

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

На правах рукопису

ГОРОБЕЦЬ Інна Віталіївна



УДК 351.84:364 .013(477)

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ
ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук
з державного управління**

Науковий керівник:

кандидат історичних наук, доцент

Усатюк Іван Федорович



d435

Одеса – 2011

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ.....	13
1.1 Основні концепції та підходи до розуміння дитячої безпритульності і бездоглядності та джерельна база дослідження	13
1.2 Причини й умови, що детермінують появу «дітей вулиць» в Україні на сучасному етапі	28
1.3 Практики протидії явищу безпритульності та бездоглядності: історичний та зарубіжний досвіди.....	44
Висновки до розділу 1.....	61
РОЗДІЛ 2. СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ В УКРАЇНІ.....	63
2.1 Сучасний стан дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні.....	63
2.2 Комплексний аналіз механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні.....	79
2.3 Суперечності, що виникають у державній системі протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні.....	101
Висновки до розділу 2.....	114
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ.....	116

3.1 Удосконалення організаційно-функціональної структури державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні.....	116
3.2 Мінімальний стандарт якості соціальних послуг як інструмент державної політики у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.....	133
3.3 Удосконалення системи профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності: пріоритети державної політики.....	147
Висновки до розділу 3.....	166
Висновки.....	168
Список використаних джерел.....	173
Додатки.....	195

ВСТУП

Актуальність теми. Особливості політичного, соціально-економічного і правового розвитку України, процеси, пов'язані з трансформацією українського суспільства, спричинили низку соціальних проблем, однією з яких є дитяча безпритульність та бездоглядність, яка впливає не лише на подальший розвиток кожної окремої дитини, а й ставить під загрозу майбутнє українського суспільства, оскільки сприяє зростанню рівня злочинності, наркоманії, збільшенню кількості захворювань, підриває етичні засади суспільства.

Точних статистичних даних про кількість безпритульних та бездоглядних дітей в Україні на сьогодні немає у зв'язку з латентністю цього явища. Різні джерела вказують на цифри від 40 до 300 тисяч осіб. Сучасний стан дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні дає підстави стверджувати, що державі не вдається вжити ефективних заходів щодо попередження цього явища, оскільки ще досі не створено відповідних управлінських механізмів протидії йому.

Теоретико-практичні пошуки з досліджуваної проблеми засвідчують про наявність суперечностей між задекларованою в українських законодавчих документах політикою держави, спрямованою на профілактичну діяльність щодо дитячої безпритульності та бездоглядності та недостатністю практичних механізмів її реалізації, а також між можливостями використання ресурсів інших суб'єктів профілактики у даній сфері та неналагодженістю механізмів їх взаємодії.

Таким чином, необхідність запобігання дитячій безпритульності та бездоглядності ставить перед органами державної влади завдання, вирішення яких значною мірою залежить від теоретичного обґрунтування підходів щодо формування дієвих механізмів державного управління у цій сфері.

Упродовж останніх років окремі аспекти державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності досліджували у своїх наукових працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: О. Балакірева,

Л. Волинець, І. Доля, Б. Едгар, Н. Кабаченко, Т. Кондратюк, Л. Кривачук, Е. Лібанова, Н. Лук'янова, Х. Мірт, А. Мішин, Л. Мельничук, І. Цибуліна та ін. Психологічні та педагогічні основи проблеми ґрунтовно вивчали Г. Ващенко, Л. Виготський, В. Виноградова-Бондаренко, А. Залкінд, Ф. Іванова, О. Ільченко, Л. Кальченко, С. Коваленко, С. Мітіна, Ж. Петрочко, С. Толстоухова; історичні – представлені в публікаціях А. Зінченко, Ю. Ілляшенко, Н. Касьянкової, О. Паращевіна, І. Усатюка; юридичні – в працях О. Анатольєвої, Н. Крестовської, О. Потопахіної та інших дослідників, праці яких стали теоретичною основою проведеного дослідження.

Важливе теоретико-методологічне значення для дисертаційного дослідження мали фундаментальні праці О. Амосова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Барта, Н. Грицяк, В. Дзюндзюка, Л. Жаліло, В. Корженка, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, О. Пономаренко, Л. Приходченко та багатьох інших вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі державного управління.

