сімей із дітьми, при цьому особливу увагу приділити супроводу сімей, які утворили особи з числа дітей, позбавлених батьківського піклування;

– посилення правового захисту дитинства, підтримку біологічної родини як найсприятливішого середовища для виховання дитини;

– посилення роботи на упередження соціального сирітства при безпосередньому контролі на паритетних, договірних та примусових засадах щодо біологічної родини;

– розширення державної підтримки розвитку нових форм сімейного виховання дітей, які залишились без батьківської опіки, у тому числі по фостерному типу, які могли б взяти на тимчасове виховання дітей із кризових сімей;

– активна корекційно-реабілітаційна, навчальна, освітня робота з батьками дитини щодо відновлення гармонії та позитивних стосунків між батьками, між батьками та дитиною;

– підвищення авторитету шлюбу, сім'ї, духовних цінностей родини;

– виховання поваги до батьків, дитини, родини, релігійних канонів;

– гармонізація поведінки та способу життя родин, які виховують дітей, збагачення духовних надбань;

– дотримання духовних принципів, відтворення гармонії в житті та святості;

– запровадження інституту духовних подвижників та духовних наставників дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які виховуються в інтернатних закладах, сімейних формах виховання.

До інструментів механізму партнерства з інститутами громадянського суспільства належать:

– стимулювання діяльності неурядових організацій (наприклад, запровадження механізму економічних, фінансових стимулів, податкових, кредитних та ін.);

– внесення змін до чинного законодавства для передбачення можливості участі громадських, благодійних, релігійних організацій, приватних установ у здійсненні державної політики щодо соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, реабілітації, ресоціалізації батьків, роботи із сім'ями дітей, участь у проведенні дозвілля, навчально-виховному процесі з вихованцями інтернатних закладів, дітей із прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, сімей опікунів, піклувальників за умови належно розробленої акредитації зазначених організацій;

– участі інститутів громадянського суспільства у проблемах подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, створення сімейних форм виховання та ін.

Реалізація вищевказаних державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування буде результативною при внесенні змін до структури органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в бік посилення взаємодії вказаних органів та нормативно-правового регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства. Основними засадами реалізації державних механізмів управління соціально-правовим захистом сирітства будуть визначені цілі державної соціальної політики, пріоритетні завдання та заходи (рис. 4.4).

При цьому вертикаль органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування суттєво зміниться, а регіональна модель модернізації державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей без батьків матиме такий вигляд (рис. 4.5).

Нині діяльність спеціалістів у вказаній сфері спрямована від каральних заходів до соціально-терапевтичного впливу [137, с. 56]. Втручання в життя родини на ранніх етапах базувалось на покаранні батьків та відлученні від них дитини, що не вирішило ситуацію, а лише збільшило кількість дітей без батьківської опіки.

Вимогою сьогодення є діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямована на виправлення лінії поведінки батьків і збереження сім'ї, особливо на місцевому рівні. Оскільки сфера захисту дітей потребує зусиль різних спеціалістів, то для превентивної міри доцільно було б при створенні штатного розпису передбачити посади юристів, психологів, соціальних педагогів. Це дозволить проводити кваліфіковану «терапію» родини в найскладніших ситуаціях, а державі якісно виконувати свою соціальну функцію [295, с. 39]. При цьому структура управління соціально-правового захисту дитинства виконуватиме основні функції (організація, мотивація, контроль, планування, координація), реалізовуватиме основні принципи, цілі, пріоритетні завдання та заходи у сфері захисту дитинства.

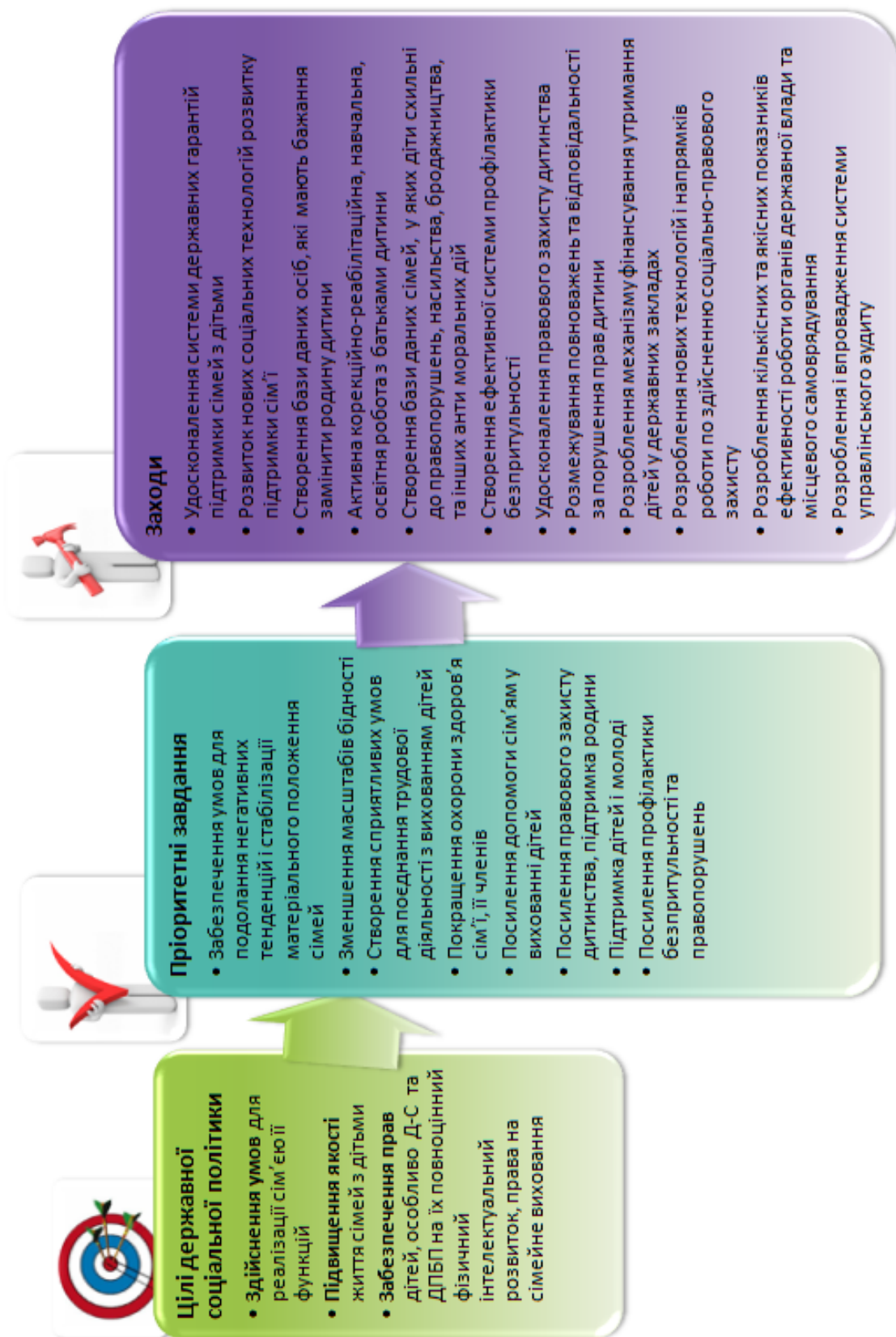


Рис. 4.5. Засади реалізації державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування

РОЗДІЛ 5

СТРАТЕГІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ СОЦІАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ ДІТЕЙ

5.1. Інституційні засади модернізації механізмів державного управління у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей

Поширення явищ дитячої бездоглядності, безпритульності, соціального сирітства, жорстокого поводження з дітьми, а також стрімкий процес інституціалізації дітей із малозабезпечених та багатодітних родин свідчить про суттєве послаблення державної політики у сфері підтримки сім'ї та охорони дитинства.

Значною мірою ця ситуація пояснюється недостатнім концептуальним осмисленням змісту механізмів державного управління процесами соціального благополуччя дітей, їх орієнтирів, сутності, принципів, форм і методів, а також невідповідністю діючих державних механізмів реальним потребам дитячого населення. Зміст державної політики в зазначеній сфері нині фактично полягає в соціальному захисті та подоланні наслідків сімейного неблагополуччя.

Такий підхід призводить до того, що основним об'єктом, на який спрямовані заходи державної сімейної політики, є сім'ї, що потребують допомоги внаслідок перебування в ситуації соціального ризику, а решта сімей залишаються поза увагою державних, громадських та бізнесових інститутів, що з часом призводить до втрати їх виховних та економічних функцій, адже не всі сім'ї мають достатній внутрішній ресурс, здатний протистояти негативному впливу фінансової та економічної кризи. Таким чином, держава виконує роль утримувача, ототожнюючи соціальну допомогу сім'ям із підтримкою незахищених груп населення, хоча сім'ї потребують не утримання, а насамперед створення умов для реалізації своїх функцій [125].

Об'єктивною причиною стану справ, що склався, є ліквідація центрального органу виконавчої влади, який здійснював державну політику безпосередньо у сфері сім'ї та передача його функцій до компетенції Мінсоцполітики України.

Зазначене потребує суттєвого оновлення діючих підходів до формування державної політики в досліджуваній сфері, що включає:

- трансформацію державної політики захисту прав дитини в державну сімейну політику на базі загальноекономічної стратегії держави;

- зосередження уваги державної політики не на боротьбі з дитячою бездоглядністю, безпритульністю та іншими негативними проявами, а на побудові цілісної системи благополуччя дітей, компонентами якої є фізичне, духовне, економічне та соціальне благополуччя кожної дитини;

- перехід від політики підтримки лише соціально незахищених категорій сімей до стимулювання сімейного благополуччя, створення умов для розвитку сім'ї та виконання нею її соціальних функцій, пов'язаних із турботою і вихованням дітей, формуванням особистості, самостійного виходу із кризових ситуацій;

- запровадження єдиної національної системи моніторингу впливу державної політики та діяльності державних структур на забезпечення прав дітей, з чіткими індикаторами оцінки, замість існуючої нині розрізненої та розгалуженої системи статистичної відомчої звітності.

Під цілісною системою благополуччя дітей ми розуміємо систему, яка б забезпечувала основні потреби та права всього дитячого населення, створювала умови, за яких кожна дитина незалежно від віку, стану здоров'я чи складних життєвих обставин зростає й розвивається в безпечному середовищі сім'ї та громади.

Відповідно до статей 1 та 2 Декларації про соціальні і правові принципи, захисту та благополуччя дітей, особливо при передачі дітей на виховання і їх усиновлення на національному й міжнародному рівнях, яка є чинною для України, кожна держава має приділяти першочергову увагу благополуччю сім'ї

та дитини. При цьому констатується, що благополуччя дитини залежить від родини. Проте термін «благополуччя» хоча і є достатньо поширеним у науковому середовищі та є предметом вивчення багатьох наук: медичних, педагогічних, соціальних, економічних, у галузі державної політики з питань охорони дитинства – є маловживаним.

Тому включення зазначеного терміна та пов'язаної з ним термінології до українського законодавства буде відповідати кращому закордонного досвіду.

Все вищевикладене засвідчує необхідність удосконалення інституційного, економічного, бюджетного, освітньо-виховного, соціального та комунікаційного механізмів державного управління процесами соціального благополуччя дітей (додаток К).

Основними компонентами удосконалення *інституційного* механізму є такі.

I. Модернізація системи управління сферою сім'ї та дитинства, а саме: об'єднання на центральному, регіональному та районному рівнях структур, до повноважень яких належить реалізація державної політики у сфері соціального захисту дітей та сімей. При цьому системні зміни мають відбуватись передусім на місцевому рівні та передбачати заходи зі зміцнення структур місцевого рівня, їхнього кадрового складу та матеріально-технічного забезпечення.

Необхідність створення спеціального органу, який би об'єднував у собі вирішення питань захисту прав дітей та сімей, доводять також наукові праці І. Цибуліної [324], М. Бутка [29], Ю. Харченко [309], М. Ребкало [257].

Таким чином, на наш погляд, на центральному рівні необхідно утворити єдиний окремий орган з питань дітей та сім'ї – Агентство у справах сім'ї та дітей (рис. 5.1), замість трьох, які діють на сучасному етапі (Департамент забезпечення прав дітей та оздоровлення, Директорат сім'ї та соціальної підтримки населення та Департамент інтеграції та соціальних послуг).



Рис. 5.1. Пропозиційна модель державного управління у сфері захисту прав дитини

На регіональному рівні пропонуємо створити Департаменти у справах сім'ї, дітей та надання соціальних послуг з такою організаційною структурою:

- служба захисту прав дітей (реалізація державної політики та формування регіональної політики у сфері забезпечення прав дітей та їх соціального захисту, контроль за дотриманням законодавства у сфері соціально-правового захисту дітей);

- управління сімейної політики (реалізація державної політики та формування регіональної політики у сфері сім'ї, контроль за дотриманням законодавства в цій сфері);

- управління соціальних послуг для дітей та сімей (методичне забезпечення та контроль за надавачами соціальних послуг).

Така модель державного управління у сфері захисту прав дитини передбачає, що соціальні послуги будуть надаватись безпосередньо на рівні громади села, селища, міста. Тому на цьому рівні центр надання соціальних послуг сім'ям та дітям має бути окремою структурою для надання послуг, а спрямування його забезпечуватись новоствореними службам у справах дітей та сімей.

Запропонований підхід дозволить:

- забезпечити єдиний підхід до формування та реалізації державної політики у сфері сім'ї та дитинства;
- ліквідувати безсистемність та фрагментарність управління у сфері сім'ї та дітей, упорядкувати процес управління;
- забезпечити прийняття рішень щодо дітей та визначення видів допомоги сім'ям через єдиний центр за принципом «єдиного вікна»;
- уникнути дублювання завдань та функцій служб у справах дітей та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;
- підвищити оперативність та швидкість у прийнятті рішень стосовно дітей;
- забезпечити ефективність використання адміністративних, технічних, фінансових ресурсів (фінансування адміністративного й технічного персоналу, обслуговування території, ремонтні роботи, обладнання тощо);
- підвищити якість надання соціальних послуг, їх доступність, адресність, своєчасність, комплексність;
- виявити та усунути прогалини в охопленні сімей із дітьми адміністративно-територіальної одиниці соціальними послугами;
- запровадити єдиний підхід до обліку дітей та сімей, які опинились у складних життєвих обставинах.

Потребує вирішення не лише питання удосконалення структури органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а і зміцнення правового статусу Служб у справах дітей та сімей, через розширення їхніх повноважень, зокрема наділення функціями контролю та нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо: охорони життя і здоров'я дітей, їх права на освіту,

відпочинок та змістовне дозвілля; майнових та житлових прав дітей на відповідній території (у зв'язку з реформуванням органів прокуратури, ці функції нині не здійснюються жодним органом), забезпечення їх необхідними матеріальними, фінансовими та кадровими ресурсами.

Обов'язковою умовою також, на наш погляд, є унормування штатної чисельності працівників новостворених служб у справах дітей та сімей залежно не лише від чисельності дитячого населення, а й від віддаленості їхнього фактичного робочого місця від населених пунктів, що входять до складу району/об'єднаної територіальної громади та соціально-демографічних тенденцій на конкретній території.

При цьому в таких службах обов'язково мають бути окремі сектори з проведення профілактичної роботи (нині у складі служб у справах дітей передбачено лише створення окремих підрозділів для здійснення функцій щодо опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування). І наявна штатна численність діючих служб у справах дітей зазвичай дозволяє займатись лише питаннями влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлення батьківського піклування, при цьому робота з профілактики дитячої бездоглядності здійснюється за залишковим принципом.

II. Налагодження дієвого механізму координації у сфері захисту прав дитини. Зазначене викликане тим, що наявна система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є розгалуженою, відповідальність розділена між різними центральними та місцевими органами виконавчої влади. Це не дозволяє здійснювати управління та спрямування діяльності в цій сфері ефективно.

Отже, постає необхідність перегляду ролі та повноважень Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства, яка здійснює координацію діяльності у сфері захисту прав дитини на центральному рівні. Для підвищення рівня впливу рішень цього консультативно-дорадчого органу, на нашу думку, її має очолювати не Міністр соціальної політики України, оскільки інші її члени посідають рівнозначні йому посади, а посадова особа вищого рівня, Прем'єр-міністр або Віце-прем'єр-міністр України (згідно з визначеним Кабінетом

Міністрів України розподілом обов'язків). До того ж, на наше переконання, змісту діяльності цього органу буде відповідати назва – Міжвідомча рада з питань охорони дитинства.

III. Посилення відповідальності органів місцевого самоврядування з питань охорони дитинства через:

- запровадження Стандартів соціально-правового захисту дітей у територіальній громаді з відповідними індикаторами, які включатимуть перелік обов'язкових органів та служб, заходів, фінансових ресурсів (з визначенням обов'язкової частки місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію соціальних програм щодо дітей, у тому числі загальну та позашкільну освіту, охорону здоров'я, матеріальну підтримку сімей з дітьми, соціальні послуги з підтримки родин тощо) і т. ін.;

- розроблення окремого нормативно-правового акта (Закон України «Про органи опіки та піклування») з чітким визначенням меж компетенції, функцій та відповідальності органів опіки та піклування сільського, міського та районного рівнів;

- наділення виконавчих органів сільських, селищних та міських рад делегованими повноваженнями у сфері соціально-правового захисту дітей;

- внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо персональної відповідальності голів сільських, селищних, міських рад за організацію соціального захисту дітей, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у тому числі за неякісне здійснення контролю за умовами проживання дітей у неблагополучних сім'ях, відсутність (несвоєчасність) реагування на факти невиконання батьками батьківських обов'язків, залишення дітей без батьківського піклування, прийняття необґрунтованих рішень щодо направлення дитини на виховання до державного закладу;

- конкретизацію в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» функцій здійснення місцевими державними адміністраціями контролю за дотриманням виконавчими органами сільських, селищних та міських рад законодавства у сфері захисту дітей;

- розроблення порядку судового оскарження бездіяльності представницьких органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад) та зобов'язання їх до вчинення дій щодо прийняття рішень, спрямованих на виконання законодавства України у сфері охорони дитинства (у разі, якщо вимоги законодавства відповідним органом місцевого самоврядування ігноруються), зокрема щодо створення служб у справах дітей, прийняття програм з питань соціально-правового захисту дітей;

- запровадження механізму залучення депутатів місцевих рад до вирішення питань соціального захисту дітей та сімей на їх виборчому окрузі через доповнення статті 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» пунктом відповідного змісту, а також застосування системи наставництва та шефства з боку депутатів місцевих рад та членів громади над сім'ями та дітьми, які опинились у складних життєвих обставинах (депутат місцевої ради має бути ланкою між сім'єю, дитиною та органом опіки та піклування);

- наділення сільських та селищних старост конкретними повноваженнями у сфері профілактики дитячої бездоглядності та безпритульності, жорстокого поводження, захисту дітей (виявлення та інформування відповідних органів та служб про дітей у складних життєвих обставинах, дітей, залишених без батьківського піклування, реагування на випадки жорстокого поводження з дітьми, загрози їхньому життю та здоров'ю);

- запровадження інституту регіональних представників Уповноваженого Президента з прав дитини (на громадських засадах ці функції можуть виконувати представники правозахисних організацій, визначені за результатами відповідних конкурсних процедур);

- запровадження практики проведення громадських слухань з питань реалізації державної політики із соціально-правового захисту дітей як на місцевому, так і регіональному рівнях.

IV. Удосконалення механізму примусового лікування від алкогольної та наркотичної залежності, психіатричних розладів у осіб, які мають малолітніх та неповнолітніх дітей, через прийняття відповідних змін до законодавства.

V. Посилення санкцій сімейної відповідальності через застосування більш жорстких заходів відповідальності до батьків, які порушують права дітей на освіту, охорону здоров'я, належний догляд та осіб, які позбавлені батьківських прав, а їх діти передані на утримання держави через запровадження спеціальних індикаторів визначення факту неналежного виконання батьками батьківських обов'язків та застосування таких заходів впливу до них, як адміністративний арешт, громадські виправні роботи та позбавлення волі.

У цьому напрямку корисним є досвід сусідньої Білорусії, де Декретом Президента Республіки Білорусь від 24.11.2006 р. № 18 [58] визначено, що батьки, позбавлені батьківських прав, або у яких дітей було відібрано, зобов'язані компенсувати витрати на їх утримання. Витрати на утримання дітей утримуються з обох батьків солідарно.

У випадку, якщо батьки не працюють, під час розгляду питання про позбавлення батьківських прав чи відібрання дітей у судовому порядку виноситься рішення про їх працевлаштування.

Орган з питань праці, зайнятості та соціального захисту зобов'язаний протягом трьох робочих днів визначити одну чи декілька організацій для працевлаштування таких осіб.

Контроль за їх щоденною явкою на роботу здійснюється роботодавцем, органами соціального захисту та внутрішніх справ. За ухилення від виконання рішення суду про працевлаштування передбачена кримінальна відповідальність.

На наш погляд, такі зміни є доцільними і в нашому законодавстві, оскільки за нинішніх умов позбавлення батьківських прав лише «полегшує» життя таких батьків, вони продовжують деградувати, вести аморальний спосіб життя, народжувати інших дітей, у той час як держава витрачає на утримання їх дітей значні кошти.