Аналіз зарубіжних та вітчизняних наукових розробок дає підстави констатувати, що в них, незважаючи на вагомі теоретичні й прикладні надбання, проблема протидії дитячій безпритульності та бездоглядності вивчена недостатньо. Наявні наукові дослідження в основному стосуються психолого-педагогічних та історичних аспектів. Найбільша кількість досліджень присвячена 20-30-м рокам минулого століття, коли на державному рівні було організовано масштабні заходи щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. До цього часу залишається ще не дослідженим питання специфіки дитячої безпритульності та бездоглядності в сучасній Україні, механізмів державного управління у даній сфері.

Проблематика дисертаційного дослідження відповідає Цілям розвитку тисячоліття ООН (2000 р.), Закону України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» від 5 березня 2009 року № 1065-VI, Указу Президента України «Про питання щодо забезпечення реалізації прав дітей в Україні» від

16 грудня 2011 року № 1163/2011. Питання захисту прав дітей було пріоритетним під час головування України в Комітеті міністрів Ради Європи у травні-листопаді 2011 року.

Розв'язання зазначеної проблеми вимагає ґрунтовного вивчення причин, що детермінують сучасну дитячу безпритульність та бездоглядність, узагальнення існуючої практики державного управління в цій сфері, вироблення на науково-обґрунтованій основі комплексних, цілеспрямованих державних заходів щодо її попередження.

Незавершеність наукових розробок державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, масштабність поширення в Україні категорії «дітей вулиць», потенційна та реальна загроза для держави та суспільства наслідків цього соціального явища й обумовили вибір теми дисертаційного дослідження, його мету та основні задачі.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконувалося у межах науково-дослідної роботи Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України «Розвиток транскордонного співробітництва в умовах європейської політики сусідства» (номер державної реєстрації 0109U002690). Участь автора як виконавця полягала в аналізі досвіду країн ЄС у сфері захисту прав дитини, розробленні практичних рекомендацій органам державної влади щодо впровадження у вітчизняну практику зарубіжного досвіду протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає в обґрунтуванні науково-теоретичних засад та розробці практичних заходів щодо вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні.

Для досягнення поставленої мети визначено та вирішено наступні **завдання**, що відображають основні ідеї та аспекти дослідження:

- визначити основні науково-теоретичні підходи до дослідження явища дитячої безпритульності та бездоглядності, дослідити взаємозв'язок цих категорій;
- з'ясувати та класифікувати причини, що сприяють поширенню дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні на сучасному етапі;
- критично осмислити історичний та зарубіжний досвіди протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, вивчити можливості використання цього досвіду в Україні;
- проаналізувати організаційно-правовий, економічний та інформаційний механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні;
- охарактеризувати основні проблеми й суперечності, що виникають у державній системі протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні;
- обґрунтувати необхідність превентивного характеру механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності і бездоглядності та запропонувати модель щодо її профілактики;
- на основі отриманих результатів сформулювати рекомендації щодо вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні.

Об'єктом дослідження є державна політика щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності як асоціальному явищу. **Предметом** – механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні.

Гіпотезою дисертаційної розробки висунуто твердження про те, що механізми протидії дитячій безпритульності та бездоглядності можуть бути ефективними за умови налагодження чіткої взаємодії між різними суб'єктами профілактики цього явища та проведення комплексної попереджувальної роботи з урахуванням чинників поширення безпритульності та бездоглядності.

Методи дослідження. Теоретичною і методологічною основою дисертаційної роботи слугували фундаментальні положення теорії державного управління, концепція демократичного врядування, філософські, психологічні, педагогічні концепції, що мають міждисциплінарний характер та розкривають сутність та причини дитячої безпритульності та бездоглядності.

Реалізація мети і задач дослідження здійснювалася шляхом комплексного поєднання взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих загальнонаукових і спеціальних методів дослідження.

Для аналізу літературних джерел, вивчення рівня розробки проблеми у вітчизняній та світовій літературі, еволюції політики держави щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності застосовувалися історичний і логічний методи. Порівняльно-правовий та логіко-семантичний методи застосовано для дослідження категорійно-понятійного апарату предмета дослідження. Вивчення стану та динаміки дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні проведено за допомогою статистичних методів. Метод соціологічного опитування використовувався для вивчення думки громадян щодо стану та причин дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні. Методи наукової абстракції, моделювання й узагальнення, а також прогностичний метод застосовувалися для формулювання висновків та рекомендацій щодо вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. Системний підхід є методологічною основою всієї дисертаційної роботи й використовується для вирішення більшості завдань дослідження, що надало можливість розглянути дитячу безпритульність та бездоглядність як цілісне суспільне явище з певними взаємозалежними механізмами протидії йому.

Емпіричною основою дослідження стали нормативно-правові та інші акти, що регулюють діяльність органів публічної влади щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, дані Державної служби статистики України, доповіді та звіти міжнародних, національних та регіональних інституцій щодо захисту прав дітей, дисертації, висновки вітчизняних та іноземних експертів,

монографії, публікації науковців, відомчі видання, збірники матеріалів конференцій та «круглих столів», присвячених тематиці дослідження, а також власний досвід дисертанта, набутий під час роботи в органах державної влади та громадських організаціях, що покликані захищати права дітей.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що окремі аспекти проблеми «дітей вулиці» є предметом вивчення різних наук, проте жодна з них не займається розглядом даного питання в комплексі, що призводить до односторонності розуміння і, як наслідок, відсутності чітко вироблених сучасних підходів до протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.

Найсуттєвіші результати, що містять наукову новизну й характеризують відмінність одержаних результатів від існуючих розробок, полягають у тому, що:

вперше:

– обґрунтовано превентивний характер функціонування механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. На цій основі розроблено модель, яка передбачає три рівні профілактики: первинний (заходи спрямовано на попередження виникненню безпритульності та бездоглядності); вторинний (спрямовано на тих дітей, які щойно опинилися в складних життєвих обставинах); третинний (реабілітація «дітей вулиці»). З метою практичної реалізації моделі запропоновано розподіл повноважень органів державної влади та інших суб'єктів попередження дитячої безпритульності та бездоглядності на кожному з трьох рівнів профілактики та визначено пріоритетні управлінські дії;

– як інструмент організаційно-правового механізму протидії дитячій безпритульності та бездоглядності запропоновано мінімальний стандарт якості соціальних послуг, що надаються безпритульним та бездоглядним дітям, у якому введено поняття «вулична соціальна робота», визначено принципи та зміст послуг, що надаються дітям зазначеної категорії;

удосконалено:

– понятійний апарат проблематики, зокрема, визначення таких понять, як: «безпритульна дитина», «бездоглядна дитина», «механізм державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності», «профілактика дитячої безпритульності та бездоглядності»;

– класифікацію детермінант дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні щодо їх з'ясування й уточнення;

– систему принципів діяльності органів державної виконавчої влади у сфері профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності (доповнено принципами: комплексності, відкритості і прозорості, доступності, інноваційності, субсидіарності, децентралізації);

набули подальшого розвитку:

- обґрунтування необхідності налагодження міжвідомчої координації у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності шляхом розширення прав Уповноваженого Президента України з прав дитини;

- аргументація необхідності впровадження у вітчизняну практику зарубіжного досвіду протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, запропоновані конкретні кроки в цьому напрямі.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені й науково обґрунтовані теоретичні положення та висновки дослідження можуть бути корисними державним службовцям, громадським організаціям та іншим суб'єктам, що працюють у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.

Результати дисертаційного дослідження становлять теоретико-методологічну базу для подальших наукових розробок в обраному напрямі. Зокрема, вони можуть бути використані:

- в державно-управлінській сфері та нормотворчому процесі – як рекомендації під час розробки національних та регіональних програм щодо профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності;

- у наукових дослідженнях – як основа подальшого аналізу механізмів державного управління у сфері захисту прав дітей, зокрема безпритульних та бездоглядних;

- у навчальному процесі – як матеріал при вивченні навчальних дисциплін «соціальна і гуманітарна політика», «соціальна профілактика», «спеціалізовані служби в соціальній сфері» та інших державно-управлінських, соціологічних чи педагогічних дисциплін.