Водночас примусове працевлаштування могло б мати певний терапевтичний ефект.

Наступним механізмом, який потребує вдосконалення, є *економічний*. Основними заходами для реалізації цього є:

1) підвищення економічної спроможності сімей із дітьми:

- зниження рівня безробіття, створення нових робочих місць, особливо в сільській місцевості;

- створення привабливих умов для відкриття приватних сільськогосподарських (фермерських) підприємств сім'ями з дітьми в сільській місцевості (безвідсоткові кредити тощо);

- запровадження системи заохочень для роботодавців, які створюють на виробництві спеціальні умови для працівників, що мають дітей (гнучкий графік роботи, дитячі кімнати тощо) та приймають на роботу осіб соціально незахищених категорій (одиноких матерів, багатодітних батьків, осіб з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування);

2) підвищення економічного добробуту сімей з дітьми:

- надання сім'ям із дітьми пільгових кредитів для придбання житла, індивідуального будівництва;

- запровадження програм будівництва соціального житла для соціально незахищених верств населення;

- пільгове оподаткування осіб, які виховують неповнолітніх та малолітніх дітей (зменшення податку від доходів фізичних осіб залежно від кількості дітей);

3) активізація економічної активності осіб, які ухиляються від виконання батьківських обов'язків (у т. ч. сплати аліментів на дітей) через запровадження спеціальних програм з їх професійної підготовки, перенавчання та працевлаштування.

Удосконалення *бюджетного* механізму державного впливу у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей, на наш погляд, передбачає:

- доповнення Бюджетного кодексу України окремою статтею, яка б визначала обов'язкову частку видатків Державного бюджету України та місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію соціальних програм щодо дітей (у тому числі загальну та позашкільну освіту, охорону здоров'я, матеріальна підтримка сімей із дітьми, соціальні послуги з підтримки родин тощо);

- переведення фінансування інтернатних закладів з центрального на місцевий рівень, через внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України, що приведе до перенаправлення фінансових джерел від утримання таких закладів до фінансування нових послуг підтримки сімей із дітьми, стимулюватиме громади до пошуку додаткових ресурсів роботи із сім'єю, створення послуг за місцем проживання дитини;

- перехід від практики утримання інтернатних закладів до фінансування витрат на надання соціальних послуг дітям та сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах (за принципом «гроші ходять за дитиною»), за місцем їх проживання через: спеціальне оцінювання потреб конкретної родини, що підвищить раціональність використання бюджетних коштів та розроблення механізму тимчасової адресної фінансової підтримки сімей, де існує ризик влаштування дитини до державного закладу на період вирішення життєвих труднощів та за умови виконання сім'єю певних вимог, що стосуються проходження спеціальних програм із працевлаштування, реабілітації, лікування від алкоголізму, проходження курсів із батьківської компетенції тощо;

- визначення напрямів фінансування соціальних послуг, на основі періодичного оцінювання потреб дітей та сімей, які опинились у складних життєвих обставинах конкретної громади, в соціальних послугах;

- заміна прямих матеріальних виплат державної соціальної допомоги сім'ям із дітьми на цільові диференційовані виплати батькам для придбання шкільного приладдя, оздоровлення дітей, оплати за дошкільну, позашкільну освіту тощо, на основі індивідуального оцінювання потреб родини, що підвищить адресність державної допомоги та гарантує використання коштів виключно на потреби дитини;

- зміну підходу до призначення соціальних допомог сім'ям із дітьми через урахування не тільки доходу родини, а й наявності фінансових зобов'язань сім'ї щодо сплати за оренду житла, житловий кредит тощо.

Важливим компонентом забезпечення соціального благополуччя дітей є удосконалення *соціального* механізму, який включає:

- затвердження переліку безкоштовних соціальних послуг, які гарантуються сім'ям та дітям, які опинились у складних життєвих обставинах;

- посилення соціальної захищеності дітей (впровадження державних стандартів (нормативів) та державних соціальних гарантій гідного рівня життя кожної дитини незалежно від місця її проживання); забезпечення рівного доступу до якісних освітніх та медичних послуг, сучасного комфортного житла; внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення» щодо призначення пенсії в разі втрати годувальника, незалежно від того, який стаж мав годувальник на день смерті; спрощення процедури оформлення спадщини на житло дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі порядку успадкування житла, власність на яке за життя батьків не була оформлена належним чином (це сприятиме запобіганню їх безпритульності); запровадження гнучких механізмів надання допомоги дітям із кризових сімей, залежно від конкретних обставин та потреб дитини);

- розроблення інноваційних методів і методик результативного, раціонального і цілеспрямованого соціального впливу на сім'ї груп ризику з метою зміни їх способу життя, активізації їх внутрішніх ресурсів, соціалізації в суспільстві;

- запровадження та реалізацію спеціалізованих корекційних програм та реабілітаційних методик для алко- та наркозалежних батьків, технологій розвитку батьківського потенціалу;

- використання реабілітаційних методик для дітей, які проживають в асоціальних сім'ях;

- впровадження технологій реінтеграції дітей з інтернатних закладів у сім'ї батьків, у середовище громади та технологій з активізації членів громади у вирішенні проблем дітей.

Удосконалення комунікаційного механізму передбачає налагодження тісного зв'язку та взаємодії органів публічної влади, засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства у сфері захисту прав дитини.

Позитивний досвід європейських держав, зокрема Польщі [253], Німеччини, Великобританії [93], свідчить про широке залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації соціальних проектів та надання соціальних послуг вразливим категоріям населення. У цих та інших демократичних країнах громадянське суспільство є рівноправним партнером держави у вирішенні соціальних питань.

Ґрунтуючись на практичному досвіді іноземних держав, пропонуємо такі заходи для вдосконалення *комунікаційного* механізму у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей, актуальність якого полягає в необхідності усунення дистанційності в діях органів публічної влади та громадськості в напрямку поліпшення становища дітей, реалізацію цього ми вбачаємо в розширенні спектра форм їх партнерства, а також у гармонізації стосунків між дітьми та органами, які ними опікуються через:

- запровадження інституту регіональних представників Уповноваженого Президента з прав дитини (на громадських засадах ці функції можуть виконувати представники правозахисних організацій, визначені за результатами відповідних конкурсних процедур);

- забезпечення на державному та місцевих рівнях координації діяльності неурядових організацій із реалізації програм та проектів у сфері захисту прав дитини, спрямування їх безпосередньо у ті галузі охорони дитинства, які мають у цьому найбільшу потребу та становлять важливе суспільне значення (на рівні областей та районів це можливо зробити через координаційні ради у справах дітей при обласних та районних державних адміністраціях, а на державному рівні – через урядовий консультативно-дорадчий орган, Міжвідомчу раду з питань охорони дитинства);

- створення у складі громадських рад при обласних та районних державних адміністраціях профільних комісій з питань захисту прав дітей за напрямками:

захист прав дітей з особливими потребами; робота з дітьми, які опинились у складних життєвих обставинах; захист дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування; захист внутрішньо переміщених дітей тощо;

- створення при органах місцевої влади дитячих громадських рад для врахування думки дітей стосовно реалізації державної політики у сфері дитячого благополуччя, а також їхніх потреб та запитів у процесі її удосконалення;

- обов'язкове включення представників інститутів громадянського суспільства до складу координаційних рад у справах дітей, комісій із захисту прав дитини при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- відкриття при структурних підрозділах, які займаються питаннями захисту дітей, «гарячих ліній», «телефонів довіри» для покращення доступу до них дітей та громадськості;

- створення центральних, регіональних та місцевих банків даних про громадські, правозахисні організації та благодійні фонди, які займаються захистом дітей (за напрямками);

- організація та проведення тематичних навчань та семінарів для інститутів громадянського суспільства, сфера діяльності яких пов'язана з охороною дитинства, з різних аспектів соціально-правового захисту прав дитини;

- запровадження обов'язкового проведення громадських слухань із питань реалізації державної політики із соціально-правового захисту дітей як на місцевому, так і регіональному рівнях.

Сфера застосування комунікаційного механізму не повинна обмежуватись лише взаємодією органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства у сфері надання соціальних послуг.

Цей механізм буде сприяти активізації членів громади, релігійних організацій та церкви у створенні необхідних умов для соціального благополуччя дітей, інформаційно-роз'яснювальної роботи (у тому числі через ЗМІ), спрямованої на формування відповідальності членів суспільства до проблем дітей, відповідального батьківства, толерантного ставлення до дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Важливим державним механізмом управління процесами соціального благополуччя дітей має стати *освітньо-виховний* механізм, адже у шкільному середовищі дитина проводить найбільшу частину свого часу.

На жаль, маємо погодитись із висновками науковців, які зазначають, що попри всі здобутки системи освіти України, криза різних сфер життя нашого суспільства не обминула й загальноосвітні навчальні заклади, поглибивши, зокрема, відчуження учнів від шкільного середовища [66, с. 58–59].

Дистанційність спостерігається також і у ставленні педагогічного колективу до особистих проблем дитини, яка проживає у функціонально-неспроможній сім'ї. Батькам ймовірніше запропонують влаштувати дитину до інтернатного закладу, ніж нададуть їм реальну допомогу, а робота з батьківським колективом зводиться переважно до обговорення фінансових питань на батьківських зборах.

Водночас дефіцит емоцій та спілкування, які діти нерідко відчувають у власних родинях, може частково компенсуватись уважним, доброзичливим ставленням педагогів. Шкільне середовище відіграє важливу роль у становленні особистості, задоволенні її духовних потреб. Емоційна комфортність дитини у школі, де вона проводить значну частину свого часу, є умовою її успішної соціалізації.

Тому ми повністю погоджуємось з думкою О. Безпалько, що соціально-педагогічна місія школи як традиційного соціального інституту громади сьогодні полягає у формуванні необхідного адаптаційного потенціалу дитини, забезпеченні прав дитини та її соціальному захисті, створенні відповідних умов для її самореалізації, мінімізації негативних впливів соціуму на особистість через використання всіх сприятливих соціалізуючих факторів соціального середовища [17, с. 219].

Таким чином, освітньо-виховний механізм має включати такі компоненти:

- запровадження системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів сфери охорони дитинства;

- включення до навчальних програм закладів вищої освіти спеціальних модулів із захисту прав дитини;
- підвищення професійного рівня педагогічних працівників у роботі з дітьми із сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, а також їх батьками;
- навчальні програми з питань сімейних стосунків та цінностей, батьківської компетентності на всіх рівнях освіти: дошкільному, загальноосвітньому, професійно-технічному та вищому;
- педагогічна просвіта батьків із питань виховання дітей, системна просвітницька робота з підготовки молоді до самостійного життя, формування культури сімейних відносин та основ виховання дітей;
- організація спільних виховних заходів для дітей та батьків;
- індивідуальна робота з батьками, які ухиляються від виховання дітей, мають низький виховний потенціал;
- поширення практики діяльності шкіл батьківства, сімейного виховання тощо;
- запровадження наставництва з боку членів учнівського колективу над учнями, із сімей, які опинились у складних життєвих обставинах;
- обов'язкове залучення дітей із сімей, які опинились у складних життєвих обставинах до роботи позашкільних закладів;
- індивідуальне наставництво членів педагогічного колективу над дітьми, які проживають у сім'ях, що опинились у складних життєвих обставинах;
- організація закладами освіти заходів із дозвілля дітей (особливо в сільській місцевості) у літній час тощо.

5.2. Міжнародний досвід формування та функціонування державних механізмів захисту прав дитини

Впродовж останніх років Україна досягла певних позитивних результатів у сфері забезпечення права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на виховання в сімейному оточенні.

Нині переважна більшість таких дітей має опікунів, піклувальників, прийомних батьків або батьків-вихователів. З кожним роком зростає кількість дітей цієї категорії усиновлених громадянами України. Однак, на наш погляд, декларативними залишаються наміри держави в напрямку попередження соціального сирітства. Пошук найбільш оптимальних та ефективних шляхів протидії цьому явищу вимагає вивчення досвіду країн, які вже мають певні досягнення в цій сфері.

Вітчизняні науковці (С. Байрак [11], Г. Бевз [15], Ж. Петрочко [189], О. Скороход [278], І. Хожило [319]) дотримуються думки, що найбільш близькою за своїми геополітичними та культурно-історичними особливостями, а також за вихідною схожістю початкових умов процесу реформування до нашої держави є Польща. Вважаємо, що досвід цієї країни буде корисним у процесі визначення шляхів реформування національної системи захисту прав дитини. Особливо, що стосується відносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ролі територіальних громад у системі захисту прав дитини, а також практики залучення громадських організацій до надання соціальних послуг дітям вразливих категорій.

За даними статистики, в Польщі налічується близько 100 тисяч дітей-сиріт, з яких 3 тис. не мають обох батьків, тобто є повними сиротами. Решта мають принаймні одного з них [336]. Ці цифри підтверджують загальноєвропейську ситуацію з дітьми-сиротами: абсолютна більшість з них є соціальними сиротами, які були вилучені з різних причин від їхніх батьків [337].

Основу діючої системи захисту прав дитини в Польщі було закладено в результаті реформування адміністративно-територіального устрою та державного управління, яке відбулося у 1999 році. Наслідком цих перетворень став новий територіальний поділ Польщі (гміни, повіти, воєводства), передача частини повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, чіткий розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування.

Реформа системи опіки та захисту прав дитини була невід’ємною складовою загальнодержавних реформ у Польщі, її основна мета – розвиток інструментів попередження соціального сирітства, поступове скорочення кількості вихованців державних дитячих будинків і розвиток альтернативних видів опіки. У ході цього процесу питання підтримки сім’ї, захисту дітей та опіки над дітьми перейшли зі сфери компетенції Міністерства освіти до сфери управління Міністерства праці та соціальної політики. Одним із основних нововведень реформи є інститут сімейного асистента, завданням якого є попередження вилучення дитини із сім’ї. Уже після року його функціонування кількість вилучених дітей скоротилася з 91 тис. у 2011 до 78 тис. у 2012 році.

Вартість реформи системи опіки над дітьми-сиротами в Польщі становила близько 70 мільйонів злотих у рік (18 млн євро). З початку її проведення кількість дітей, які виховуються в сімейних формах виховання, в Польщі збільшилась на 54 %, а кількість дітей в інтернатних закладах зменшилась на 35 % (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

**Кількість дітей, які виховуються в сімейних формах виховання
та в інтернатних закладах Польщі**

Назва показника	1999	2002	2005	2009	2012	2014
Кількість дітей у сімейних формах виховання (тис. осіб)	55,8	47,3	75,6	81,3	85,8	86,7
Кількість дітей в інтернатних закладах (тис. осіб)	76,9	59,5	55,8	51,8	50,2	49,1

Джерело: [10].

Питання охорони дитинства належать до повноважень судової, законодавчої, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Так, на рівні законодавчої влади захист прав дитини здійснює Дитячий омбудсмен, який обирається на 5 років парламентом (а не призначається Президентом, як в Україні). Його діяльність ґрунтується на визнанні фундаментального права дитини на виховання виключно в сімейних умовах [15, с. 42].

Досвід роботи Дитячого омбудсмена налічує 14 років (з 2002 р.). Для забезпечення його діяльності виділяється окремий незалежний бюджет. Офіс омбудсмена налічує 70 осіб, проти 7 в Україні [183].

Ще однією рисою польської системи захисту прав дитини, на відміну від української, є ювенальна юстиція, яка передбачає наявність спеціальних сімейних судів.

Сімейний суд є відділом районного суду та вирішує справи, що стосуються батьківських та опікунських прав: вилучення дитини із несприятливої для розвитку і соціального становлення ситуації та влаштування її в одну із форм державної опіки; встановлення батьківства; кримінальні справи, де постраждалою стороною є дитина; примусового лікування осіб із алкогольною та наркотичною залежністю; встановлення та позбавлення опіки, а також призначення представництва законних прав та інтересів дітей у випадках порушення цих прав зі встановленням форми їхнього державного утримання на період функціональної неспроможності біологічної родини. Права дорослих щодо дитини можна призупинити, частково обмежити чи відібрати та передати іншим особам.

Унікальною структурою, що традиційно функціонує в Польщі, є об'єднання кураторів служби сімейного суду, яке забезпечує виконання рішення суду у справах як сім'ї, так і неповнолітніх на місцевому рівні в межах однієї територіальної одиниці, наглядає та контролює дотримання чинного законодавства щодо догляду за дітьми та запобігає неналежному ставленню до їхніх потреб та інтересів [15, с. 42].

Питання розвитку і захист інституту материнства, сім'ї та дитинства, координація діяльності у цій сфері, реалізація державних програм, спрямованих на допомогу сім'ям, перебуває у компетенції Міністерства праці і соціальної політики.

На рівні місцевого самоврядування повноваження у сфері захисту сімей та дітей здійснюють воєводства, повіти та гміни. Слід зазначити, що всі рівні місцевого самоврядування незалежні одне від одного та побудовані таким

чином, що їхні повноваження не поглинають, а доповнюють одне одного. Кожен рівень виконує лише ті функції, які перебувають поза межами повноважень попереднього рівня.

Так, гміни відповідають та здійснюють витрати за заходи, що проводяться в межах сім'ї: роботу із сім'єю (послуги сімейного асистента, консультації та спеціалізовані поради, терапія і посередництво, послуги для сімей з дітьми, у тому числі опіки та спеціалізованих послуг, юридичну допомогу, організація груп підтримки/груп самопомоги) та допомогу в догляді та вихованні дитини в установі денного догляду.

Ефективна реалізація гміною передбачених функцій значною мірою залежить від фахового кадрового складу цього самоврядного органу, що стало можливим завдяки «переведенню» чиновників із рівня повітів, де було ліквідовано державні виконавчі органи, на гміни. Це наблизило владу до суспільства, підвищило якість надання муніципальних послуг й посилило відповідальність чиновників перед населенням [11].

Повіти відповідають за забезпечення діяльності системи піклування в разі ненадання його батьками. Є дві форми такого піклування – сімейна (приймні сім'ї і сімейні дитячі будинки) та інституційна. Завданням повіту є визначення осіб для виконання функцій прийомної сім'ї та створення сімейного дитячого будинку, поточна допомога в реалізації їхніх функцій (зокрема, підтримка координатора сімейного піклування) та здійснення витрат на утримання дитини. Повіт має самостійний бюджет і його доходи не залежать від доходів гмін. Також слід зазначити, що повіт не здійснює нагляду за діяльністю гмін і не може втручатися в їхню компетенцію [140, с. 118].

Воєвода в межах системи піклування виконує тільки наглядову функцію, зокрема веде облік окремих установ піклування, контролює їхню діяльність, здійснює нагляд за виконанням завдань. Воєводства можуть забезпечувати діяльність регіональних піклувально-виховних центрів (для дітей, які у зв'язку зі станом здоров'я потребують спеціалізованої допомоги та реабілітації і не можуть бути розміщені в сімейному дитячому будинку або в піклувально-виховному центрі) і екстрених центрів утримання до моменту усиновлення (для дітей не старше 12-місячного віку).

Гміна, повіт і воєводство щорічно проводять оцінювання ресурсів соціальної допомоги (інфраструктура, персонал, діючі неурядові організації і фінансові витрати) на основі аналізу поточної соціальної та демографічної ситуації. Оцінка ресурсів є основою для розроблення документів стратегічного планування в соціальній допомозі [253].

На всіх трьох рівнях місцевого самоврядування передбачено створення органів соціальної допомоги.

На рівні гміни – територіальних осередків соціальної допомоги, де працюють не менше трьох соціальних працівників (із розрахунку один соціальний працівник на 2 тисячі населення). На рівні повіту – повітових центрів допомоги сім'ї, однією з функцій яких є співпраця із судами у справах опіки та виховання дітей у сім'ях та державної системи замісної опіки. На рівні воєводства – регіональні відділення соціальної політики [17, с. 43].

Розподіл витрат органів місцевого самоврядування на реалізацію програм захисту прав дітей наведено в табл. 5.2.

Профілактична робота з проблемними сім'ями в Польщі включає такі елементи: консультації фахівців-психологів, терапію і посередництво, юридичну допомогу, допомогу по догляду та в піклуванні за дітьми, організацію груп самопомоги та підтримки.

Таблиця 5.2

Співвідношення витрат органів місцевого самоврядування Польщі

Вид витрат	Гміни, %	Повіти, %	Міста на рівні повітів	Воєводства	Всього, тис. євро
Соціальна допомога (всі категорії)	56,0	14,5	29,0	0,5	5 418 403
Виховні заклади для дітей-сиріт	1,7	55,0	43,0	0,3	280 038
Центри допомоги сім'ям	0	91,0	8,3	0,7	55 550
Центри усиновлення	0,9	0,6	0,5	98	6116
Послуги по догляду за дітьми-сиротами (в тому числі профілактика соціального сирітства)	56,0	1,0	43,0	-	103 654

Джерело: [253].