Результати дисертаційного дослідження впроваджено в діяльність органів державної виконавчої влади та у навчальний процес. Зокрема, низка основних положень дисертаційної роботи були використані Міністерством соціальної політики України (довідка про впровадження № 333/014/91-12 від 20.04.2012 р.), Одеською обласною державною адміністрацією під час розробки обласного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року (акт про впровадження № 1/24-731 від 10.03.2011р.), Чернівецьким обласним центром соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді під час підготовки Програми розвитку соціальних послуг для сім'ї, дітей та молоді в Чернівецькій області на 2012-2016 роки (довідка про впровадження № 1/24-248 від 18.04.2012 р.), а також під час розробки та викладання навчальних дисциплін у Буковинському державному фінансово-економічному університеті за напрямками підготовки «Державна служба» та «Соціальна робота» (довідка про впровадження № 01-4/54 від 03.02.2012 р.) (див. Додаток А).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійним дослідженням автора. Науково-теоретичні положення, практичні рекомендації та пропозиції, зокрема ті, що становлять наукову новизну, одержані автором особисто.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження апробовані на науково-практичних конференціях: «Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій» (Львів, 2009 р.);

«Демократичне врядування: наука, освіта, практика» (Київ, 2009 р.); «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (Одеса, 2009 р.); на IX Міжнародному науковому конгресі «Державне управління та місцеве самоврядування» (Харків, 2009 р.); на Міжнародних наукових конференціях аспірантів та докторантів з державного управління «Державне управління в Україні: проблеми державотворення, виклики та перспективи» (Одеса, 2010, 2011 рр.); на міжнародній конференції молодих вчених «Розвиток муніципальних формувань суб'єктів РФ в посткризовий період» (Орел, 2011 р.); на науково-практичній конференції за міжнародною участю «Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика» (Одеса, 2011 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження висвітлено у 15 наукових публікаціях, з яких 5 одноосібних статей у фахових виданнях з державного управління, 1 – в зарубіжному виданні з державного управління, 9 – у матеріалах наукових конференцій. У дисертації не використовувалися результати дослідження, оприлюднені спільно з науковим керівником.

Структура й обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 208 сторінок, з них основного тексту – 172 сторінки. Дисертація містить 6 таблиць, 11 рисунків, 7 додатків. Список використаних джерел складається з 201 найменування на 21 сторінці, з них іноземною мовою – 11.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ

1.1 Основні концепції та підходи до розуміння дитячої безпритульності і бездоглядності та джерельна база дослідження

У Конвенції про права дитини, прийнятій Організацією Об'єднаних Націй (ООН) 20 листопада 1989 р. і ратифікованій Україною 27 лютого 1991 р., проголошено, що людство зобов'язане дати дітям усе найкраще, надійно забезпечити дитинство, що гарантує в майбутньому розвиток повноцінних громадян. Адже дитина зі своїми потребами не має достатніх сил, знань, досвіду і можливостей, аби захистити себе [1].

В Україні як соціальній, демократичній та правовій державі, що обрала курс сталого розвитку, все більше уваги приділяється осмисленню механізмів захисту прав дітей. Важливість даного питання визначається тим, що забезпечення прав дітей, вирішення їхніх соціальних проблем – інвестиції не лише в сучасність, а й у майбутній демографічний і соціальний розвиток нації. Особливо актуальною є проблема вдосконалення механізмів протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, що загострилась в складних умовах політичної, економічної та соціальної напруги, погіршення соціально-економічного становища більшості українських сімей, майнового розшарування, зростання безробіття та різкого збільшення рівня міграції населення.

Нині в Україні спостерігаємо підвищений інтерес до проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності з боку всіх суспільних інститутів, що пояснюється кількома причинами. Перша з них – рух українського суспільства й відповідно суспільної думки до громадянського, відкритого, європейського

суспільства, що передбачає зацікавленість усієї спільноти соціальними, злободенними питаннями. Ці питання всебічно обговорюються, стають предметом дискусій, міркувань широкого суспільного загалу, громадськості.