Сім'я може отримати необхідну профілактичну допомогу в таких формах:

1. Сімейний асистент – державний соціальний працівник, який займається винятково роботою з сім'ями, які цього потребують. Організація роботи сімейних асистентів належить до обов'язків керівництва самоврядування на рівні гміни. Найважливішим завданням родинного асистента є попередження серйозних конфліктів у сім'ї, які можуть спричинити позбавлення батьківських прав і необхідність вилучення дитини із сім'ї. Статистична інформація про діяльність сімейних асистентів у Польщі свідчить, що їм вдається домогтися позитивного результату в роботі з проблемною сім'єю у 50 % випадків.

2. Центр денної допомоги – державна соціальна установа, метою якого є опіка над дітьми з проблемних сімей у денний час. Функціонування центрів денної допомоги організовується на рівні гмін. Також допускається організація таких центрів на рівні повітів. Більше 55 % таких центрів перебуває під управлінням гмін і близько 45 % управляється неурядовими організаціями, фондами, католицькою церквою та ін.

3. «Дружні сім'ї». За сприяння родинного асистента проблемній сім'ї може надаватися допомога так званої «дружньої сім'ї». Ця допомога може стосуватися питань виховання дитини, ведення домашнього господарства вирішення основних побутових проблем сім'ї.

Одним із найбільш ефективних механізмів вирішення проблеми соціального сирітства в Польщі є діяльність недержавних і некомерційних організацій, які фінансуються з бюджету Польщі, європейських фондів і приватних пожертвувань [61]. У Польщі діє близько 71 тис. громадських об'єднань. З них близько 7 % на постійній основі займаються діяльністю, спрямованою на надання соціальної допомоги нужденним, у тому числі сім'ям і дітям-сиротам (близько 5000 організацій). Ефективність польського недержавного сектору доводить той факт, що близько половини з 798 центрів соціальної допомоги управляється різноманітними недержавними організаціями. У 2009 р. більше 80 % польських гмін доручили неурядовим

організаціям реалізацію необхідних соціальних проектів, спрямувавши на це близько 1 мільярда 200 мільйонів злотих (близько 400 мільйонів доларів).

Незважаючи на відносно невелику кількість інститутів громадянського суспільства, що займається соціальною роботою, вони мають значні фінансові ресурси для своєї діяльності. У 2009 р. середня така польська організація, що здійснює соціальну допомогу, мала бюджет близько 45 тис. злотих (близько 11 тис. євро). Ця сума в два рази вище середнього бюджету організацій, що діють в інших сферах.

Більше 55 % таких об'єднань отримують фінансову підтримку від органів місцевого самоврядування, а для 30 % спільнот ці кошти є головним джерелом доходів. Порівняно з громадськими організаціями, які працюють в інших сферах, важливу роль у фінансуванні соціальних об'єднань відіграють благодійність і приватні пожертви, які отримують близько 70 % організацій. Близько 25 % соціальних спільнот отримують пряму державну допомогу з бюджету, і тільки десятій частині вдалося залучити кошти із фондів Європейського Союзу.

Більше 60 % польських соціальних недержавних організацій на постійній основі співпрацюють з органами місцевого самоврядування. Поступове розширення їх державного фінансування пов'язане з високою ефективністю роботи цих організацій. Більшості з них вдається залучити значну кількість волонтерів для реалізації соціальних проектів, що допомагає економити бюджетні кошти [253]. Слід також підкреслити, що з 2004 р. громадяни під час складання річного податкового звіту переказують на користь громадських організацій 1 % податку. Для частини організацій ця дотація є основою функціонування [4].

Польща, як й інші європейські країни, надає перевагу механізму закупівлі соціальних послуг у недержавних організацій, а не прямому наданню державою цих послуг громадянам. На жаль, державні закупівлі соціальних послуг у недержавних надавачів чинним українським законодавством не передбачені [266].

З огляду на вказані підходи нами виділено основні відмінності у здійсненні державної політики у сфері профілактики соціального сирітства між Україною та Польщею за такими критеріями: вид судочинства щодо дітей; характер

повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування; характер відносин органів публічної влади та громадських організацій у сфері надання соціальних послуг; наявність соціальних послуг на рівні територіальної громади; рівень доступу громадських організацій до надання соціальних послуг; характер надання соціальних послуг; роль органів публічної влади в системі надання соціальних послуг (рис. 5.2).



Рис. 5.2. Відмінні риси державної політики у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей між Польщею та Україною

Заслуговує також на увагу досвід Болгарії, де кардинальні зміни в галузі охорони дитинства почалися з 2000 року, їхня сутність зводилась до скорочення чисельності вихованців в інтернатах та впровадження альтернативних послуг, завдяки яким потрапляння дітей до інтернатів було припинено.

Усі ці зміни фінансувалися за рахунок державного бюджету та Європейського Союзу, який виділив гранш у розмірі 100 млн євро. Реформа системи захисту дітей мала такі пріоритети: деінституціалізація, розвиток альтернативних послуг та підвищення їхньої якості. Були запроваджені більш суворі критерії поміщення дітей в установи (з 2001 року вилучення дитини з родини дозволялось лише судом).

Вводився індивідуальний підхід до дітей – вивчення та оцінювання потреб та соціальної ситуації кожної дитини і планування дій на основі такої оцінки. У результаті цього багато дітей були повернуті в сім'ю. Були прийняті мінімальні стандарти якості для кожної соціальної послуги, а також ліцензування постачальників послуг для дітей та сімей групи ризику.

Поставлено завдання децентралізації всіх соціальних послуг і створення законодавчих умов для залучення нових надавачів соціальних послуг: болгарських муніципалітетів і громадських об'єднань.

Законодавство Болгарії стимулює взаємодію між громадськими спільнотами та місцевою владою.

Найчастіше розроблення нових суспільних соціальних послуг здійснюється в межах пілотного проекту громадської організації в партнерстві з місцевою владою. Потім подається заява на отримання державного фінансування, і послуга або надається муніципалітетом, або він організовує конкурс для інститутів громадянського суспільства.

Про значущість організацій третього сектору свідчить також і те, що при Державному Агентстві Захисту Дітей створено консультативний орган – Національну раду з захисту дітей, до якої входять представники громадських організацій [253, с .23].

На рівні муніципалітетів створено певні нові послуги, спрямовані на профілактику соціального сирітства. Зокрема, це Центри соціальної підтримки, які передбачають такі базові послуги для болгарських сімей:

- сімейне консультування (у т. ч. психологічні та правові консультації), мотивація та підтримка;
- підготовка і навчання батьків методам виховання та догляду за дітьми;

- посередництво для поліпшення стосунків у сім'ї;
- до- і післяпологовий догляд, індивідуальні та групові консультації;
- планування сім'ї, консультації з репродуктивного здоров'я, методів контрацепції.

Безпосередньо на запобігання соціальному сирітству та його негативним наслідкам спрямовані такі напрямки роботи Центрів соціальної підтримки:

1. Профілактика насильства в сім'ї: соціальна, психологічна і терапевтична робота з дітьми – жертвами насильства і їх сім'ями; індивідуальна робота з дітьми з агресивною поведінкою; інформаційні зустрічі, бесіди і консультації з батьками та вчителями.

2. Попередження девіантної поведінки та невідвідування школи: індивідуальна робота з «важкими» дітьми та їх сім'ями.

3. Опіка та усиновлення: оцінка і навчання кандидатів у добровільні і професійні прийомні батьки за затвердженою програмою; спостереження та підтримка після розміщення дитини у прийомну сім'ю; реклама прийомних сімей – проведення інформаційних кампаній; навчання та оцінювання потенційних усиновителів, спостереження та підтримка після усиновлення.

4. Деінституціалізація і реінтеграція вихованців інтернатів: групова та індивідуальна робота з дітьми, навчання навичкам самостійного життя, освітні та професійні курси, розвиток навичок пошуку роботи, посередництва при пошуку роботи, житла; робота з дітьми, де є можливість повернутися в сім'ю. Користувачами послуг ЦСП в основному є сім'ї, де є ризик залишення дитини або передачі його в інтернат, руйнування сімейних зв'язків і стосунків; сім'ї, чиї діти перебувають в установах чи в інших сім'ях (прийомних, опікунських); прийомні сім'ї та усиновителі, у т. ч. потенційні; сім'ї з дітьми з особливими потребами; сім'ї, які зіткнулися з проблемами і потребують професійної підтримки.

Крім Центрів соціальної підтримки, на муніципальному рівні діють Центри денного догляду дітей-інвалідів, Центри соціальної реабілітації та адаптації (їх функції є подібними одне до одного та передбачають профілактику соціального сирітства серед цієї категорії дітей, роботу з їхніми батьками), послуга «Мати

та дитина» – для надання послуг вагітним та жінкам групи ризику, які мають намір відмовитись від дитини (надання тимчасового житла) та послуга «Перехідне житло» – тимчасове житло та соціальна підтримка випускників інтернатів [253, с. 35].

Цікавим є також досвід Австрії у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей. Успішній профілактиці соціального сирітства в цій країні сприяє розвинена система шкільної та дошкільної освіти, а також широка мережа соціальних програм, спрямованих на підтримку дитини і сім'ї. Одним із основних механізмів цього є діяльність установ освіти. Крім дитячих садків, понад 80 % дітей старших чотирьох років залучені до участі в інших освітніх програмах, що фінансуються державою (як мінімум 15 годин на тиждень). Більше 93 % австрійських дітей віком від 3 до 6 років регулярно відвідують державні або приватні виховні установи – такий високий показник відвідування дошкільних установ допомагає вести більш ефективний моніторинг ситуації у проблемних сім'ях. Відносно невеликий масштаб проблеми соціального сирітства в Австрії дозволяє перенаправляти необхідні ресурси на реалізацію профілактичних програм і отримувати загальне поліпшення умов утримання дітей у сім'ях.

Висока ефективність соціальних служб Австрії дозволяє своєчасно виявити проблемні сім'ї та провести з ними профілактичну роботу.

Більше 90 % працівників дитячих садків та інших служб, що займаються освітою та опікою дітей, є добре підготовленими професіоналами, які отримали необхідну підготовку і забезпечені всіма умовами для успішної роботи з дітьми. Австрійські дитячі садки добре фінансуються з бюджету країни, що дає можливість навіть самим неспроможним сім'ям влаштувати своїх дітей у дошкільні установи. Працівники дитячих садків та служб опіки за дітьми та молоддю активно беруть участь також і в роботі з батьками, надаючи консультаційну допомогу з питань виховання дітей.

Недержавні, некомерційні організації та громадські об'єднання Австрії надають серйозну допомогу у вирішенні проблем сімей, дітей та молоді в цій країні, попередження соціального сирітства [253, с. 18].

Узагальнивши досвід Сполучених Штатів Америки в цьому напрямку, можна виділити такі його особливості:

1. Децентралізація системи соціального захисту сімей та дітей через делегування основного обсягу повноважень від федеральних структур органам управління штатів і місцевого самоврядування. При цьому центральний уряд не складає із себе обов'язків щодо фінансового забезпечення. Освоєння ж коштів здійснюється переважно приватними орієнтованими на отримання прибутку і неприбутковими корпораціями в межах приписів, що надають їм досить значну свободу діяльності [120], а також системи соціального забезпечення, яка включає реалізацію різного рівня програм (федерального, місцевого), при цьому єдина загальнонаціональна централізована система соціального забезпечення, відсутня.

2. Функціонування системи забезпечення безпеки та благополуччя дитини, яка полягає в проведенні Агентством із захисту дітей спеціальних розслідувань фактів насильства, бездоглядності дітей, неналежного утримання дітей батьками, а також науковий підхід до розроблення соціальних програм, який базується на результатах спеціальних досліджень, опитувань, спостережень.

3. Надзвичайно велика кількість приватних (комерційних) соціальних організацій, які фінансуються за рахунок благодійних внесків, надходжень як від приватних осіб, так і урядових асигнувань на окремі програми. Ці організації відрізняються не тільки характером своєї діяльності, специфікою послуг, але й масштабом дій у межах громади, регіону і країни. Основною ланкою в цій системі виступають так звані соціальні агентства.

До таких організацій у США відносяться:

- Американська служба сім'ї (Family Service America) – це агентство забезпечує громадські зв'язки й освітні програми, є спонсором досліджень і публікацій у галузі соціальної роботи із сім'ями, бере участь у формуванні

державної політики і надає рекомендації законодавчим органам про потреби американських сімей, а її місцеві підрозділи забезпечують сімейну і шлюбну терапію (особливо для молодих сімей), розробляють навчальні програми, надають соціальні послуги громадам;

- Організація з надання послуг сім'ям (Family Service Organization), першочерговим завданням якої є надання послуг сім'ї, особливо молодим та багатодітним сім'ям;

- Лютеранська соціальна служба – являє собою мережу агентств, які надають головним чином допомогу дітям і людям похилого віку.

До системи соціального захисту дітей та молоді входять і так звані неприбуткові організації. Типовим прикладом такої організації є Американський Червоний Хрест. Незважаючи на те, що її щорічний бюджет становить декілька сотень мільярдів, доходи організації не підлягають оподаткуванню, тому що весь отриманий прибуток спрямовується на розширення благодійної діяльності. До сфер діяльності подібних структур відносять систему соціального обслуговування (доставка продуктів, дружні візити і консультації сімей, які опинилися у тяжких умовах), захист їх прав, збір коштів і пожертв для благодійництва. Працюють у цьому напрямі так звані фандрайвери, які виявляють і складають списки потенційних донорів, проводять з ними роботу і добувають необхідні кошти, які і вкладаються в благодійний фонд [93].

Особливе місце в системі посідає створене у 1912 р. Дитяче бюро, яке планує, координує і провадить у життя програми із захисту прав дітей. Воно здійснює соціальні, медичні, юридичні та опікунські послуги, вивчає випадки насилля щодо дітей, надає рекомендації службам соціального забезпечення та юридичним органам.

Корисними для запозичення є також деякі аспекти досвіду Німеччини, де потужна система підтримки сім'ї побудована саме силами громади.

До 40-х років у Німеччині також, як і в Україні, батьків, які не дбають про дітей, позбавляли прав на дитину. Після Другої світової війни кількість дітей-

сиріт збільшилася. Стара система опіки над дітьми працювала неефективно, і влада розуміла: потрібні зміни в підходах до роботи. Тоді спочатку в Західній Німеччині прийняли рішення розвивати політику підтримки сім'ї, сприяти саморозвитку окремої родини. З боку держави – це гнучка податкова система, яка дозволяє новоствореній родині економити свій бюджет. З боку громадських організацій – широка сфера соціальних послуг. Фахівці лише скеровують батьків на правильний шлях, а не беруть на себе їхні обов'язки.

У результаті в Німеччині залишилося близько 40 сирітських закладів, і в кожному виховується до 30–40 дітей. У країні немає дитячого омбудсмена на національному рівні. Проте при кожній землі є кілька уповноважених з прав дитини. Зазвичай це люди таких професій, як лікар, психолог, адвокат, що йдуть добровільно допомагати дітям. Вони співпрацюють із виконавчою владою й у разі потреби виїжджають на виклики. Зв'язатися з ними можна через «мережеві контакти».

У кожному місті при адміністрації створено базу даних фахівців із медицини, юстиції, освіти, соціальної роботи, культури, зв'язку, транспорту тощо, які об'єднані у громадські організації, яким законодавство Німеччини довіряє надання соціальних послуг. При цьому місцевим бюджетом покриваються від 80 до 95 % витрат громадських організацій.

Одна з таких організацій – Спілка захисту прав дітей, куди входить понад 50 тис. учасників з усіх федерацій. Серед найбільш відомих об'єднань слід назвати також Карітас, Дитячі містечка СОС, Червоний Хрест, німецький Юнісеф. Вражає, що тисячі людей в Німеччині контролюють відповідальні за охорону дитинства державні відомства і самі беруть активну участь у цьому.

З 1991 року в Німеччині діє загальнонаціональний Закон про допомогу молоді, відповідно до якого допомога молоді повинна носити превентивний характер. Закон скасував систему виправного примусового виховання. Міністерствам у справах молоді доручалося засновувати служби допомоги дітям і підліткам таким чином, щоб вони були розташовані в місцях проживання дітей, які перебувають у кризових ситуаціях.

У Законі також відзначалося, що всі види допомоги повинні здійснюватися тільки на добровільній основі й при безпосередній участі дитини або підлітка в пошуку придатної для нього пропозиції, наприклад, місця проживання [324].

Таким чином, у світовій практиці реалізуються різні форми попереджувальної профілактичної роботи, в кожній країні моделі забезпечення соціального благополуччя дітей мають національні особливості, однак можна виділити деякі спільні риси:

- наявність міцної системи соціальної підтримки сімей із дітьми, яка переважає над сімейними санкціями;
- деінституціалізація та диверсифікація соціальних послуг для сімей із дітьми;
- домінуюча роль громади в системі надання допомоги дітям;
- орієнтація на профілактику сирітства, а не на подолання його наслідків;
- широке залучення недержавних інститутів до вирішення проблем соціального благополуччя дітей.

Отже, світовий досвід свідчить про необхідність відмови від централізованої системи управління у сфері захисту прав дитини та у сфері надання соціальних послуг, запровадження нових механізмів залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг сім'ям та дітям, які опинились у складних життєвих обставинах.

Як зазначає І. Хожило, децентралізація управління – характерна ознака становлення та розвитку соціального сектору різних країн на нових демократичних засадах.

У більшості розвинених країн процес децентралізації здійснюється трьома взаємодоповнюючими шляхами: активне залучення громадського впливу на вирішення соціальних проблем; посилення ролі місцевих органів управління соціальним сектором у прийнятті відповідних рішень про початок організаційно-економічних змін; зростання автономії закладів соціального сектору в управлінні їхніми фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами [319].

На наш погляд, децентралізація у сфері захисту прав дитини має бути невід'ємною складовою реформування системи органів місцевої влади та територіальної організації влади та включати такі напрямки:

- розширення та конкретизація повноважень органів місцевого самоврядування в цій сфері;
- відмова від централізованої системи соціальних послуг та організація послуг на рівні місцевих громад;
- роздержавлення соціальної сфери та максимальне звільнення держави від функцій безпосереднього надавача соціальних послуг із делегуванням їх неурядовим організаціям;
- формування та розвиток конкурентного середовища надавачів соціальних послуг, що сприятиме підвищенню якості та зменшенню державних витрат на забезпечення населення соціальними послугами;
- запровадження системи соціального контракування (форма соціального замовлення). Визначення на тендерних умовах серед громадських організацій, які надають соціальні послуги, найбільш фахових та професійних. Це також сприятиме економії державних коштів.

Вважаємо, що деякі елементи міжнародного досвіду в системі захисту прав дитини доцільно застосувати й у нашій державі, особливо це стосується посилення ролі територіальних громад, наділення їх дієвими інструментами впливу у сфері профілактики дитячої бездоглядності та безпритульності.

5.3. Шляхи удосконалення системи захисту прав дитини на рівні територіальної громади в контексті розширення повноважень органів місцевого самоврядування

Сьогодні в Україні відбувається процес децентралізації влади, який має на меті посилення місцевого самоврядування, суттєве розширення повноважень територіальних громад, оскільки саме на рівні громад можливо максимально забезпечити надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на окремій території.

Відповідно до теорії державного управління, децентралізація – це такий спосіб територіальної організації влади, згідно з яким держава передає право на прийняття рішень з певних питань або в певній сфері управлінським структурам локального чи регіонального рівня, органам місцевого самоврядування, що перебувають поза системою органів виконавчої влади і є відносно незалежними від неї.

Децентралізація управління в сучасних умовах – це характерна ознака становлення і розвитку соціального сектору різних країн на нових демократичних умовах. У більшості розвинених країн процес децентралізації здійснюється трьома взаємодоповнюючими шляхами: активне залучення громадського впливу на вирішення соціальних проблем; посилення ролі місцевих органів управління соціальним сектором у прийнятті відповідних рішень про початок організаційно-економічних змін; зростання автономії закладів соціального сектора в управлінні їхніми фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами [319].

Зміщення центра ваги на рівень територіальної громади, посилення її ролі та відповідальності за розвиток послуг щодо соціального захисту дітей об'єктивно зумовлюється реформою децентралізації влади та управління, однієї з найбільш всеохоплюючих реформ, визначених у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015) [67].

Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [250] передбачає таку модель реформованої системи органів публічної влади на місцях:

- на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

- на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

- на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

До компетенції регіону буде відноситись: утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону; транспортна інфраструктура регіонального значення; планування регіонального розвитку; спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень); спеціалізована середня освіта; розвиток культури, спорту та туризму. Основними сферами відповідальності району є: утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району; транспортна інфраструктура районного значення; забезпечення надання вторинної медичної допомоги; виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю.

Компетенція громади (село, селище, місто): місцевий економічний розвиток; розвиток та утримання місцевої інфраструктури; планування розвитку території громади; питання забудови території; культура та фізична культура; житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності; пасажирські перевезення на території громади; муніципальна міліція; середня, дошкільна та позашкільна освіта; швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я; соціальна допомога, благоустрій територій.

На державні представництва покладається: контроль за надання адміністративних, соціальних та інших послуг громадянам та юридичним особам; координація діяльності територіальних органів виконавчої влади та усіх органів влади в умовах надзвичайного стану; нагляд за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування.