Н. Р. Нижник та О. А. Машков слушно зазначають, що «провідним напрямом змін, що відбуваються, є посилення соціальної спрямованості державного управління, його орієнтації на людину» [2, с.4].

Друга, не менш важлива причина актуалізації даної проблематики – сучасне становище дітей в Україні. Розглядаючи динаміку явища дитячої безпритульності та бездоглядності, можна прийти до висновку, що через певний час, досягнувши повнолітнього віку, безпритульні та бездоглядні діти складуть десоціалізований прошарок населення, асоціальний за своєю сутністю, не здатний до продуктивної діяльності у сфері суспільного виробництва, до створення нормальної сім'ї та виховання дітей. Цей прошарок буде не передбачуваний у своїх діях, готовий у будь-який момент порушити суспільний порядок, створити загрозу як соціальним та державним структурам, так і окремим громадянам. Таким чином, дитяча безпритульність та бездоглядність – міна сповільненої дії під національною безпекою держави.

Як зауважує Н. М. Крестовська, від «молодіжного» та «дитячого» чинників, яким від природи властивий великий інноваційний потенціал, значно залежать реформування українського суспільства, його подальший соціальний та економічний розвиток, просування до інформаційного суспільства та демократії [3].

Значимість даної проблеми підтверджує віднесення в Законі України «Про основи національної безпеки України» дитячої безпритульності та бездоглядності до загроз національній безпеці в соціальній та гуманітарній сферах [4].

Третя причина, яка викликала значний інтерес до проблеми прав дитини – це зміна останнім часом ставлення до дітей, культури дитинства. Сьогодні набули поширення дитиноцентричні, гуманістичні підходи, які захищають самотність і неповторність дитинства. Так, у монографії «Діти і соціум»

(А.М. Богуш, Л.О. Варяниця, Н. В. Гавриш), відзначається, що відбувається зміцнення статусу дитинства та підвищення інтересу до дитячої субкультури з боку всіх суспільних інститутів, причетних до соціалізації дітей [5].

Отже, можна виокремити щонайменше три незалежні чинники, які актуалізують проблематику дослідження та спонукають нас активно її вивчати.

Необхідно зазначити, що проблема дитячої безпритульності та бездоглядності є предметом розгляду широкого спектра філософських, історичних, соціологічних, психологічних, педагогічних, правових наук, що характеризує її багатоаспектність, продукує розмаїття тлумачень, обумовлює потребу проведення міждисциплінарних досліджень. При визначенні методології дисертаційної роботи ми виходили із складності й міждисциплінарності предмета дослідження, тому основу методології становить системний підхід, якого вимагає комплексний характер дисертаційного дослідження і завдяки якому проблема розробляється як цілісне асоціальне явище з взаємозалежними механізмами протидії йому.

Як зазначає С.В. Ничипоренко. «ефективність підтримки молодих сімей може забезпечити системний підхід до вирішення проблем сім'ї. Це дає змогу усунути причини неблагополуччя, а не його наслідки, що означає всебічну підтримку нормально функціонуючих сімей...» [6, с. 142]

Важливе значення для вивчення проблеми мають праці М. Барта, Г. Тіппла, С. Спик, Р. Овена, які присвячені питанням методології, ролі та значенню досліджень безпритульності (дорослих) для формування державної політики [7–9]. Х. Мірт та Б. Едгар у своїх роботах ставлять акцент на важливості визначень бездомності та бездомної людини, які використовують у дослідженнях, вивчають різні типи дослідницьких підходів до вивчення бездомності [10].

Загальні теоретико-методологічні основи безпритульності обґрунтовано в працях Г. Ващенка (з'ясовано загальні закономірності виховної роботи з контингентом соціально незахищених дітей, виявлено причини безпритульності) [11]; А. Макаренка (обґрунтовано поняття безпритульності,

розроблено систему роботи з безпритульними дітьми та методика виховання в колективі) [12]; досвід педагогічної роботи установ соціального виховання, державних структур і громадських організацій відбито в дослідженнях В. Виноградової-Бондаренко [13] та ін.; історію подолання безпритульності в Україні висвітлено в працях А. Зінченко [14], О. Паращевіної [15] та ін.