Перелічений вище розподіл повноважень не містить блоку питань, які стосуються захисту прав дитини. Таким чином, існує ризик, що в процесі реформ він може бути втраченим. Водночас, саме посилення ролі органів місцевого самоврядування, особливо базового рівня (село, селище, місто), є

необхідною умовою для забезпечення ефективності державної політики у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей, що, на наш погляд, потребує удосконалення на місцевому рівні системи захисту прав дитини та системи надання соціальних послуг сім'ям та дітям (рис. 5.3).

Основою удосконалення системи управління сферою захисту прав дитини має стати визначення чітких меж компетенції, функцій і відповідальності між центральним, районним та базовим рівнями управління.

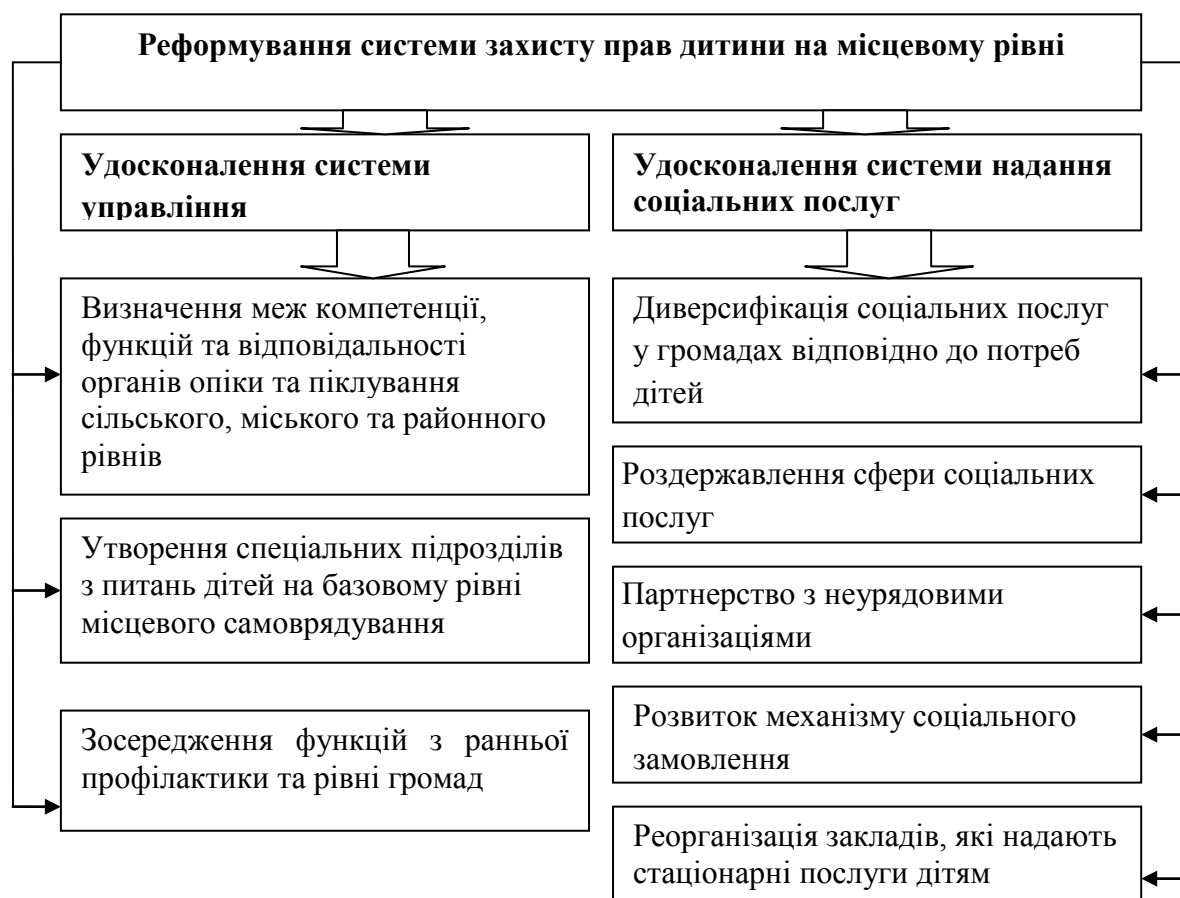


Рис. 5.3. Основні напрями реформування системи захисту прав дитини

Пропонуємо такий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування на різних адміністративно-територіальних рівнях.

Базовий рівень (село, селище, місто) – має стати головним адресатом змін у сфері захисту прав дитини, саме за цим рівнем, на нашу думку, необхідно законодавчо закріпити такі функції:

- розроблення та реалізація програм соціального захисту дітей на рівні громади;

- виявлення сімей та дітей, які опинились у складних життєвих обставинах;
- ведення локального обліку дітей, які проживають у сім'ях, де батьки порушують права дитини на належний догляд, виховання, харчування, освіту, охорону здоров'я, розвиток особистості, жорстоко поводяться з ними;
- організація соціальної роботи з сім'ями та надання соціальних послуг базового рівня (соціальний супровід сімей, організація тимчасового притулку для осіб, які втратили житло, послуги із тимчасового влаштування посиротілих дітей та дітей в інших складних життєвих ситуаціях);
- контроль за умовами проживання дітей у сім'ях, де батьки ухиляються від виконання батьківських обов'язків завдяки систематичним обстеженням умов їх проживання, здійснення моніторингу стану виконання батьками батьківських обов'язків через освітні та медичні заклади;
- заслуховування стану виконання батьками батьківських обов'язків на засіданнях дорадчих органів з питань охорони дитинства при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- застосування заходів адміністративного впливу до батьків, які неналежним чином виконують батьківські обов'язки (зазначене потребуватиме внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині повноважень адміністративних комісій та порядку застосування ст. 184 цього ж Кодексу). Серед штрафних санкцій може бути призначення порушникам сімейних прав дітей громадських робіт, виконання яких має контролюватись органами поліції, які забезпечують правопорядок на базовому рівні муніципального управління;
- застосування негайних заходів щодо вилучення та влаштування дітей, у випадках загрози їх життю та здоров'ю;
- здійснення контролю за дотриманням закладами торгівлі, також окремими громадянами (які незаконно здійснюють продаж саморобних алкогольних напоїв) законодавства щодо продажу алкоголю неповнолітнім;
- сприяння оздоровленню дітей;

- організацію здобуття дітьми дошкільної, середньої, позашкільної освіти та дозвілля дітей;

- проведення оцінювання потреб членів громади (у тому числі сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах) у соціальних послугах;

- замовлення соціальних послуг для членів громади в державних та недержавних суб'єктів.

Реалізація передбачених повноважень потребує надання виконавчим органам сільських, селищних та міських рад додаткових ресурсів, які можна згрупувати таким чином.

Серед законодавчих ресурсів необхідно назвати:

- розроблення окремого нормативно-правового акта (Закон України «Про органи опіки та піклування»), в якому чітко визначити межі компетенції, функцій та відповідальності органів опіки та піклування сільського, міського та районного рівнів, а також внесення змін до Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 866, у частині функцій зазначених органів щодо роботи з дітьми, які опинились у складних життєвих обставинах;

- внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо персональної відповідальності голів сільських, селищних, міських рад за організацію соціального захисту дітей, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у тому числі за неякісне здійснення контролю за умовами проживання дітей у неблагополучних сім'ях, відсутність (несвоєчасність) реагування на факти невиконання батьками батьківських обов'язків, залишення дітей без батьківського піклування, прийняття необґрунтованих рішень щодо направлення дитини на виховання до державного закладу;

- розмежування повноважень між районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей;

- розроблення єдиних критеріїв для ідентифікації факту ухилення батьків від виконання батьківських обов'язків, визначення необхідності негайного відібрання дитини із сім'ї, на підставі ч. 2 ст. 170 Сімейного кодексу України.

До організаційних ресурсів з реалізації відповідних повноважень належать:

- повернення до практики діяльності на території громад фахівців із соціальної роботи;

- створення на рівні сільських, селищних, міських рад спеціального підрозділу з охорони дитинства (виявлення та ведення обліку сімей та дітей проблемного контингенту, проведення соціальної роботи та надання соціальних послуг, моніторинг становища дітей у громаді, оцінка потреб дітей та сімей у соціальних послугах, зв'язок із соціальною інфраструктурою громади та соціальними інституціями на рівні району, реагування на випадки загрози життю та здоров'ю дитини, тимчасове влаштування дітей);

- запровадження обов'язкових консультативно-дорадчих органів у справах дітей при сільських та селищних радах для колегіального розгляду питань про стан сім'ї, яка опинилась у складних життєвих обставинах, визначення шляхів подолання сім'єю кризової ситуації, затвердження складу міждисциплінарної групи по роботі з конкретною родиною (фахівець із соціальної роботи, вихователь дошкільного закладу, класний керівник, фельдшер ФАП, депутат відповідної ради, представник приватного підприємства, що працює на території громади, представник громадської організації тощо);

- запровадження механізму залучення депутатів місцевих рад до вирішення питань соціального захисту дітей та сімей на їх виборчому окрузі через доповнення статті 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» пунктом відповідного змісту, а також застосування системи наставництва та шефства з боку депутатів місцевих рад та членів громади над сім'ями та дітьми, які опинились у складних життєвих обставинах (депутат місцевої ради має бути ланкою між сім'єю, дитиною та органом опіки та піклування);

- розвиток мережі превентивних і підтримуючих послуг, орієнтованих на задоволення потреб дітей і захист їх прав;

- запровадження інноваційних послуг – тимчасове влаштування, соціальне житло, патронат, центри соціальної підтримки сімей тощо.

Як фінансові ресурси пропонуємо такі:

- визначення достатньої податкової бази, яка дозволяє забезпечувати виконання сільськими, селищними та міськими радами власних повноважень;
- надання державної допомоги у вигляді субвенцій місцевим бюджетам на виконання делегованих повноважень у сфері охорони дитинства, створення нової соціальної інфраструктури та послуг для підтримки сімей із дітьми (за винятком закладів інтернатного типу, які передбачають тривале перебування дітей);
- фінансування утримання посад фахівців соціальної роботи за рахунок субвенції з державного бюджету.

Інфраструктурні ресурси включають розвиток на рівні громади системи послуг для сімей та дітей, які опинились у складних життєвих обставинах (послуги денного перебування дітей, тимчасового влаштування в спеціально підготовлені сім'ї, консультування).

Таким чином, органи опіки та піклування сільського та міського рівня мають стати основним суб'єктом у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей та відповідальності за долю дітей у громаді, а громада села, селища та міста – базовим рівнем для надання соціальних послуг сім'ї та дитині (рис. 5.4).

За районним рівнем мають бути закріплені функції з контролю за дотриманням прав дітей на відповідній території, з визначеним конкретним механізмом їх здійснення.

Крім цього, на рівень району з обласного рівня мають бути передані функції з утримання центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, притулків, центрів соціально-психологічної допомоги, центрів матері та дитини та інтернатних закладів, що наблизить безпосередніх отримувачів послуг до їх надавачів, а їх підпорядкування службам у справах сімей та дітей.

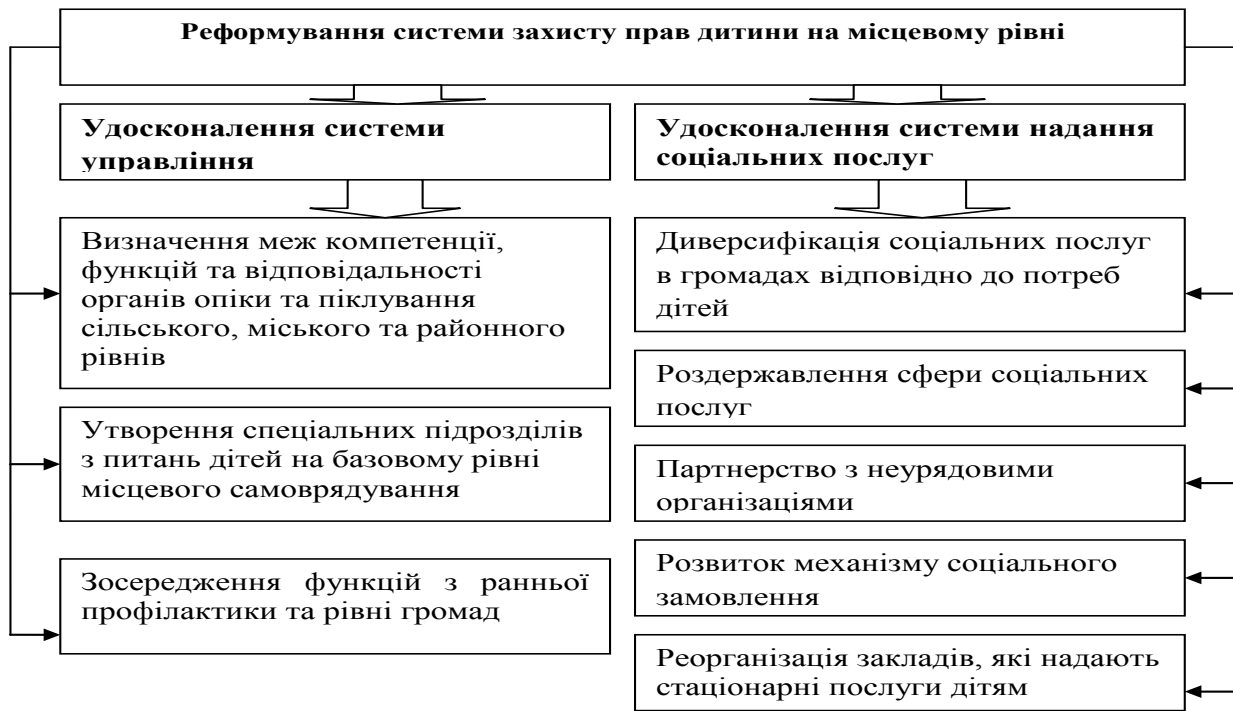


Рис. 5.4. Структурно-функціональна модель захисту прав дитини на рівні громади

Це сприятиме поступовій реорганізації всіх цих закладів у багатопрофільні центри, де в одному закладі будуть зосереджені функції вищеперелічених установ.

Управлінські функції цього рівня будуть забезпечуватись районними державними адміністраціями, новоствореними службами у справах сім'ї та дітей, а в частині надання соціальних послуг – центром соціальних послуг (нинішні центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді), які, на наш погляд, мають діяти у складі цих служб.

За обласним рівнем слід закріпити такі функції: контроль та нагляд за діяльністю всіх суб'єктів у сфері захисту дітей, реагування на порушення прав дітей, надання методичної та консультаційної допомоги органам опіки та піклування базового та районного рівня, підвищення кваліфікації працівників у сфері соціального захисту дітей, контроль за дотриманням законодавства щодо дітей, навчання та перепідготовка персоналу надавачів соціальних послуг, моніторинг та аудит соціальних послуг, оцінювання їхньої якості.

Управлінські функції на центральному рівні будуть включати: формування державної політики у сфері сім'ї та дитини, прийняття законів та державних програм з охорони дитинства, контроль за їх реалізацією, наукове і методичне забезпечення органів публічної влади у сфері захисту дітей, стандартизація та ліцензування соціальних послуг, ведення державного реєстру надання соціальних послуг для сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Наступним напрямом реформування системи захисту дітей на локальному рівні є удосконалення системи надання соціальних послуг, що зумовлено потребами дітей та сімей у якісних соціальних послугах на території громади та відсутністю інфраструктури, здатної задовольнити ці потреби. При цьому особлива увага має бути приділена вдосконаленню системи надання соціальних послуг у сільській місцевості, оскільки суб'єкти соціальної допомоги сконцентровані здебільшого в містах, що робить їх менш доступними для сільських мешканців.

Тому ми повністю поділяємо думку М. Кравченко, що основою державної політики у сфері надання соціальних послуг має стати підхід, згідно з яким люди з різними формами соціального неблагополуччя матимуть необхідну індивідуальну підтримку в тому середовищі, в якому вони живуть, працюють і де легко побачити їхні реальні потреби та перевірити якість надання послуги. Соціальні послуги, які надаються на рівні громади, максимально наближені до місця проживання клієнта і дійсно спрямовані на те, щоб їхні користувачі не опинились в ізоляції, а почувалися членами громади, були інтегрованими в суспільство [127].

Слушними, на наше переконання, є погляд Л. Кальченко [103; 104] та О. Сахарук [270] щодо необхідності створення умов для надання адресних та якісних соціальних послуг в умовах територіальної громади з метою профілактики негативних соціально-демографічних явищ.

Отже, основними напрямками вдосконалення системи надання соціальних є їх диверсифікація та децентралізація.

Під диверсифікацією послуг для сімей та дітей вбачаємо:

- збільшення кількості надавачів соціальних послуг за рахунок суб'єктів недержавного сектору, зі створенням відповідних умов для їхньої діяльності та взаємодії з органами влади (навчання, стандартизація, реєстрація, соціальні гарантії, рівність в отриманні замовлення з державними та комунальними установами);

- урізноманітнення видів послуг відповідно до наявних у громадах потреб (денний догляд, супровід тощо) соціального інструментарію для роботи з проблемним контингентом через застосування широкого спектра спеціальних методик та програм, адаптованих до явних конкретних проблем (алкогольна залежність, насильство, відсутність виховного потенціалу, мотивації до економічної активності тощо) послуги медіації, реабілітації, ресоціалізації, корекції батьківсько-дитячих стосунків, лікування алкогольної, наркотичної залежності (у тому числі примусово).

Децентралізація соціальних послуг передбачає переведення послуг, які надаються сьогодні на районному рівні центром соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді на рівень громад, а послуг обласних стаціонарних установ на рівень районів та міст, із пристосуванням видів до допомоги, які в них надаються, до потреб конкретної громади та її соціального середовища.

Розвиток соціальних послуг на місцях складе здорову конкуренцію інтернатним закладам, які будуть змушені змінювати свої методи та форми роботи, реформуватись в інші форми надання допомоги дітям, які відповідають їхнім потребам.

Вважаємо, що сприятиме вирішенню цього завдання приведення інфраструктури соціальних послуг у відповідність до реальних потреб сімей та дітей, наближення їх до конкретних споживачів.

В європейських країнах ця проблема була вирішена ще у 1960–1980-х роках за допомогою децентралізації системи соціального обслуговування: розукрупнення стаціонарних закладів соціальної і медичної сфери, це наблизило послуги до їх споживачів завдяки створенню невеликих центрів, будинків, служб, притулків тощо в громадах [99].

Подібні приклади інноваційних форм роботи в громаді нині досить активно впроваджуються переважно завдяки реалізації проектів міжнародних громадських організацій у Київській області, у містах Дніпрі, Одесі тощо.

Так, з 2011 року в Макарівському районі Київської області діє комунальний заклад «Макарівський районний центр соціальної підтримки дітей та сімей «Промінь надії» (проект Представництва благодійної організації «Надія і житло для дітей» в Україні).

Заклад фактично являє собою комплекс послуг, які розроблені з урахуванням потреб населення району, загального аналізу ситуації у сфері захисту дітей та має таку структуру:

- відділення термінового влаштування дітей – створено для дітей, які потребують термінової допомоги через вилучення у батьків, насильство в сім'ї, бездоглядність тощо, а також проведення реабілітаційної роботи з їхніми батьками для вирішення нагальних проблем та подальшої реінтеграції дітей в їхні сім'ї або ж влаштування дітей під опіку, прийомні сім'ї та інші сімейні форми;

- малий груповий будиночок – відділення розміщено в окремому приміщенні, де побутові умови не відрізняються від звичайної сім'ї і атмосфера виховання теж максимально наближена до сімейної: діти разом з вихователями (один вихователь на 3-4 дитини) організовують своє життя (готують їжу, прибирають у будинку, роблять закупки, планують витрати);

- відділення профілактичної роботи, яке, у свою чергу, включає:

- службу підтримки матерів з дітьми (окремі кімнати для 3 сімей / 12 осіб) для надання невідкладної допомоги дітям та їх батькам, які потрапили в надзвичайні обставини, постраждали від насильства, нещасних випадків тощо, в умовах стаціонару;

- службу підтримки сім'ї для роботи із сім'ями за місцем проживання, в яких існує загроза вилучення дітей та групової роботи з батьками (тренінгові заняття з розвитку батьківських навичок, групи взаємопідтримки тощо).

Крім того, фахівці Центру (психолог, юрист) надають консультації жителям громади щодо виховання дітей, захисту їхніх прав тощо.

Отже, в одному такому Центрі зосереджено комплекс послуг, які нині надаються притулками, центрами соціально-психологічної реабілітації, центрами матері і дитини, інтернатами тощо.

Перевагами цієї моделі є те, що її послуги наближені до людей, методики роботи сфокусовані на збереженні, реабілітації, відновленні сім'ї, діти отримують допомогу в громаді, а не направляються до обласних закладів. Такий підхід дозволяє оперативно реагувати на потреби дітей і приймати рішення в найкращих інтересах дитини [322].

Таким чином, існуючі заклади з інтернатним типом утримання, які надають монопослуги, можуть бути реорганізовані (у тому числі на їх матеріальній та кадровій базі) у заклади соціальної допомоги сім'ям та дітям, що діють за принципом мультифункціональності (у тому числі денного перебування).