У вітчизняній науці державного управління наукова розробленість механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності відповідає початковому етапу досліджень і не кореспондується з потребами практики реалізації державної політики цього спрямування.

Як слушно зазначає О.В. Пономаренко, «відсутність ефективної системи державного управління соціальним розвитком і здійснення основної соціальної функції держави щодо формування й реалізації соціальної політики в Україні спонукає до розробки дієвих концепцій та ефективних механізмів» [16].

Окремі аспекти державної підтримки сім'ї висвітлені в дисертаційній роботі Л.М. Мельничук [17]. А дисертація І.В. Цибуліної «Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні» (2006 рік) на сьогодні є єдиною в галузі державного управління, що стосується проблем дитинства [18].

Характеризуючи ступінь наукового розроблення проблеми, слід також зазначити, що вагомим внеском у розробку теоретико-методологічних аспектів безпритульності в Україні є праці Н.В. Кабаченко, яка дослідила теорії бездомності (дорослих) та системи підтримки бездомних [19].

Відомо, що реалізація суспільних функцій держави забезпечується за допомогою вироблення та реалізації державно-управлінських механізмів. Поняття «механізм» є складною та багатогранною дефініцією. Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено у працях провідних вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі управління: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Н. Грицяк, В. Дзюндзюка, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, Л. Юзькова [20–30].

Науковці ОРІДУ НАДУ при Президентіві України Т. Безверхнюк, С. Давтян, М. Іжа, П. Надолішній, А. Пойченко, Л. Приходченко, С. Саханенко

[31–35] систематизували підходи щодо визначення механізму державного управління.

У низці визначень терміну «механізми державного управління» нам імпонує своєю лаконічністю та чіткістю дефініція представлена у словнику-довіднику за редакцією В.М. Князева та В.Д. Бакуменка, де механізми державного управління визначаються, як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [36, с. 116].

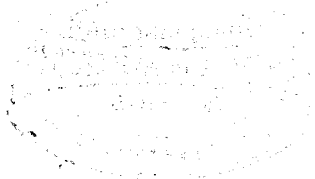
Як зазначається у роботах із філософії та наукової методології, дослідження в будь-якій галузі знань мають ґрунтуватися на певному понятійному апараті. Як вважає В.Д. Бакуменко та інші науковці, «принципи, наукові закони, моделі, наукові факти включаються в теоретичні системи лише за допомогою понять, які відображають їх взаємодію» [36, с.3]. Тому дослідники наголошують про необхідність однозначного, чіткого визначення таких питань.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття: «сфера» – як область діяльності суспільства; «діти» – майбутнє покоління; «безпритульний» – той, хто не має притулку, позбавлений догляду, сімейної опіки, бездоглядний, бездомний; «бездоглядний» – позбавлений догляду; «протидія» – дія, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй [37].

Вживання в дисертаційному дослідженні терміну «протидія» ми вважаємо значною мірою виправданим, таким, що має повне смислове навантаження. Хоча в нормативно-правових актах у сфері дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні вживається й інший термін – «боротьба». Для більшої упевненості пропонуємо лексико-семантичне порівняння понять «протидія» і «боротьба».

За такого порівняння слід зазначити, що слово «боротьба» визначає вузький спектр дії та констатує певні заходи з подолання дитячої

d 435



безпритульності та бездоглядності. Проведення відповідних заходів з попередження виходу дітей на вулицю є неможливим.

У семантиці понять «протидія» ми вбачаємо систему спільних упереджувальних заходів, до яких залучається велика кількість суб'єктів, які протидіють появі дитячій безпритульності та бездоглядності з метою її недопущення. Сміслові значення поняття «протидія», на наш погляд, повністю поглинає поняття «боротьба».

В роботі ми також вживаємо терміни «профілактика», «попередження» та «запобігання». Словник синонімів української мови дає до слова запобіжний такий ряд: профілактичний, попереджувальний, охоронний, захисний, який відвертає; а до слова попереджати – застерігати, запобігати, передувати, випереджати [38].