Такі заклади, зокрема, можуть бути перепрофільовані та пристосовані до потреб громади. Види надання допомоги в них можуть диференціюватись залежно від соціальних проблем конкретної громади.

Слід врахувати при цьому, що потужним професійним та практичним потенціалом із надання комплексної допомоги дітям, які опинились у складних життєвих обставинах, володіють центри соціально-психологічної реабілітації дітей. На наш погляд, саме ці заклади мають стати базовими для утворення багатопрофільних центрів соціальної підтримки дітей та сімей.

Розвиток мережі закладів нового типу на рівні районів або об'єднаних територіальних громад сприятиме ефективному запобіганню дитячій бездоглядності, безпритульності та іншим проявам соціальної дискомфорності дітей. Види допомоги та їх планова ємність має визначатись на основі проведення аналізу стану соціально-демографічних процесів кожної адміністративно-територіальної одиниці, попиту дитячого населення в конкретних видах допомоги, можливостей та ресурсів громади в їх якісному забезпеченні.

Створення центрів соціальної підтримки дітей та сімей у кожному районі та місті передбачено Указом Президента «Про додаткові заходи із забезпечення гарантій реалізації прав та законних інтересів дітей» [218]. Проте реалізацію зазначеної ініціативи стримує відсутність нормативно-правової бази, яка регулює діяльність таких закладів та порядку їх фінансування.

Водночас для забезпечення якості та ефективності функціонування дитячої соціальної інфраструктури, необхідно:

- створення спеціального методичного центру, який би системно провадив розроблення, апробацію та впровадження технологій роботи в таких закладах, тиражував позитивний досвід та забезпечував безперервне фахове вдосконалення кваліфікації їхніх педагогічних і керівних працівників.

На нашу думку, такий центр, може бути створений на базі Державного інституту сімейної та молодіжної політики;

- широке залучення матеріальних та кадрових ресурсів громадських організацій до реалізації програм реабілітації та реінтеграції дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, а також їх батьків;

- залучення до реалізації програм реабілітації дітей на договірній та контрактній основі фахівців у галузі корекційної педагогіки, реабілітологів, дефектологів та інших спеціалістів залежно від індивідуальних потреб отримувачів послуг.

Розвиток системи соціальних послуг для дітей та сімей із дітьми на рівні місцевої громади дасть можливість: попередити розлучення дитини з її соціальним середовищем, запобігти влаштування дитини до інтернатного закладу, вищу якість надання соціальних послуг, поглиблення адресності наданої допомоги. Важливим елементом удосконалення системи соціальних послуг є повноцінна інтеграція неурядових організацій до числа суб'єктів надання соціальних послуг.

Найбільш типові функції, які може виконувати недержавна організація в цій сфері:

- вивчення потреб сімей та дітей, які проживають на відповідній території;
- безпосереднє адресне надання соціальних послуг у громаді;

- збір і акумулювання інформації про попит на послуги та зміну соціальної ситуації у громаді;

- участь у формуванні місцевих соціальних програм та планування розвитку системи соціальних послуг на місцевому рівні [275].

Включення неурядових організацій до суб'єктів надання соціальних послуг потребує застосування відповідних заходів організаційно-правового характеру, серед яких найбільш доцільними, на наш погляд, є такі:

- створення Єдиного реєстру надавачів соціальних послуг для дітей та сімей, які опинились у складних життєвих обставинах;

- затвердження на державному рівні стандартів якості надання соціальних послуг (залежно від змісту складних життєвих обставин, в яких опинилась дитина або сім'я) для всіх надавачів соціальних послуг;

- розроблення механізму замовлення територіальними громадами, закладами соціального захисту дітей соціальних, реабілітаційних послуг для дітей та їхніх батьків;

- запровадження для надавачів соціальних послуг всіх форм власності системи навчання та підвищення кваліфікації з питань надання соціальних послуг сім'ям та дітям, з включенням вимоги щодо проходження навчання до переліку обов'язкових умов для отримання ліцензії на надання соціальних послуг цій категорії населення;

- надання громадським організаціям, діяльність яких пов'язана із захистом прав дітей та здійсненням соціальних послуг, податкових пільг, а їх працівникам соціальних гарантій на рівні працівників державних та комунальних установ такого рівня;

- забезпечення рівних можливостей для інститутів громадянського суспільства та державних і комунальних установ щодо отримання бюджетних коштів на надання соціальних послуг.

Потребує також розвитку така форма співпраці державних органів влади з громадськими організаціями як соціальне замовлення, яке міжнародною спільнотою визнається як найефективніший механізм залучення недержавних

надавачів соціальних послуг дітям та сім'ям з дітьми, підвищення їх доступності та якості. Необхідність запровадження соціального замовлення у вітчизняну практику закріплена у Стратегії реформування системи надання соціальних послуг (розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. № 556-р), якою передбачено розробити та запровадити механізм фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг» [67].

Впровадження цих заходів дозволить:

- ліквідувати державну монополію на всі види соціальних послуг;
- підвищити якість та адресність надання соціальних послуг;
- повноцінно залучати інститути громадянського суспільства до надання соціальних послуг дітям та сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах;
- сформувати ринок соціальних послуг та створити конкурентні умови у середовищі надавачів соціальних послуг;
- посилити мотивацію надавачів соціальних послуг до підвищення результативності діяльності;
- здешевити вартість послуг за рахунок їх безпосередньої закупівлі, замість утримання інституцій, залучення додаткових ресурсів та волонтерської праці.

Переважання громадських та благодійних організацій у сфері надання соціальних послуг, у тому числі за рахунок бюджетних коштів, відповідатиме кращій світовій практиці.

ВИСНОВКИ

У процесі дослідження здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нові підходи з удосконалення механізмів державного впливу на стан соціального благополуччя дітей.

Досліджено генезу наукових поглядів та історичну ретроспективу практичних дій у сфері державного управління процесами соціального благополуччя дітей.

Виявлено основні причини та систематизовано фактори, що є підґрунтям для появи різних форм соціального неблагополуччя дітей, виділено їх зовнішні та внутрішні прояви.

Проведено комплексне оцінювання ефективності впливу діючих механізмів державного управління на динаміку та тенденції розвитку негативних явищ у дитячому середовищі. Відзначено прихований характер сучасного стану дитячої бездоглядності та безпритульності, загострення проблеми безпеки дітей у сім'ях, де батьки ухиляються від виконання батьківських обов'язків. Акцентовано увагу на проблемі інституціалізації дітей із малозабезпечених та проблемних сімей, при зменшенні кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в інтернатних закладах.

У результаті аналізу структурних характеристик контингенту бездоглядних та безпритульних дітей здійснено підхід до класифікації форм дитячої бездоглядності та безпритульності як об'єктів державного управління з поділом їх на явні (діти, що перебувають у складних життєвих обставинах, які виявлені та обліковані відповідними органами та службами), латентні (діти, які фактично перебувають у складних життєвих обставинах, однак дані про них через недосконалу систему ідентифікації та обліку не відображені в офіційній статистиці), міжрегіональні (міграція безпритульних дітей з однієї територіальної одиниці до іншої в межах однієї держави), транскордонні (міграція безпритульних дітей з однієї держави до іншої) та локальні (перебування дитини в стані безпритульності в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці). До локальних ознак дитячої бездоглядності та безпритульності віднесено: спадковий, набутий, гострий або хронічний характер.

Розроблено пропозиції до удосконалення механізмів державного впливу на процеси запобігання дитячого дистанціювання від гармонізації стосунків у родині та суспільстві, а саме: інституційний, бюджетний, соціальний комунікаційний, освітньо-виховний. Запропоновано шляхи модернізації системи захисту прав дитини з урахуванням реформування системи владних повноважень.

Сформульовано концептуальні засади створення сприятливого середовища для налагодження ефективної взаємодії органів публічної влади та громадськості у наданні допомоги сім'ям та дітям соціально незахищених категорій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна реформа для людини: наук.-практ. нарис / за ред. І. Коліушка. Київ: Центр політико-правових реформ, 2001. 72 с.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: колективна монографія / заг. ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратов, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.
3. Антонова Л. В. Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми: монографія. Миколаїв: Видавництво ЧДУ ім. П. Могили, 2010. 268 с.
4. Арабаджієв Д. Порівняльний аналіз розвитку неурядових організацій Республіки Польща та Угорської Республіки. URL: <http://social-science.com.ua/article/730>.
5. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. 368 с.
6. Артюшкіна Л., Полянничко А. Сирітство в Україні як соціально-педагогічна проблема (соціально-правовий аспект): монографія. Суми, 2002. 268 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. Москва: Омега-Л, 2010. 525 с.
8. Ахаїмова А. О. Принципи архітектурно-планувальних рішень соціально-реабілітаційних центрів (для безпритульних дітей та підлітків): автореф. дис. ... канд. архітектури: 18.00.02 / Київський національний ун-т будівництва і архітектури. Київ, 2005. 20 с.
9. Бадора С. Теорія і практика опікунства в Польщі. Івано-Франківськ, 2000. 252 с.
10. База даних TransMonEE 2014. Регіональне відділення UNICEF для країн східної Європи та СНД. URL: www.transmonee.org.
11. Байрак С. Шляхи оптимізації функціонування органів місцевого самоврядування України в контексті досвіду Республіки Польща. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2012. Вип. 2. С. 130–137. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spur_2012_2_22.

12. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
13. Бакуменко В. Д., Кальниш Ю. Г., Губа О. П. Характерні особливості та пріоритетні напрямки вдосконалення діяльності керівника в органах державної влади в Україні. *Вісник Державної служби України*. 2004. № 4. С. 28–37.
14. Бевз Г. М., Пеша І. В. Дитина в прийомній сім'ї: нотатки психолога. Київ: Український інститут соціальних досліджень, Агентство “Україна”, 2001. 101 с.
15. Бевз Г. Система опіки у Польщі: сімейні форми. *Соціальний педагог*. 2009. № 5. С. 42–45.
16. Бевз Г. М., Тарусова Л. І. Соціально-психологічні та правові засади забезпечення в Україні державної опіки над дітьми як складової системи захисту дитинства. *Соціальна робота в Україні: теорія і практика*. 2005. № 3. С. 5–16.
17. Безпалько О. В. Організація соціально-педагогічної роботи з дітьми та молоддю у територіальній громаді: теоретико-методичні основи: монографія. Київ: Наук. світ, 2006. 363 с.
18. Безпалько О. В. Соціальна педагогіка в схемах і таблицях: навч. посіб. Київ: Логос, 2003. 134 с.
19. Беляков В. В. Сиротские детские учреждения России. Москва: Дом, 1993. 21 с.
20. Бойко Л. Ціна мігрантів для сучасної економіки України. URL: <https://mi100.info/2018/05/26/tsina-migrantiv-dlya-suchasnoyi-ekonomiky-ukrayiny-statystyka>.
21. Бондаренко В. В. Соціальне виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, у період розвитку князівської та церковно-монастирської підтримки (з X до XIII ст.). *Соціальна педагогіка: теорія і практика*. 2011. № 3. С. 103–106.
22. Бондаренко В. В. Соціальне виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, у період з XVII ст. до XIX ст. *Соціальна педагогіка: теорія і практика*. 2011. № 4. С. 95–99.

23. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ: Парламент, 2007. 572 с.

24. Брус Т. М. Аналіз державної політики як знаряддя громадянського суспільства. *Актуал. пробл. держ. упр.* 2001. Вип. 2 (5). С. 92–99.

25. Бублик Г. В. Матеріальне та фінансове забезпечення делегованих повноважень. *Юридична Україна*. 2004. № 11. С. 21–24.

26. Бублик Г. В. Проблеми поняття та змісту делегованих повноважень місцевих органів влади. *Юридична Україна*. 2004. № 2. С. 10–12.

27. Бутко М. П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці: монографія. Київ: Знання України, 2005. 476 с.

28. Бутко М. П., Дітковська М. Ю. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління: монографія. Ніжин: Аспект-Поліграф, 2010. 244 с.

29. Бутко М. П., Харченко Ю. П. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціального захисту дітей без батьківської опіки. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2012. № 4 (62). С. 316–322.

30. Бутко М. П., Харченко Ю. П. Методологічні засади соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»: наук. зб.* 2012. № 3(60). С. 324-328.

31. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

32. Вакуленко В. М. Досвід подолання дитячої безпритульності в Радянській Україні. *Соціальна педагогіка: теорія і практика*. 2010. № 2. С. 93–100.

33. Вакуленко О. В. Практика фінансового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які знаходяться під опікою/піклуванням, у прийомних сім'ях, ДБСТ та інтернатних закладах. *Збірник наукових праць Державного інституту розвитку сім'ї та молоді (за*

підсумками 2006 р.) / упоряд.: Л. Є. Леонтєва та ін. Київ: Держ. ін-т розвитку сім'ї та молоді, 2006. С. 91–110.

34. Вакуленко О. В. Утримання й виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні: фінансовий аспект. *Інформаційні матеріали для слухачів Центру підвищення кваліфікації працівників галузі Мінсім'ямолодьспорту*. Київ: Державний ін-т розвитку сім'ї та молоді, 2006. С. 370–42.

35. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія. Київ: НІСД, 2001. 242 с.

36. Васильєва О. І. Напрями застосування державно-приватного партнерства в соціальній сфері. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=762>.

37. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. Київ: Основа, 1998. 534 с.

38. Виноградова-Бондаренко В. Є. Виховання безпритульних дітей в Україні 20-х років ХХ століття: дис. ... канд. пед. наук: спец. 13.00.01 / Інститут педагогіки АПН України. Київ, 2001. 221 с.

39. Вініков О. Ю., Красносільська А. О., Лациба М. В. Показники розвитку громадянського суспільства в Україні. Київ: Агентство Україна, 2012. 80 с.

40. Вінс В. А. Психологічні особливості переживання вікової кризи підлітками школи-інтернату для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.07 / Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. Київ, 2003. 20 с.

41. Волинець Л. С. Невизначений статус майбутнього або безпритульність повертається. URL: <http://gazeta.dt.ua/socium/neviznacheniy-status-maybutnogo-.html>.

42. Волинець Л. С. Права дитини в Україні: проблеми та перспективи. Київ: Логос, 2000. 75 с.

43. Гайдар Є. О. Соціальні наслідки безпритульності у контексті демографічної ситуації в Україні. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 31. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/VKhnuvs/2005_31/31/16.pdf.

44. Галатир І. А. Щодо причин виникнення явища соціального сирітства у сучасному українському суспільстві. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Znpkhist/2011_3/11giasus.pdf.
45. Гаман П. І. Статус документаційного забезпечення у системі функцій державного управління та принципи його організації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua>.
46. Гаман П. І. Технологія оптимального задіяння ресурсів та потенціалів місцевого розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 22. С. 116–118.
47. Голубочка І. С. Ресоціалізація та соціальний розвиток дітей-сиріт в історико-педагогічному контексті (друга половина ХІХ – початок ХХ ст.). *Теорія та історія педагогіки*. 2010. № 8. С. 63–66.
48. Голубочка І. Становлення інститутів опіки та виховання дітей-сиріт в Україні. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
49. Гордієнко Н. В., Ізотова А. Ю. Соціально-педагогічні засади профілактики деформацій у соціалізації дітей з сімей трудових мігрантів. *Вісник Черкаського університету*. 2008. № 123. С. 50. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vchu/N123/N123p048-051.pdf.
50. Горемикіна Ю. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг. *Демографія та соціальна економіка*. 2009. № 1 (11). С. 161–168.
51. Горілий А. Г. Історія соціальної роботи в Україні: конспект лекцій. Тернопіль, 2001. 68 с.
52. Горобець І. В. Механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. Івано-Франківськ, 2012. 20 с.
53. Горобець І. В. Моніторинг ефективності державної політики протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. Вип. 1 (45). С. 168–72.

54. Горобець І. В. Профілактика дитячої бездоглядності та безпритульності як напрям діяльності органів державної влади. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/6/04.pdf>.
55. Гошко Ю. Г. Звичаєве право населення Українських Карпат та Прикарпаття XIV–XIX ст. Львів: б. в., 1999. 329 с.
56. Гошовський Л. О. Становлення образу «Я» в підлітків шкіл-інтернатів в умовах депривації батьківського впливу. Київ: Вища школа, 1995. 165 с.
57. Деінституціалізація та трансформація послуг для дітей: посіб. з найкращ. практи. / за заг. ред. Ж. Мюльгейр. Київ: Калита, 2009. 193 с.
58. Декрет Президента Республіки Білорусь від 24.11.2006 р. № 18. URL: <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=47123>.
59. Денисюк О. М. Роль просвітницьких товариств та громадських організацій кінця XIX – початку XX ст. у попередженні бродяжництва та бездоглядності дітей. *Український соціум*. 2003. № 1 (2). С. 129–136. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=8&n=50&c=1083>.
60. Дерєга В. В. Соціальна та гуманітарна політика. URL: <http://buklib.net/books/35850>.
61. Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2005 року) / С. Ю. Аксьонова, М. Ю. Варбан, О. А. Васильєв та ін. Київ, 2006. 188 с.
62. Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2007 року) / С. Ю. Аксьонова, М. Ю. Варбан, О. А. Васильєв та ін. Київ, 2008. 188 с.
63. Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2010 року) / С. Ю. Аксьонова, М. Ю. Варбан, О. А. Васильєв та ін. Київ, 2011. 188 с.
64. Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2011 року) / С. Ю. Аксьонова, М. Ю. Варбан, О. А. Васильєв та ін. Київ, 2012. 188 с.

65. Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2012 року). URL: <http://dimp.org.ua/research/scientific-research.html>.
66. Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2003 року «Проблеми бездоглядності та безпритульності дітей в Україні». Київ: Державний інститут проблем сім'ї та молоді, 2003. 195 с.
67. Державна доповідь про становище дітей. Реалізація Конвенції ООН про права дитини в Україні: досягнення, проблеми, перспективи (за підсумками 2009-2016 рр.). URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/21247/1/T_Zhuravel_DERZHODOP_KSPSR_IL.pdf.
68. Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2010 року). URL: http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1467/1/Zinchenko_derzh_dop.pdf.
69. Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ. URL: <http://www.viche.info/journal/3898/?feed>.
70. Державна служба статистики України: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
71. Державне управління в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. URL: <http://www.vuzlib.su/beta3/html/1/15754>.
72. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація: монографія / відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 448 с.
73. Державне управління: словник-довідник / уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
74. Деякі результати із забезпечення і захисту прав дитини (2011–2013 рр.). URL: <https://uk-ua.facebook.com/up.z.prav.dytyny>.
75. Дитячі інтернатні заклади у 2001 році: статистичний бюлетень. Київ: Державний комітет статистики України, 2005. 32 с.
76. Діти державної опіки: проблеми, розвиток, підтримка : навч.-метод. посіб.: у 2 кн. / Г. М. Бевз, М. Й. Боришевський, Л. І. Тарусова та ін. Київ: Міленіум, 2005. 286 с.

77. Діти, жінки та сім'я в Україні: статистичний збірник / Державна служба статистики України. URL: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm.

78. Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2014 році: статистичний бюлетень / відп. за вип. О. О. Кармазіна. Київ, 2015. 145 с. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

79. Доля І. М. Подолання дитячої бездоглядності та безпритульності: міжнародна та вітчизняна практика. URL: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr14_15/9.pdf.

80. Економічна активність населення у 2016 році. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

81. Економічна активність населення України 2017. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

82. Євко В. Охорона дітей, позбавлених батьківського піклування: історичний аспект. *Право України*. 2001. № 8. С. 107–109.

83. Європейська конвенція про здійснення прав дітей: ратифікована Законом України від 3 серпня 2006 р. № 69-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 41. Ст. 354.

84. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) від 06.11.1990 (ETS N 139).

85. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. Київ: Вид-во Академії муніципального управління, 2009. 508 с.

86. Житлове будівництво в Україні у 2007–2013. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

87. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна модель реалізації державної політики щодо забезпечення комплексного і збалансованого розвитку регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 17. С. 76–78.

88. Завацька Л. М. Технології професійної діяльності соціального педагога: навчальний посібник для ВНЗ. Київ: Слово, 2008. 240 с.

89. Загальне положення про центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 573. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/573-2013-п>.

90. Загарницька І. Сучасне дитинство в контексті міграційних процесів : українські реалії. *Вісник Інституту розвитку дитини*: зб. наук. пр. 2011. Вип. 17. URL: http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Vird/2011_17/Pdf/32.pdf.

91. Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення у 2015 році. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

92. Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення України у 2017 році: статистичний щорічник / відп. за вип. О. О. Кармазіна. Київ, 2018. 109 с.

93. Закриницька В. О. Зарубіжний досвід соціального захисту сім'ї дітей та молоді: особливості організації та правового забезпечення. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2012_4_8.

94. Захарченко Є. Вплив соціально-економічних умов життя на сім'ю, як соціальний інститут. *Економіка України*. 2006. № 9. С. 29–34.

95. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства: статистичний збірник / Державна служба статистики України. URL: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm.

96. Захист житлових та майнових прав дітей: інформаційно-методичні рекомендації для працівників служб у справах неповнолітніх / Ж. В. Петрочко (кер. авт. кол.), Ю. М. Саєнко, Т. Ф. Прітченко та ін. Київ: ДШСМ, 2004. 83 с.

97. Зінченко А. Г. Дитяча безпритульність в радянській Україні в 20-х – першій половині 30-х років ХХ століття: автореф. дис. ... канд. іст. наук: спец. 07.00.01 «Історія України» / Одеський національний політехнічний університет. Одеса, 2002. 17 с.

98. Инновационные формы опеки детей: международный и национальный опыт / под общ. ред. Г. М. Лактионовой. Киев: Науч. мир, 2001. 61 с.

99. Ільчук Л. І., Кривобок Ю. В. Напрями оптимізації функціонування системи соціальних послуг. *Центр перспективних соціальних досліджень*

Міністерства соціальної політики України та НАН України. 2013. 28 травня.
URL: http://www.cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=293.

100. Інтегровані соціальні служби: теорія, практика, інновації: навч.-метод. комплекс / авт.-упоряд.: О. В. Безпалько, І. Д. Зверева, З. П. Кияниця, В. О. Кузьмінський та ін.; за заг. ред. І. Д. Зверєвої, Ж. В. Петрочко. Київ: Фенікс, 2007. 528 с.

101. Калінкіна Н. В. Партнерські відносини між владою та «третім сектором» у соціальній державі: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2008. 19 с.

102. Кальченко Л. В. Історико-педагогічний аналіз суспільної практики подолання й попередження проблеми соціального сирітства на українських землях у складі Російської держави (початок XVII – середина XIX століття). *Соціальна педагогіка: теорія і практика*. 2013. № 3. С. 86–95.

103. Кальченко Л. В. Організація системи роботи з сім'єю в контексті профілактики соціального сирітства: сімейно-центрований підхід. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzspp_2012_4_7.

104. Кальченко Л. В. Системно-комплексна організація превенції соціального сирітства в умовах територіальної громади міста. *Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Педагогічні науки»*. 2011. № 20 (231). С. 159–170.

105. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. Київ: ІнЮре, 1997. 36 с.

106. Карпенко О. І. Правові засади утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Національна академія внутрішніх справ України МВС України. Харків, 2002. 20 с.

107. Карпенко О. Сімейні форми утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: проблеми правового регулювання. *Право України*. 2001. № 3. С. 24–36.

108. Карпенко О. Сучасний стан державної опіки над дітьми-сиротами і дітьми, позбавленими батьківської опіки, в Україні. *Предпринимательство, хозяйство и право*. 2000. № 9. С. 62–66.

109. Карта сирітства України. URL: http://texty.org.ua/pg/news/movchun/read/35954/Karta_syritstva_Ukrajiny_VIZUALIZACIJa.

110. Картер Р. Опіка над дітьми: сім'я і держава. Вплив інституційної форми виховання на розвиток дітей (моніторинговий звіт). Київ: Логос, 2005. 88 с.

111. Ковальчук І. В. Виникнення та становлення інституту усиновлення в Київській Русі. *Часопис Київського інституту права*. 2008. № 2. С. 155–159.

112. Ковальчук І. В. Правова природа усиновлення. *Сучасні правові проблеми українського державотворення*: II Держ. наук.-практ. конф., 26 квітня 2007 р.: тези доп. Біла Церква, 2007. С. 76–78.

113. Ковальчук І. В. Проблеми вдосконалення системи усиновлення в Україні. *Проблеми вдосконалення земельного законодавства та правового забезпечення аграрного законодавства*: Міжнар. наук.-практ. конф., 17-18 квітня 2008 р.: тези доп. Біла Церква, 2008. С. 56–57.

114. Колесникова Г. Г., Комарова Н. М. Результати дослідження сімей усиновителів. *Збірник наукових праць Державного інституту розвитку сім'ї та молоді (за підсумками 2006 р.)* / упоряд.: Л. Є.Леонтьєва та ін. Київ: Держ. ін-т розвитку сім'ї та молоді, 2006. С. 111–144.

115. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Факт, 2002. 260 с.

116. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 502 с.

117. Комплексна допомога бездоглядним та безпритульним дітям: метод. посіб. / за ред. І. Д. Зверевої, Ж. В. Петрочко. Київ: Калита, 2010. 376 с.

118. Комплексні програми центрів соціальних служб для молоді / за ред. С. В. Толстоухової]. Київ: УДЦ ССМ, 2001. 125 с.

119. Конвенція про права дитини. Київ: Видавництво ЮНІСЕФ в Україні, 2005. 31 с.

120. Кондратюк Т. В. Провадження державно-управлінської сімейної політики у США на початку ХХІ ст. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Державне управління. 2011. Т. 176, вип. 164. С. 70–76. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2011_176_164_13.pdf.

121. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Київ: Україна, 1996. 119 с.

122. Концепція державної культурної політики України. Основні положення: проект. *Українська культура*. 1995. № 4. С. 27–35.

123. Коротич О. Державні механізми управління: проблеми теорії та практичної побудови. *Вісник НАДУ*. 2006. № 3. С. 79–84.

124. Котуков О. А. Форми державної фінансової підтримки третього сектора у країнах постсоціалістичного табору. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 4 (35). С. 1–8. URL: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-4/doc/5/04.pdf>.

125. Кочемировська О. Визначення напрямів соціальної політики української держави в контексті трансформації інституту сім'ї. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Family2014-f2dfc.pdf>.

126. Кравченко М. В., Мельничук Л. М. Механізми державного регулювання демографічного розвитку: теоретичний аспект. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_10.

127. Кравченко М. В. Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія / М. В. Кравченко. – К. : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. – 451 с.

128. Кравченко М., Мордань О. Формування інституційного механізму державного регулювання соціального захисту дітей в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*: в 2 т. / гол. ред. М. М. Іжа. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 3 (43). Т. 2. С. 67–70.

129. Крестовська Н. М. Дитячий омбудсман у громадянському суспільстві. *Вісник Запорізького національного університету*. 2005. № 1. С. 25–35.
130. Кривачук Л. Актуальні проблеми соціально-правового захисту бездоглядних і безпритульних дітей: окреслення специфіки. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2014. Вип. 14. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnyk14/fail/kryvachuk.pdf>.
131. Кривачук Л. Державна політика у сфері охорони дитинства. Ретроспектива та проблеми сьогодення. URL: http://www.ugcc.lviv.ua/actual/articles/7Derzhavna_politica_u_sferi_ohoroni.html.
132. Кривачук Л. Ф. Державна молодіжна політика з питань неповнолітніх в Україні (державно-управлінський аспект): монографія. Львів: ЛДФА, 2009. С. 174.
133. Кривачук Л. Ф. Теоретичні аспекти дитячої бездоглядності та безпритульності в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 2. С. 191–198. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2011_2_32.
134. Кривачук Л. Ф. Удосконалення нормативно-правового механізму соціально-правового захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: установа юридикного статусу. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Харків, 2011. № 2 (40). 444 с.
135. Кулик О. М. Сфера державної сімейної політики в Україні : сутність і проблеми. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-2/doc/5/03.pdf>.
136. Лангмеєр Й., Матейчек З. Психическая депривация в детском возрасте. Прага, 1984. 334 с.
137. Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf.
138. Лизун І. Ф. Соціальні потреби дітей трудових мігрантів. *Педагогічний альманах*. 2011. Вип. 11. URL: http://www.nbuv.gov.ua/PORTAL/soc_gum/pedalm/texts/2011_11/042.pdf.
139. Лизун І. Ф. Соціально-педагогічні технології у роботі з дітьми трудових мігрантів в умовах загальноосвітнього навчального закладу.

Актуальні питання теорії та практики психолого-педагогічної підготовки майбутніх фахівців: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю (Хмельницький, 25–26 квітня 2013 р.). Хмельницький: ХНУ, 2013. С. 148–149. URL: http://tolkoznanie.ru/load/pedagogika/aktualni_pitannja_teoriji_ta_praktiki_psikhologo_pedagogichnoji_pidgotovki_majbutnikh_fakhivciv/1-1-0-24.

140. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. Харків: Торнадо. 2001. 352 с.

141. Літопис руський: За Іпатським списком / О. В. Мишанич (відп. ред.); пер. Л. Махновець; Л. Є. Махновець (пер. з давньорус.). Київ: Дніпро, 1989. XIV, 591 с., 3 арк. дод. (Давньоруські та давні українські літописи).

142. Майже сім мільйонів українців виїхали на заробітки за кордон. URL: <http://vidomosti.ua.com/newspater/16563>.

143. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: монографія. Київ: Ліра-К, 2004. 328 с.

144. Максимов Е. Д. Начало государственного призрения в России. *Трудовая помощь*. 1900. № 1. С. 58.

145. Малиновська О. А. Безпека та міграція: взаємозв'язок та взаємовпливи. *Стратегічні пріоритети*. 2011. № 2 (19). С. 143–149.

146. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями. Київ: Вид-во УАДУ, 2004. 236 с.

147. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доповн. та переробл. Київ: Атіка, 2003. 576 с. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/derjypr.html>.

148. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, доповн. і виправл. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

149. Малиновський В. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації. Луцьк : СПДГадяк Ж. В., 2010. 451 с.

150. Малиновський В. Я. Співвідношення виконавчої влади і державного управління. *Нова політика*. 2001. № 5. С. 36–40.

151. Матвійчук А. В. Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2008. 20 с.

152. Менеджмент для публічної влади: навч. посіб. / за заг. ред. М. П. Бутка. Ніжин: Аспект-Поліграф, 2011. 360 с.

153. Методика аналізу забезпечення прав дитини. URL: <http://gatekeeping.in.ua/index.php/indeks-zabezpechennya-prav-ditej>.

154. Міграція як чинник розвитку в Україні. Київ: MOM, 2016. URL: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/mom_migraciya_yak_chynnyk_rozvytku_v_ukrayini.pdf.

155. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 368 с.

156. Моніторингове дослідження стану функціонування закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. URL: http://www.president.gov.ua/docs/zvit_int_2013.

157. Мордань О. Державна політика щодо соціального захисту дітей, які залишились без піклування батьків: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Національна Академія державного управління при Президентові України. Київ, 2015. 20 с.

158. Мордвінов О. Г., Ляшенко Л. О. Адміністративні послуги Органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. 2007. № 2. С. 60–65.

159. Настільна книга випускника інтернату: юридичні та практичні поради / упоряд. С. Ю. Попов. Луганськ, 2005. 100 с.

160. Нерівні можливості дітей в Україні: аналіз та рекомендації для політики. URL: http://www.unicef.org/ukraine/ukr/Equity_Snapshot.pdf.

161. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.

162. Об отдаче покинутых детей на воспитание из учреждений Охраны материнства и младенчества: Инструкция НКЗдрава РСФСР от 25 августа 1925 г. № 000.04-15.

163. Олифиренко Ю. И. Аспекты модернизации системы защиты прав ребенка в контексте децентрализации управленческих полномочий. *Проблемы управления: науч.-практ. журн. АУПРБ*. 2015. № 4 (57). С. 123–128.

164. Олифіренко Ю. І. Удосконалення механізму відповідальності місцевих громад за благополуччя та безпеку дітей. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2017. № 2. С. 98-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pandr_2017_2_13.

165. Олифіренко Ю. І. Взаємодія органів державної влади та громадських організацій у здійсненні соціального захисту дітей. *Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління: матер. наук-практ. конф. за між нар. участю* (Київ, 12 квіт. 2013 р.): у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. Київ: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2013. С. 225–227.

166. Олифіренко Ю. І. Детермінуючі чинники виникнення та поширення явищ дитячої бездоглядності та безпритульності. *Вісник Чернігівського технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2013. № 1 (64). С. 362–368.

167. Олифіренко Ю. І. Досвід Польщі у подоланні дитячої бездоглядності та безпритульності. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2014. № 4. С. 284–296.

168. Олифіренко Ю. І. Історичні аспекти проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2012. № 3 (60). С. 340–348.

169. Олифіренко Ю. І. Методологічні засади державної політики у сфері профілактики дитячої бездоглядності та безпритульності. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеського регіонального інституту державного управління*. 2015. № 1 (61). С. 33–38.

170. Олифіренко Ю. І. Механізми державного впливу у сфері профілактики дитячої бездоглядності та безпритульності. *Становлення*

сучасного українського суспільства: політичні, управлінські, економічні та правові аспекти: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 27 березня 2015 р.: у 2 ч. Ч. 1. Київ: КНУКіМ, 2015. С. 328–331.

171. Олифіренко Ю. І. Модернізаційні аспекти надання комплексної допомоги дітям, які опинились у складних життєвих обставинах. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2013. № 4 (70). С. 496–501.

172. Олифіренко Ю. І. Нові форми протидії соціальному сирітству. *Модернізаційні процеси державного та муніципального управління: мат. наук.-практ. конф. за між нар. участю (Київ, 4 квіт. 2014 р.): у 2 ч. Ч. 2 / за загал. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. Київ: Академія муніципального управління, 2013. С. 161–163.*

173. Олифіренко Ю. І. Реформування системи захисту дитини в Польщі: орієнтири для України. *Публічне управління: стратегія реформ 2020: зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. Харків: Магістр, 2015. С. 94–96.*

174. Олифіренко Ю. І. Роль неурядових організацій в системі соціального захисту дітей. *Розумовські зустрічі: мат. наук. конф. (Чернігів, 2 грудня 2014 р.)*. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2014. С. 127–140.

175. Олифіренко Ю. І. Сутнісні характеристики явища соціального сирітства в Україні. *Вісник Чернігівського технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2014. № 1 (72). С. 305–314.

176. Олифіренко Ю. І. Удосконалення системи захисту прав дитини на місцевому рівні. *Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації: матеріали наук.-практ. конф. до 20-річчя ОРІДУНАДУ при Президентові України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування; 29 квіт. 2015 р. Одеса : ОРІДУНАДУ, 2015. С. 64–66.*

177. Олифіренко Ю. І. Шляхи вдосконалення державного управління у сфері захисту прав дитини. *Вісник Чернігівського технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2014. № 2 (74). С. 264–273.

178. Організація і технології соціальної роботи з дітьми вулиці / за ред. А. Й. Капської. Київ: Інтернаціональний Союз; Ліга соціальних працівників України, 2003. 260 с.

179. Організація роботи керівника територіальної громади: навч.-метод. зб. / уклад.: В. М. Бойко, М. Д. Верес, В. Я. Матяш, С. В. Бутко. Чернігів: Чернігівські обереги, 2006. 180 с.

180. Оржеховська В. М. Сучасні проблеми дитячої бездоглядності та безпритульності в Україні : аналіз, шляхи подолання. *Рідна школа*. 2009. № 5/6. С. 33–35.

181. Основні положення державної доповіді про становище дітей в Україні за підсумками 2005 р. „Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування”. *Збірник наукових праць Державного інституту розвитку сім'ї та молоді (за підсумками 2006 р.)* / упоряд.: Л. Є. Леонтєва та ін. Київ: Держ. ін-т розвитку сім'ї та молоді, 2006. С. 14–41.

182. Ошанин М. А. О призрении покинутых детей. Ярославль: Типография Губернской Земской управы, 1912. 283 с.

183. Павленко Ю. Україні права найменших будуть забезпечені не тільки формально. URL: http://sirotstvy.net/ua/press_centre/about_problem/565.html?pg=3.

184. Павлик Н. П. Виховна діяльність у притулку для неповнолітніх: монографія. Житомир: ОП «Житомирська облдрукарня», 2008. 228 с.

185. Паливода Л., Голота С. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2010 роки: Звіт за даними дослідження. Київ: КуПол, 2010. 118 с.

186. Парамонов Є. О. Актуальні питання захисту прав дитини в Україні. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermngmt/2012/194-182-7.pdf>.

187. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. URL: <http://www.viche.info/journal/2566>.

188. Петрочко Ж. В. Діти у складних життєвих обставинах: соціально-педагогічне забезпечення прав: монографія. Рівне: Видавець О. Зень, 2010. 368 с.

189. Петрочко Ж. В. Забезпечення прав дітей, які опинилися в складних життєвих обставинах: досвід республіки Польща. *Соціальна педагогіка: теорія та практика*. 2008. № 4. С. 110–114.

190. Петрочко Ж. В. Забезпечення права дитини на участь в житті суспільства: організаційно-технологічні питання. *Науково-методичне забезпечення позашкільної освіти: теорія і практика*: зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 28-29 жовт. 2008 р.) / упоряд. О. В. Биковська, Л. Л. Макаренко. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2008. С. 133–140.

191. Петрочко Ж. В. Місце та роль дитячих громадських організацій в системі соціального виховання підростаючої особистості. *Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія № 11. Соціологія. Соціальна робота. Соціальна педагогіка. Управління*: зб. наук. праць. 2008. Вип. 8. С. 100–106.

192. Петрочко Ж. В. Окремі аспекти формування духовних потреб сучасних сільських та міських дітей. *Соціалізація особистості*: зб. наук. праць / за заг. ред. А. Й. Капської. Київ: НПУ, 2006. Т. XXVI. С. 3–10.

193. Петрочко Ж. В. Передумови та реалії реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. *Соціалізація особистості*: зб. наук. праць / за заг. ред. А. Й. Капської. Київ: НПУ, 2007. Т. XXVIII. Педагогічні науки. С. 167–179.

194. Петрочко Ж. В. Положення Конвенції ООН про права дитини як методологічні засади розвитку юної особистості. *Психолого-педагогічні засади розвитку особистості в освітньому просторі*: матер. методолог. семін. АПН України (м. Київ, 19 берез. 2008 р.). Київ, 2008. 728 с.

195. Петрочко Ж. В. Потреби дитини у контексті її прав. *Постметодика. Превентивне виховання* / голов. ред. кол. В. В. Зелюк. Полтава, 2009. № 2 (86). С. 29-31.

196. Петрочко Ж. В. Проблеми соціально-педагогічного захисту та підтримки дітей трудових мігрантів. *Соціалізація особистості*: зб. наук. праць / за заг. ред. А. Й. Капської. Київ: Логос, 2005. Т. 24. С. 56–64.

197. Петрочко Ж. В. Процес реінтеграції дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, як соціально-педагогічна проблема. *Актуальні проблеми соціально-педагогічної роботи з різними категоріями населення*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Черкаси, 27-28 лют. 2008 р.). Черкаси, 2008. С. 96-102.

198. Петрочко Ж. В. Теорія і практика соціально-педагогічного забезпечення прав дітей, які опинились у складних життєвих обставинах: автореф. дис. ... д-ра пед. наук : спец. 13.00.05 «Соціальна педагогіка» / Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ, 2011. 45 с.

199. Пеша І. В. Сімейні форми виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. *Інформаційні матеріали для слухачів Центру підвищення кваліфікації працівників галузі Мінсім'ямолодьспорту*. Київ: Державний ін-т розвитку сім'ї та молоді, 2006. С. 42–49.

200. Пеша І. В. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (проблеми реформування). Київ, 2000. 85 с.

201. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-п>.

202. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11 серпня 2011 року № 811/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.

203. Питання формування ефективності родинних форм влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування / Н. М. Комарова, Л. М. Мельничук, І. В. Пеша та ін. Київ: Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2004. Кн. 2. 143 с.

204. Пігіда В. М. Аналіз стану та проблем дітей трудових мігрантів в Україні. *Вісник Луган. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка*. 2010. № 9 (196). С. 113. URL: http://almamater.lnpu.edu.ua/magazines/visnyk/2010/9_2010_ped.pdf#page=113.

205. Покрова Л. Аналіз структур обласних державних адміністрацій: сучасний стан. *Командор*. 2005. № 1. С. 48–51.

206. Покрова Л. Державна служба в органах виконавчої влади обласного рівня: організаційний аспект. *Вісник НАДУ*. 2004. № 2. С. 114–119.

207. Покрова Л. Організація виконавчої влади на обласному рівні: поняття та сутність. *Зб. наук. пр. НАДУ*. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. Вип. 1. С. 242–254.

208. Полковські Т. Співробітництво між неурядовими організаціями та органами влади в рамках польської системи підтримки дітей і сімей у кризових ситуаціях. *Реалізація права дитини на сімейне виховання: досвід, проблеми, перспективи*: зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. / упоряд.: О. С. Шипіленко, А. В. Гулевська-Черниш. Київ: Наук. світ, 2006. С. 65–78.

209. Потопахіна О. М. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Одеська юридична академія. Одеса, 2008. 20 с.

210. Права дітей в Україні: реалії та виклики після 20 років незалежності (за результатами опитування дітей віком 10–17 років). URL: <http://www.president.gov.ua/docs/poll2905.pdf>.

211. Прийомна сім'я: оцінка ефективності опіки (методичні рекомендації для соціальних працівників) / О. О. Яременко (кер. авт. кол.), Н. М. Комарова, Г. М. Бевз, Л. С. Волинець та ін. Київ: Український ін-т соціальних досліджень, 2000. 78 с.

212. Притиск А., Шипіленко О. Забезпечення права дитини на зростання та виховання в сім'ї. *Реалізація права дитини на сімейне виховання: досвід, проблеми, перспективи*: зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. / упоряд.: О. С. Шипіленко, А. В. Гулевська-Черниш. Київ: Науковий світ, 2006. С. 35–39.

213. Приходченко Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія. Одеса: Оптимум, 2009. 300 с.