Необхідно зазначити, що найбільше ці дефініції аналізуються в юридичній літературі. Іноді ці терміни розглядають як самостійні, такі, що не збігаються за змістом, їх значення пов'язують з різними рівнями та видами попереджувальної діяльності [39]. Деякі автори переконані, що поняттям попередження поглинається поняття профілактика (більше того, профілактика, запобігання і припинення злочинів розглядаються як три види (напрями) попереджувальної діяльності; звідси – поняття «попередження» пропонується вважати загальним) [40]. Проте, більшість науковців і власне суб'єкти попереджувальної діяльності трактують усі ці дефініції як тотожні [41]. Ми також будемо вживати ці поняття як рівнозначні та взаємозамінні.

Аналіз науково-теоретичних джерел дозволяє дійти висновку, що механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності – це організація практичного здійснення взаємопов'язаних інструментів, важелів, засобів та стимулів, які базуються на принципах наукового обґрунтування, узгодженості та чіткої координації та створюють належні умови для повноцінного попередження та протидії цьому явищу.

На початку ХХ століття зростання дитячої безпритульності та бездоглядності, необхідність надання термінової допомоги таким дітям

поставили перед науковцями вимогу визначити саму суть даного соціального явища. На той час існувало два підходи до розуміння детермінант і суті безпритульності, а саме: психологічний і соціологічний. Психологічний підхід полягав у характерних особливостях внутрішнього світу особистості й мотивації її поведінки. На початку 20-х років поширеною була думка, що безпритульний ототожнюється з типом психопата.

Соціально-економічні передумови виникнення дитячої безпритульності розглядались прихильниками соціологічного підходу. Найбільш емке й чітке формулювання тут належить П.І. Люблінському, що викладено в його промові на I Всеросійському з'їзді з охорони дитинства 1921 року: «Безпритульність є явище соціальне, воно характеризує не самого неповнолітнього, а ті соціальні умови, які його оточують» [42].

Перше найбільш повне офіційне визначення безпритульності можна знайти у Великій Радянській Енциклопедії, виданої в 1930 р.: «Безпритульні – це неповнолітні, позбавлені педагогічного нагляду та піклування і живуть в умовах, що шкідливо діють на їх громадські прояви і здоров'я [43].

Таким чином, дитячу безпритульність, як соціальне явище, почали розглядати тільки на початку ХХ століття.

Аналіз останніх досліджень з даного питання показав, що наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття виокремились кілька наукових шкіл. Так, упродовж багатьох років проблеми «дітей вулиці» детально аналізували естонські вчені М. Тітма та Е. Саара, які виклали результати досліджень у праці «Молоде покоління» [44], де простежили вплив історичних процесів на збільшення соціального сирітства.

Не можна обминути при розгляді даного питання соціальну, корекційну і реабілітаційну діяльність А. Макаренка та С. Шацького, які у 30-ті роки ХХ ст. заклали основні принципи, зміст і методи соціальної роботи з важковиховуваними дітьми і підлітками. В основу своєї педагогічної теорії вони заклали ідею створення педагогом виховного соціального середовища

[13]. А.С. Макаренко справедливо вважав себе «найбільш високим спеціалістом з безпритульності» [45].

В 60-ті роки ХІХ століття простежується тенденція до більш глибокого вивчення даної проблеми, зокрема, у психологічному, соціально-правовому і медичному аспектах. Причому причини девіантної поведінки вбачалися в особливостях вікового розвитку особистості, у відчуженні від «нормальних» дітей, своєрідності прояву протесту проти «пригнічення» їхніх інтересів тощо.

Вивчаючи проблему «дітей вулиці», необхідно звернутися насамперед до праць, що дають змогу зрозуміти природу соціальних процесів. Серед таких праць певною новизною відзначаються монографії: «Соціальне сирітство в Україні: експертна оцінка та аналіз існуючої в Україні системи утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування», підготовлена авторським колективом у складі Л. Волинець, Н. Комарової, О. Антонова-Турченко [46]; «Сім'я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку» Е. Лібанової, С. Аксьонової, В. Бялковської [47].