214. Про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»: Закон України від 15.04.2008 р. № 269–VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1723-17>.

215. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

216. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.

217. Про деякі заходи оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 28 лютого 2013 р. № 96/2013. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/15486.html>.

218. Про додаткові заходи із забезпечення гарантій реалізації прав та законних інтересів дітей: Указ Президента від 01.06.2013 р. № 312/2013. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/312/2013>.

219. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13 січня 2005 року № 2342-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.

220. Про загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року»: Закон України від 5 березня 2009 р. № 1065-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 29. Ст. 395.

221. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 7 грудня 2017 року № 2229-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-19/paran709#n709>.

222. Про затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності та бездоглядності на 2006-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 623. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/623-2006-п>.

223. Про затвердження Державної цільової соціальної програми реформування закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського

підкування: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 1242.
URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242-2007-п>.

224. Про затвердження Кодексу законів про працю Української РСР: Закон Української РСР від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322%D0%B0-08>.

225. Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 № 564. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/564-2002-%D0%BF>.

226. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента України від 06.04.2011 року №389. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>.

227. Про затвердження Положення про прийомну сім'ю: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 № 565. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-2002-%D0%BF>.

228. Про затвердження Порядку виплати державної допомоги при народженні дитини в разі її влаштування до дитячого закладу на повне державне утримання: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства фінансів України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 14.12.2005 року № 415/869/710/719/3239. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0495-08>.

229. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>.

230. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?reg=746-2004-%TCF>.

231. Про затвердження Типового положення про центр соціально-психологічної реабілітації дітей: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2004 р. № 87. URL: www.rada.gov.ua.

232. Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2001 р. № 1386. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/inain.eginreg=1386-2001-%EF>.

233. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 5 березня 2009 р. № 1065-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 49-50. Ст. 463.

234. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

235. Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 9 листопада 2000 року № 1212. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cginreg=1212%2F2000>.

236. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>.

237. Про концепцію державної сімейної політики: Постанова Верховної Ради України від 17 вересня 1999 р. № 1063-XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1063-14>.

238. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-page>.

239. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

240. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.

241. Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року: Указ Президента України від 22 жовтня 2012 року № 609/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609/2012>.

242. Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 року № 526-р.

243. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.

244. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи у справах дітей: Закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.

245. Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей: Закон України від 2 червня 2005 № 2623-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>.

246. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 № 2402-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14/page>.

247. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>.

248. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 року № 966-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.

249. Про соціальну роботу з дітьми та молоддю: Закон України від 21 червня 2001 року № 2558-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2558-14>.

250. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.

251. Про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11.08.2011 року № 811/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.

252. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3166-17>.

253. Проблема сиротства и опыт ее решения в Австрии, Болгарии и Польше. Возможные уроки для Белоруссии. URL: http://case-belarus.eu/wp-content/uploads/2013/04/Orphanage_Other-countries_experience.pdf.

254. Публічна адміністрація в Україні: становлення і розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. 400 с.

255. Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ: Основи, 1994. 191 с.

256. Раннє дитинство: стан, проблеми, перспективи розвитку / за ред. О. М. Шерстюк, О. О. Яременка. Київ: ДШСМ, 2003. 116 с.

257. Ребкало М. М. Організаційно-правовий аналіз механізму державного управління у сфері захисту прав дітей. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2014. № 1 (72). С. 491–495.

258. Рень Л. В. До питання про науково-теоретичне обґрунтування створення центру профілактики при вищому навчальному закладі. *Наукові записки НДУ імені М. Гоголя. Психолого-педагогічні науки*. 2012. № 3. С. 38–40.

259. Рень Л. В. Причини дитячої бездоглядності та безпритульності: спроба комплексного аналізу. *Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка. Педагогічні науки*. 2013. № 11 (2). С. 102–107. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vlup_2013_11\(2\)__17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vlup_2013_11(2)__17.pdf).

260. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / відп. ред. І. А. Грицяк. Київ: К.І.С., 2009. 240 с.

261. Реформування місцевого самоврядування в Україні: колективна монографія / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.

262. Реформування місцевого самоврядування в Україні: механізми забезпечення: монографія / І. В. Козюра, Ю. В. Буцко, Л. І. Загайнова та ін. Полтава: АСМІ, 2009. 72 с.

263. Реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: передумови, реалії та перспективи (за результатами соціологічного дослідження) / за заг. ред. Ж. В. Петрочко. Київ: Наук. світ, 2006. 100 с.

264. Родионова О. В. Социальная функция современного государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теория и история государства и права; История учений о праве и государстве” / Ин-т государства и права РАН. Москва, 2007. 42 с.

265. Розмежування функцій державного управління та місцевого самоврядування. *Трансформація моделі економіки України: ідеологія, протиріччя, перспективи* / за ред. В. М. Гейця. Київ: Логос, 1999. С. 378–396.

266. Роль недержавних організацій у системі надання соціальних послуг в Україні. URL: http://frg.ucoz.ua/news/rol_nederzhavnikh_organizacij_u_sistemi_nadannja_socialnikh_poslug_v_ukrajini/2013-06-28-254.

267. Романов В., Рудік О., Т. Брус Вступ до аналізу державної політики: навч. посіб. Київ: Основи, 2001. 114 с.

268. Самарська М. В. Профілактика та корекція депресивних станів дітей трудових мігрантів. URL: http://osvita.ua/school/lessons_summary/psychology/14045.

269. Сапежинська А. С. Допомогайте дітям сьогодні і завтра буде світліше. *Щаслива сім'я*. 2009. № 7. С. 8–13.

270. Сахарук О. П. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування в наданні соціальних послуг членам територіальної громади. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12SOPCTG.pdf>.

271. Северенчук Н. А. Тайна усыновления как условие формирования конфликта в семье усыновившей ребенка. *Соціальна робота в Україні: теорія і практика*. 2005. № 3. С. 144–148.

272. Селіванов В. Державну політику в Україні – на правові та політичні засад. *Право України*. 2002. № 12. С. 15–23.

273. Семиволос Н. Національних особливостей немає. Алкоголізм є. URL: <http://www.viche.info/journal/910>.

274. Сичова В. В., Рябченко О. М. Напрями вдосконалення механізмів державного регулювання шлюбно-сімейних відносин в Україні в 1920–2010-х роках. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/7/01.pdf>.

275. Сідельнік Л. Залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг в Україні. Аналітичний огляд сучасного стану та перспектив. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules>.

276. Сім'я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку. Київ: Основа-Принт, 2009. 248 с.

277. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року № 2947-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2947-14/page>.

278. Скороход О. П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. URL: <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/9/21.pdf>.

279. Скуратівський В., Палій О., Лібанова Е. Соціальна політика. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 289 с.

280. Слюсар Л. Демографічні витоки та наслідки проблеми соціального сирітства в сучасній Україні. *Україна: аспекти праці*. 2010. № 6. С. 33–41. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Uap_2010_6_8.pdf.

281. Слюсаренко В. Г. Соціально-педагогічні функції і перспективи розвитку установ інтернатного і напівінтернатного типу в Україні. Київ, 1996. 412 с.

282. Соловйова О. М. Правовий статус відділів та управлінь обласної державної адміністрації. *Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб.* / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. Вип. 56. С. 41–45.

283. Сорока М. П. Державне стратегічне планування розвитку регіонів України: теорія, методологія, практика: монографія. Донецьк: Юго-Восток ЛТД, 2011. 456 с.

284. Соціальна робота: словник-довідник / за ред. В. І. Філоненко. Москва, 1998. 480 с.

285. Соціальне сирітство в Україні: експертна оцінка та аналіз існуючої в Україні системи утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування / авт. кол. Л. С. Волинець, Н. М. Комарова, О. Г. Антонова-Турченко та ін. Київ: Український інститут соціальних досліджень, 1998. 120 с.

286. Соціальний захист дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 1999 року). Київ: Український ін-т соціальних досліджень, 2000. 138 с.

287. Соціальний захист дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2005 року). Київ: Український ін-т соціальних досліджень, 2006. 138 с.

288. Соціальні та психологічні потреби дітей, які виховуються в інтернатних закладах: знання, ставлення, поведінка. Практика діяльності. Результати дослідження серед фахівців соціальної сфери та дітей-вихованців. Київ: Компанія Лік, 2006. 63 с.

289. Соціологія. Соціальна робота. Соціальна педагогіка. Управління: зб. наук. праць. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2008. Вип. 8. С. 100–107.

290. Стан та соціальний захист сільських дітей: тематична Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2004 року / кер. авт. кол. Ж. В. Петрочко, Л. Є. Леонтєва. Київ: ДІСМ, 2005. 250 с.

291. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інститутами влади. Львів: Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2002. 60 с.

292. Гароєва В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 21 с.

293. Тарохтій Ю. З. Форми і методи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Право і безпека*. 2004. № 1, т. 3. С. 26–31.

294. Тарусова Л. І. Усиновлення в Україні (правовий порядок). *Інформаційні матеріали для слухачів Центру підвищення кваліфікації*

працівників галузі Мінсім'ямолодьспорту. Київ: Державний ін-т розвитку сім'ї та молоді, 2006. С. 50–56.

295. Темченко О. Зародження соціальної функції держави у сфері охорони дитинства. *Віче*. 2010. № 19 (Жовт.). С. 28–31. URL: <http://www.viche.info/journal/2222>.

296. Теоретико-методичні основи протидії дитячій праці в Україні: навч.-метод. посіб. / за заг. ред. К. Б. Левченко, І. М. Трубавіної. Київ: Юрисконсульт, 2006-2007. 334 с.

297. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: монографія / за заг. ред. В. В. Корженка. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ, 2004. 216 с.

298. Технології створення та функціонування прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу : збірник методичних матеріалів / авт. кол. Г. М. Бевз, А. Й. Капська, Н. М. Комарова та ін. Київ: Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2003. 188 с.

299. Тимчишена Н. Д. Шляхи вдосконалення фінансового механізму державного управління у сфері соціального захисту. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/5/06.pdf>.

300. Толстоухова С. В. Організаційно-педагогічні основи функціонування системи соціальних служб для молоді: автореф. дис. ... канд. пед. наук: спец. 13.00.01 / Ін-т педагогіки АПН України. Київ, 2001. 18 с.

301. Толстоухова С. В. Стратегія формування національної системи забезпечення прав дітей. *Соціальна робота в Україні: теорія і практика*. 2007. № 3. С. 79.

302. Управлінські рішення: евристичність, креативність, транспарентність: навч. посіб. / за ред. М. П. Бутка. Ніжин: Аспект-Поліграф, 2008. 428 с.

303. Фаренік С. А. Управління соціальними процесами: побудова та реалізація соціальних моделей: монографія. Київ: Наукова думка, 2001. 606 с.

304. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. URL: http://www.lvivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.

305. Фурман А. В., Підгурська М. Історія соціальної роботи. *Психологія і суспільство: Український теоретико-методологічний соціогуманітарний часопис*. 2010. № 4. С. 163–204.

306. Харченко Ю. П. Аспекти модернізації державних механізмів управління процесами соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*: наук. зб. 2013. № 2 (66). С. 470–474.

307. Харченко Ю. П. Державна політика у сфері виховання дітей, які залишились без батьківської опіки. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2011. № 3 (52). С. 376–381.

308. Харченко Ю. П. Державне управління у сфері забезпечення функціонування сімейних форм виховання дітей, що залишились без піклування батьків. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua>.

309. Харченко Ю. П. Державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Академія муніципального управління. Київ, 2014. 20 с.

310. Харченко Ю. П. Інноваційний підхід до модернізації державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування. *Модернізаційні процеси державного та муніципального управління*: матер. Міжнар. наук. конф. (м. Київ, 4 квіт. 2014 р.): у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. Київ: Академія муніципального управління, 2014. С. 189–191.

311. Харченко Ю. П. Методологические аспекты социально-правовой защиты детей без родительской опеки. *Проблемы и перспективы социально-экономического реформирования современного государства и общества*: материалы IX Международной научно-практической конференции (г. Москва, 28 декабря 2012 г.). Москва: Спецкнига, 2012. С. 176–181.

312. Харченко Ю. П. Модернізаційні аспекти соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 8. С. 170–172.

313. Харченко Ю. П. Особливості функціонування сімейних форм виховання в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.

314. Харченко Ю. П. Повноваження місцевих громад при розв'язанні проблем дітей без батьків. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2011. № 4 (54). С. 392–395.

315. Харченко Ю. П. Роль територіальних громад у реалізації державної політики у сфері виховання дітей, позбавлених батьківського піклування. *Удосконалення механізмів державного управління соціально-економічним розвитком підприємств і галузей економіки. Серія «Державне управління»*. Донецьк: ТОВ «Технопак», 2012. Т. XIII. Вип. 221. С. 243–249.

316. Харченко Ю. П. Структура державних органів у сфері забезпечення соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. *Розумовські зустрічі: матер. наук. конф. (м. Чернігів, 28 листоп. 2012 р.)*. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2012. С. 102–105.

317. Харченко Ю. П. Удосконалення управлінських функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування. *Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління: матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 12 квіт. 2013 р.): у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової*. Київ: Академія муніципального управління, 2013. С. 242–244.

318. Харченко Ю. П. Шляхи реформування механізмів державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування. *Державне управління та місцеве самоврядування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матер. наук.-практ. конф. (м. Рівне, 11-12 квіт. 2013 р.): зб. тез / редкол.: М. П. Сорока та ін. Рівне: [б. в.], 2013. С. 67–71.*

319. Хожило І. І. Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління.* 2009. № 1. С. 131–138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamscudu_2009_1_20.

320. Хохидра О. Н. Государственно-правовое регулирование защиты прав и законных интересов детей в дореволюционной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Нижегород. акад. МВД России. Н/Новгород, 2008. 20 с.

321. Цветков В. В., Горбатенко В. П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 348 с.

322. Центр «Промінь надії»: система захисту дітей без інтернатів. URL: <http://www.hopeandhomes.org.ua/projects/4f03fce262708>.

323. Цибуліна І. В. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Державні механізми управління» / Харківський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. Харків, 2006. 19 с.

324. Цибуліна І. В. Удосконалення структурно-функціонального забезпечення органів державної влади з надання послуг щодо захисту прав дитини. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/SOCIALNA/02-CIBULINA.pdf>.

325. Цибульська Я. Сильні батьки-сильні діти. Реформування інтернатної системи в Німеччині на озброєння. URL: <http://magnolia.org.ua/content/sylni-batky-sylni-dity-reformuvannya-internatnoyi-systemy-v-nimechchyni-nam-na-ozbroyennya>.

326. Ченбай І. В. Причини дитячого сирітства у 40-х роках. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vchu/N144/N144p168-171.pdf.

327. Шлюб, сім'я та дітородні орієнтації в Україні. Київ: АДЕФ – Україна, 2008. 256 с.

328. Шость Н. В. Правове становище дітей-сиріт і дітей, які залишились без піклування батьків (В питаннях та відповідях для практичних працівників). Харків, 2005. 243 с.

329. Щорічна державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2014 року: «Дотримання прав дітей в умовах збройного конфлікту» / авт.кол.: С. Ю. Аксьонова, О. В. Вакуленко, О. А. Васильєв та ін.; Держ. ін-т сімейної та молодіжної політики. Київ, 2015. 160 с.

330. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідемічну ситуацію. 2008 рік. Київ, 2009. 360 с.

331. Энциклопедический словарь. Санкт-петербург: Типография Акционерного общества Брокгауз – Эфрон, 1900. Т. 30. 480 с.; 1905. Т. 35. 476 с.

332. Яблоков Н. В. Призрение детей в воспитательных домах. *Трудовая помощь*. 1901. Март-июнь. 71 с. (Рабочие материалы БФ «Приют детства»).

333. Яцків Т., Коваль О., Смирнов О., Шелеп М. Місцеві практики фінансування проектів неурядових організацій для дітей та молоді із державного та місцевих бюджетів. Львів, 2011. 170 с.

334. Bilson A., Harwin J. Gatekeeping Services for Vulnerable Children and Families. A Concept Paper. [S. p.]: UNICEF, 2003. P. 85.

335. Edgar B., Meert H. Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. 2005. P. 1–85.

336. Najwyższa Izba Kontroli. (2012). NIK o domach dziecka. URL: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3757,vp,4791.pdf>.

337. Raportna temat funkcjonowania Ustawy o Wspieraniu Rodziny i Systemie Pieczy Zastępcze. URL: <http://www.mpips.gov.pl/http://www.mpips.gov.pl>.

ДОДАТКИ

Додаток А
Таблиця А.1

Розвиток системи соціального благополуччя дітей в Україні

Основні причини поширення явища	Категорії дітей на які спрямовувалась допомога	Коротка характеристика періоду
1	2	3
I етап. Дохристиянський (VI ст. – кінець X ст.).		
Низька тривалість життя, ритуальні вбивства жінок	Сироти	Відсутність нормативного регулювання влаштування посиротілих дітей, турбота про дітей, які не мали батьків здійснювалась членами родової общини
II етап. Князівська та церковно-монастирська допомога (кінець X ст. – XIII ст.)		
Низька тривалість життя через війни, епідемії, позашлюбні зв'язки, низький рівень життя	Сироти, підкидьки, безродні, незаконнонароджені, жебраки	Законодавче врегулювання опіки над сиротами, створення на базі церков та монастирів закладів для сиріт, відкриття спеціальних будинків для дітей-жебраків (безродних дітей)
III етап. Церковно-громадська допомога (XIV–XVIII ст.)		
Низька тривалість життя через війни, епідемії, позашлюбні зв'язки, низький рівень життя	Сироти, підкидьки, безродні, незаконнонароджені, жебраки	Державне є незначним, переважає монастирська система, розвиваються перші прояви благодійності, на селах соціальний захист здійснюється в межах громади
IV етап. Формування державної системи опіки та утримання дітей (XVIII ст. – початок XIX ст.)		
Низька тривалість життя через війни, епідемії, позашлюбні зв'язки, низький рівень життя	Сироти, підкидьки, незаконнонароджені, діти-жебраки, відмовники	Посилення ролі держави, заснування сирітських виховних закладів за державні кошти, заходи із запобігання дітовбивству, створення державних установ для управління системою опіки (прикази громадської опіки), матеріальна підтримка малозабезпечених жінок, з метою запобігання помещенню дітей у заклади
V етап. Земський період (II половина XIX ст. – 1917 р.)		
Низька тривалість життя через війни, епідемії, низький рівень життя, позашлюбні зв'язки	Сироти, підкидьки, відмовники	Передача сирітських установ в управління земствам, зростання вдвічі кількості сирітських закладів, створення закладів благодійниками, створення виховних закладів для дітей, що мають батьків, з метою запобігання їх безпритульності

1	2	3
VI етап. Комуністична система соціального захисту (1917 – 1991 рр.)		
Перша та Друга світові війни, голодомор, політичні репресії, колективізація	Сироти, бездоглядні, безпритульні, підкинуті, знайдені, відмовники (з 1950-х років)	Виключна роль держави в утриманні дітей, впровадження профілактичних заходів попередження безпритульності, масова інституалізація дітей, перевага каральних методів у вихованні
VII етап. Соціальний захист дітей в умовах незалежності України (з 1991 р. – до цього часу)		
вимушена трудова міграція, бідність сімей з дітьми, послаблення відповідальності батьків за утримання та виховання дітей, асоціальна поведінка батьків, жорстокі форми виховання дітей, психологічна криза у стосунках батьків та дітей та ін.	Бездоглядні, безпритульні, підкинуті, знайдені, діти, які опинились у складних життєвих обставинах, діти, які втратили батьківське піклування внаслідок воєнної агресії на Сході України, внутрішньо переміщені діти з тимчасово окупованої території чи районів проведення антитерористичної операції	Створення національного законодавства в галузі захисту прав дитини, імплементація в нього норм Конвенції ООН про права дитини, створення органів у сфері захисту прав дитини, перехід від каральних до превентивних заходів

Джерело: розроблено авторами за даними джерел [21; 22; 47; 48; 97; 117; 131; 305].

Кількість дітей в Україні за регіонами
(за даними Державної служби статистики України)

(постійне населення станом на 1 січня; осіб)

Регіон	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Україна	8003281	7971638	7990391	8009866	7614704	7614006	7615606	7609297
Автономна Республіка Крим	336211	339504	344263	349867	...			
Вінницька	301350	298618	296868	294436	293182	292232	290721	288797
Волинська	234075	234021	234885	236177	237761	238506	239298	239408
Дніпропетровська	556361	555405	557704	561019	567464	571617	575268	579308
Донецька	665199	662497	662245	662722	656887	638343	623875	605391
Житомирська	248565	246034	244869	243426	242952	242010	241804	240787
Закарпатська	284735	284689	286628	287889	289935	291199	292011	292303
Запорізька	290535	288511	289247	289866	292047	293007	294190	294644
Івано-Франківська	285699	282833	281635	280428	280114	279869	278810	278211
Київська	303965	305495	308176	311482	316731	322443	328543	336081
Кіровоградська	175905	173593	172253	170954	170564	170214	170555	169280
Луганська	338554	335286	334415	334034	324922	312540	302059	289893
Львівська	490049	484771	483490	482282	483170	483631	484887	485361
Миколаївська	210250	208852	208308	207912	208604	208472	208448	207898
Одеська	435027	436672	441571	445956	450622	454958	459355	463996
Полтавська	241392	238410	236721	235214	235036	234839	234610	234210
Рівненська	271537	271539	273360	274787	276402	277026	278313	278464
Сумська	182657	179892	178372	176518	175213	174312	173342	171617
Тернопільська	211210	208356	206749	204523	203034	201562	199477	197654
Харківська	415618	413718	416442	418984	422956	425765	426248	431657
Херсонська	199338	197721	197174	196510	197138	197377	197837	197540
Хмельницька	245447	242030	240812	239423	238880	238682	238575	237133
Черкаська	214319	211233	209196	206882	205422	204038	203095	201476
Чернівецька	185495	184900	184729	184738	185310	185315	184442	184546
Чернігівська	172396	170090	168334	166889	165622	164762	164519	162919
м. Київ	447252	455735	468801	481832	494736	511287	525324	540723
м. Севастополь	60140	61233	63144	65116	

* Особи віком 0–17 років.

Розподіл видатків на соціальний захист на соціальне забезпечення сімей та дітей з Державного та місцевих бюджетів

Державний бюджет України	Бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад	Бюджети Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів
1	2	3
<p>- державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;</p> <p>- державна підтримка молодіжних та дитячих громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;</p> <p>- державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян</p>	<p>- державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (якщо не менше 70 відсотків кількості дітей, які перебувають у цих закладах, припадає на територію відповідного міста чи району);</p> <p>- територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг); центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центри професійної реабілітації інвалідів, компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги;</p> <p>- державні програми соціального захисту: допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям, допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу;</p>	<p>- державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для громадян похилого віку та інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри з нарахування та здійснення соціальних виплат; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; пільгове медичне обслуговування громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; компенсаційні виплати інвалідам на бензин (пальне), ремонт, техобслуговування автотранспорту та транспортне обслуговування, а також на встановлення телефонів інвалідам I і II груп; відшкодування витрат на поховання учасників бойових дій та інвалідів війни; центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів;</p>

Закінчення табл. В.1

1	2	3
	<p>- виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною".</p> <p>- державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;</p> <p>- районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді</p>	<p>- республіканські Автономної Республіки Крим та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, в тому числі утримання та програми республіканського Автономної Республіки Кримі обласних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;</p> <p>- інші державні соціальні програми</p>

Джерело: розроблено авторами за даними джерела [31].

Чисельність позашлюбних народжень, за регіонами

Назва регіону	Усього, тис. осіб					% до загальної чисельності народжених				
	2005	2010	2013	2015	2017	2005	2010	2013	2015	2017
Україна	99,1	108,8	111,2	84,8	74,8	21,4	21,9	22,1	20,6	20,5
АР Крим	5,4	6,3	6,4	-	-	29,8	27,3	26,7	-	-
Вінницька	3,0	3,5	3,5	3,2	2,8	19,7	19,8	20,2	19,4	19,8
Волинська	1,2	1,6	1,6	1,5	1,3	9,3	10,6	10,9	11,1	10,7
Дніпропетровська	8,2	9,8	10,0	8,9	7,4	27,1	27,6	27,8	26,6	27,0
Донецька	9,5	11,2	11,0	4,9	5,4	26,6	27,2	26,8	29,0	30,8
Житомирська	2,9	3,5	3,6	3,1	2,6	22,5	23,7	24,1	22,6	21,9
Закарпатська	2,2	3,6	4,0	3,8	3,2	14,3	19,7	21,9	22,4	22,3
Запорізька	4,7	5,3	5,4	4,7	4,0	29,4	29,3	30,0	28,4	28,1
Івано-Франківська	1,7	1,9	2,0	1,9	1,6	11,1	11,4	11,9	12,1	11,8
Київська	3,5	3,9	4,1	4,0	3,5	21,1	19,6	19,8	19,7	20,4
Кіровоградська	2,8	3,5	3,6	2,9	2,4	31,4	33,4	33,7	30,9	30,0
Луганська	4,4	5,6	5,5	1,6	1,8	24,8	26,8	26,6	30,6	30,8
Львівська	2,2	2,2	2,4	2,1	1,9	8,6	7,6	8,1	7,7	7,8
Миколаївська	3,3	3,9	4,1	3,4	3,0	29,9	30,7	31,4	29,3	29,2
Одеська	6,2	7,6	7,9	7,0	6,2	25,9	26,5	27,0	25,7	24,5
Полтавська	2,8	3,7	3,6	3,3	2,6	23,5	25,9	25,4	24,2	23,8
Рівненська	1,3	1,6	1,7	1,5	1,4	9,1	9,3	9,6	9,4	9,8
Сумська	2,1	2,7	2,7	2,3	2,0	23,8	25,8	25,8	24,3	25,1
Тернопільська	0,8	0,8	1,0	0,9	0,8	7,0	7,2	8,4	8,5	8,2
Харківська	6,0	6,8	7,0	6,1	5,2	26,9	26,1	26,4	24,7	24,1
Херсонська	3,2	3,9	4,0	3,4	3,0	31,1	31,7	32,5	29,6	30,4
Хмельницька	2,0	2,5	2,7	2,4	2,1	16,1	17,4	18,6	17,1	17,9
Черкаська	2,7	3,3	3,1	2,8	2,4	25,6	26,3	25,7	24,6	25,3
Чернівецька	1,3	1,5	1,6	1,4	1,3	13,7	13,2	13,6	13,2	13,8
Чернігівська	2,0	2,5	2,4	2,1	1,7	23,0	24,6	24,1	22,6	22,8
м. Київ	4,8	5,2	5,4	5,5	5,7	18,3	16,3	16,3	15,4	14,6
м. Севастополь	0,9	0,9	0,9	-	-	23,6	20,9	19,8	-	-

Джерело: Державна служба статистики України.

Динаміка соціального сирітства до загальної чисельності дітей в Україні

Назва регіону	Кількість дітей, позбавлених батьківського піклування (тис. осіб)					Частка соціальних сиріт в загальній кількості дитячого населення (%)				
	2012	2013	2014	2015	2017	2012	2013	2014	2015	2017
Україна	68 398	66 265	61 245	51 836	48880	0,85	0,82	0,76	0,68	0,64
АР Крим	3307	3175	-	-	-	0,96	0,90	-	-	-
Вінницька	2297	2208	2110	1975	1810	0,77	0,74	0,72	0,67	0,62
Волинська	1390	1310	1226	1158	1049	0,59	0,55	0,52	0,48	0,44
Дніпропетровська	6587	6348	6179	5917	5685	1,18	1,10	1,10	1,03	0,98
Донецька	7130	6958	6942	3198	3277	1,07	1,04	1,05	0,50	0,54
Житомирська	2600	2551	2394	2227	2059	1,06	1,04	0,98	0,92	0,85
Закарпатська	1612	1571	1549	1541	1458	0,56	0,54	0,54	0,52	0,50
Запорізька	3365	3246	3125	2912	2759	1,10	1,11	1,08	0,99	0,93
Івано-Франківська	1170	1153	1150	1112	1033	0,41	0,40	0,41	0,39	0,37
Київська	2693	2696	2696	2581	2475	0,87	0,80	0,87	0,80	0,73
Кіровоградська	2546	2537	2429	2329	2203	1,40	1,40	1,42	1,30	1,30
Луганська	3784	3537	4234	1018	1302	1,13	1,05	1,27	0,32	0,35
Львівська	1981	1935	1867	1743	1522	0,40	0,40	0,39	0,36	0,31
Миколаївська	2547	2445	2343	1878	1905	1,20	1,10	1,13	0,90	0,91
Одеська	4127	4146	3948	3712	3596	0,93	0,92	0,89	0,81	0,77
Полтавська	1911	1880	1779	1735	1555	0,80	0,70	0,76	0,73	0,66
Рівненська	1426	1438	1454	1399	1294	0,52	0,52	0,53	0,50	0,46
Сумська	1852	1742	1672	1632	1529	1,03	0,98	0,95	0,93	0,89
Тернопільська	973	945	916	822	763	0,47	0,46	0,45	0,40	0,45
Харківська	3754	3578	3388	3254	3121	0,90	0,85	0,81	0,76	0,72
Херсонська	2426	2298	2277	2150	2067	1,23	1,16	1,16	1,08	1,2
Хмельницька	1827	1769	1622	1551	1415	0,75	0,73	0,68	0,64	0,59
Черкаська	1880	1811	1732	1642	1545	0,89	0,87	0,84	0,80	0,76
Чернівецька	981	934	889	855	807	0,53	0,50	0,48	0,46	0,43
Чернігівська	1993	1875	1703	1620	1456	1,18	1,12	1,02	0,98	0,89
м. Київ	1697	1648	1621	1568	1465	0,36	0,34	0,34	0,30	0,27
м. Севастополь	545	517	-	-	-	0,86	0,81	-	-	-

Джерело: розраховано авторами за даними Державної служби статистики України.

**Кількість дітей, які отримали статус дітей-сиріт та дітей, позбавлених
батьківського піклування, протягом року**

№ п/п	Назва регіону	2011	2012	2013	2014	2015	2017
1	АР Крим	717	702	667	-	-	-
2	Вінницька	391	481	385	393	315	322
3	Волинська	341	251	234	220	160	207
4	Дніпропетровська	1581	1345	1248	1120	1207	1265
5	Донецька	1734	1554	1538	729	710	762
6	Житомирська	528	456	524	469	408	462
7	Закарпатська	459	421	365	399	354	327
8	Запорізька	701	634	544	579	501	552
9	Івано-Франківська	272	208	259	273	207	173
10	Київська	588	604	572	554	576	555
11	Кіровоградська	590	481	409	423	410	381
12	Луганська	924	865	665	161	202	280
13	Львівська	518	410	408	365	335	344
14	Миколаївська	553	469	505	499	471	387
15	Одеська	1215	1009	927	862	857	902
16	Полтавська	377	418	384	357	354	287
17	Рівненська	309	295	278	285	246	226
18	Сумська	382	361	312	314	309	317
19	Тернопільська	194	155	148	149	103	106
20	Харківська	721	715	714	573	630	665
21	Херсонська	504	505	463	454	396	451
22	Хмельницька	338	407	351	260	278	287
23	Черкаська	417	342	327	328	306	327
24	Чернівецька	195	184	185	151	157	135
25	Чернігівська	371	290	312	248	267	326
26	м. Київ	438	402	401	350	414	340
27	м. Севастополь	119	138	90	-	-	-
Всього		15477	14102	13215	10495	10173	10386

Джерело: Мінсоцполітики України.

Кількість дітей, які опинились у складних життєвих обставинах

Назва регіону	Кількість дітей, які опинились у складних життєвих обставинах					% до кількості дитячого населення				
	2010	2012	2013	2015	2017	2010	2012	2013	2015	2017
Україна	35 124	32 914	31 712	26 875	29507	0,43	0,41	0,39	0,35	0,38
АР Крим	714	718	732	-	-	0,21	0,20	0,20	-	-
Вінницька	484	764	631	770	717	0,16	0,25	0,21	0,26	0,24
Волинська	1779	1562	1592	1537	1455	0,76	0,66	0,67	0,64	0,60
Дніпропетровська	3172	3304	3372	3376	3598	0,60	0,59	0,60	0,59	0,62
Донецька	2597	2117	1885	784	1079	0,40	0,31	0,28	0,12	0,17
Житомирська	3696	3399	3270	2861	2775	1,50	1,30	1,34	1,18	1,15
Закарпатська	1143	1164	986	772	893	0,40	0,40	0,34	0,26	0,30
Запорізька	1103	1013	1079	812	1235	0,37	0,35	0,37	0,27	0,41
Івано-Франківська	419	431	437	394	391	0,14	0,15	0,15	0,14	0,14
Київська	877	853	796	668	826	0,28	0,27	0,25	0,20	0,24
Кіровоградська	2151	2204	2098	2015	2418	1,22	1,27	1,22	1,18	1,4
Луганська	625	757	776	259	365	0,18	0,22	0,23	0,08	0,12
Львівська	1397	1405	1211	972	1079	0,28	0,29	0,25	0,20	0,22
Миколаївська	2321	2039	1939	1450	1706	1,10	0,97	0,93	0,69	0,82
Одеська	1946	1844	1973	1177	1645	0,44	0,41	0,44	0,26	0,35
Полтавська	476	772	660	526	573	0,19	0,32	0,28	0,22	0,24
Рівненська	607	602	558	471	521	0,22	0,22	0,20	0,17	0,18
Сумська	733	687	656	579	808	0,40	0,38	0,37	0,33	0,47
Тернопільська	653	657	651	716	791	0,30	0,31	0,31	0,35	0,40
Харківська	2377	1828	1546	1278	1365	0,57	0,43	0,36	0,30	0,31
Херсонська	1500	1294	1303	1186	1272	0,75	0,65	0,66	0,60	0,64
Хмельницька	1287	1008	1012	1180	1293	0,52	0,41	0,42	0,49	0,54
Черкаська	266	297	364	435	466	0,12	0,14	0,17	0,21	0,23
Чернівецька	827	517	583	503	669	0,44	0,27	0,31	0,27	0,36
Чернігівська	1592	1197	1081	1030	1169	0,92	0,71	0,64	0,62	0,71
м. Київ	291	412	448	524	562	0,06	0,08	0,09	0,10	0,10
м. Севастополь	94	69	73	-	-	0,15	0,10	0,11	-	-

Джерело: розраховано автором за даними Мінсоцполітики України.

Класифікація неурядових організацій, що діють в інтересах дітей

Вид	Приклад
1	2
За формою реєстрації	
Громадські організації, громадські спілки, благодійні організації	Громадські організації: «Всеукраїнська благодійна організація «Всеукраїнська мережа людей, що живуть з ВІЛ», Міжнародна громадська організація «Школа Рівних Можливостей» і т. ін. Громадські спілки: Громадська спілка «Українська Гельсинська спілка з прав людини» і т. ін. Благодійні організації: Благодійний фонд «Карітас», Благодійний фонд «Майбутнє України» і т. ін.
За масштабом діяльності	
Міжнародні, всеукраїнські, місцеві (обласні, районні, міські)	Міжнародні: Міжнародна організація ЕКПАТ, Міжнародна благодійна фундація «Отчий дім»; Міжнародна асоціація «СОС-Дитячі містечка» і т. ін. Всеукраїнські: Всеукраїнська мережа проти комерційної сексуальної експлуатації дітей; Всеукраїнський благодійний фонд «Дорога майбутнього» і т. ін. Місцеві: Міська молодіжна громадська організація «М'АРТ» (Молодіжна АльтеРнаТива) м. Чернігова; Волинська обласна організація «Ми і віра», обласна правозахисна організація «Егіда Запоріжжя»
Залежно від цільової групи	
Громадські організації, увага яких сфокусована на захисті конкретних соціально-незахищених груп дітей: інвалідів, багатодітних сімей, дітей-сиріт і т. ін.	Чернігівське міське громадське об'єднання інвалідів «Шанс», громадсько-молодіжна організація «Братерство сиріт» (м.Тернопіль), Спілка багатодітних сімей Львівщини «Щаслива родина» і т. ін.
За обсягом діяльності	
Широкого спектра діяльності та спеціальної спрямованості	Широкого спектру діяльності : Міжнародний фонд «Відродження», Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Український фонд «Благополуччя дітей», Представництво благодійної організації «Надія і житло для дітей», МБО «Партнерство «Кожній дитині» та ін. Спеціальної спрямованості: Міжнародна організація з Міграції (запобігання торгівлі людьми), Данська рада з проблем біженців (захист прав дітей – біженців та дітей, які перебувають в Україні без законних представників), Представництво «Право на здоров'я» в Україні (допомога ВІЛ-позитивним, наркозалежним жінкам та їх дітям, дітям вулиці та вуличній молоді), Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна» (протидія насильству в сім'ї, торгівлі людьми) та ін.

1	2
За видом діяльності	
Правозахисні, благодійні, профілактичні, просвітницькі	<p>Правозахисні: Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла Страда-Україна», Чернігівський комітет захисту прав людини, благодійна організація «Чернігівський жіночий правозахисний центр» і т. ін.</p> <p>Благодійні: Представництво благодійної організації «Надія і житло для дітей» в Україні,</p> <p>Профілактичні – Чернігівська Громадська організація «Жменя» (організація дозвілля дітей); Чернігівська обласна організація Спілки жінок України (запобігання насильству та протидія торгівлі людьми) і т. ін.</p> <p>Просвітницькі – центр гуманістичних технологій «АХАЛАР» (проведення для представників ЗМІ, громадських організацій, школи лідерів, школи комунікації і т. ін.</p>

Джерело: розроблено авторами.

Додаток К

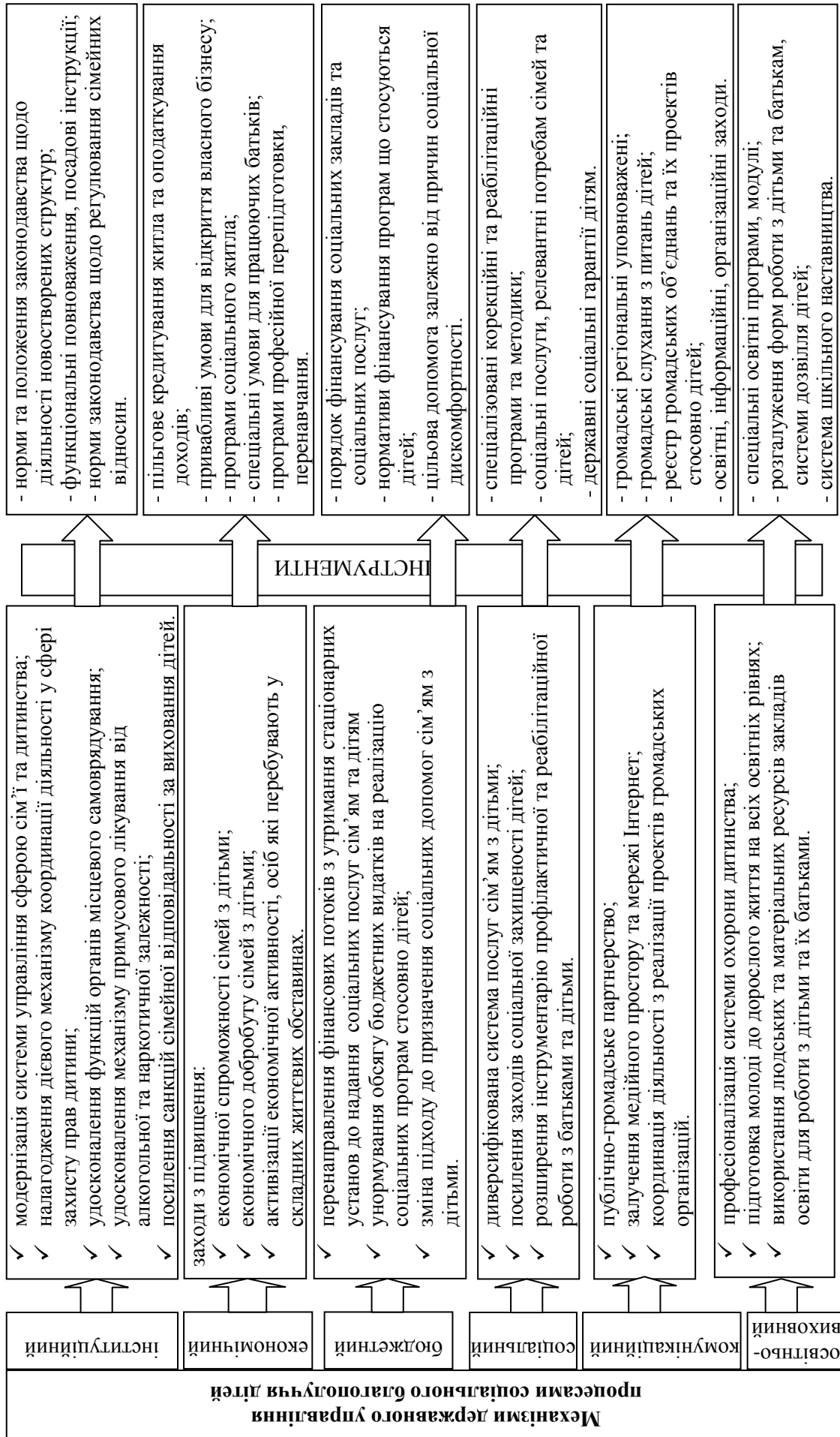


Рис. К.1. Механізми державного управління процесами соціального благополуччя дітей

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Олифіренко Юлія Іванівна

Харченко Юлія Петрівна

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА ПРОЦЕСИ
СОЦІАЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ ДІТЕЙ В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Монографія

Прийнято 26.11.2018. Здано до друку 06.03.2019 р.
Формат 60x84/16 Папір офіс. Гарнітура Times New Roman.

Друк - цифровий.

Ум.-друк. арк. 18,25. Обл.-вид. арк. 5,82.

Наклад 300 прим. Зам. № 1911.020.019

Чернігівський національний технологічний університет
14027 м. Чернігів, вул. Шевченка, 95

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 4802 від 01.12.2014 р.