В наш час проблемою вивчення соціальних і психологічних особливостей категорії «безпритульні діти» та причин виходу дітей на вулицю займаються В. Виногорова-Бондаренко, І. Доля, Н. Кабаченко, Л. Кальченко, С. Мітіна, В. Оржеховська, С. Спіріна, С. Толстоухова та інші [48–55]. Юридичні аспекти проблеми ґрунтовно вивчають О. Анатольєва, О. Гончаренко, О. Потопахіна [56–58].

В цілому така складна проблема, якою є дитяча безпритульність та бездоглядність, окрім державно-управлінської, може розглядатися в таких площинах:

- соціологічній – віддзеркалення формаційних, економічних умов і стилів на життя дитини;
- юридичній – закріплення певними законами та політико-правовими деклараціями правил, норм, стандартів і вимог до організації життєдіяльності дитини;
- культурологічній – результат рівня розвитку суспільства;

- педагогічній – умови, шляхи, засоби та методи формування особистості дитини;
- історичній – еволюція уявлень і понять про дитячу безпритульність та бездоглядність.

Історичний контекст найповніше висвітлює різноманітність думок щодо причин появи та механізмів протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. Звернення до історії дозволяє побачити коріння здобутків, а також прорахунків та недоліків у досліджуваній сфері. Історичний досвід протидії дитячій безпритульності та бездоглядності більш детально розглядається нами в параграфі 1.3.

Дитяча безпритульність і бездоглядність, як соціальне явище, бере свій початок з часу утворення сім'ї як осередку суспільства. У сучасних умовах докорінних соціально-економічних, духовних перетворень суспільства відбувається процес трансформації основних функцій сім'ї, особливо взаємовідносин сім'ї та держави. Вчені говорять про наростання суперечностей між сім'єю та державою [59].

Застосувавши положення теорії соціального конфлікту (Л. Козер, К. Маркс) до проблеми дитячої безпритульності, уявляється, що дитячу безпритульність можна також розглядати з погляду класової приналежності дітей, що визначає соціальну стратифікацію та доступ до матеріальних благ [60–61]. Відомо, що абсолютна більшість безпритульних дітей, виховувалася в сім'ях, що належать до малозабезпечених сімей.

В різні часи, розглядаючи поняття «безпритульність», науковці включали в його сутність перелік умов, характерних рис середовища, у якому перебуває дитина. Дослідники виходили з того, що психологічні й фізіологічні особливості дитячого віку вимагають створення для дитини сукупності необхідних матеріальних та духовних умов життя і виховання. Якщо ж сукупність таких умов відсутня, дитина потрапляє в стан безпритульності [62].

Саме такий погляд є характерним і для переважної більшості сучасних дослідників, які розглядають дитячу безпритульність як більш вузьке поняття.

(відсутність у дитини місця проживання і виховання, відсутність батьків або розрив із сім'єю чи особами, які замінюють батьків), а дитячу бездоглядність як більш широке (відсутність виховного впливу на дитину батьків і школи, проведення більшості часу на вулиці, негативний вплив батьків на дітей, внаслідок чого вона виходить на вулицю) [63].

Слід зазначити, що юридичне визначення понять «безпритульність» та «бездоглядність» протягом ХХ століття постійно змінювалося.

У законодавстві України за часів незалежності юридичне визначення дитячої безпритульності вперше було наведено в Законі України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року. Відповідно до Закону, безпритульні діти – це діти, які були покинуті батьками, самі залишили сім'ю або дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання [64].

Безпритульні діти належать до категорії дітей, позбавлених батьківського піклування. На них поширено всі пільги, передбачені Законами України для цієї категорії дітей, однак не розроблено критерії, на підставі яких дитина може вважатися безпритульною.

На сьогодні у професійному дискурсі вживаються такі терміни як «безпритульні», «діти вулиці», «бездоглядні», «бездомні», «діти, позбавлені батьківського піклування», «соціальні сироти», «неповнолітні групи ризику», «безхатченки». Дітей, що мігрують до великих міст з провінції, прийнято називати «транзитними».

Багатоманітність підходів до розуміння терміну «дитяча безпритульність» підтверджує дослідження проведене в 2007 році Державним інститутом розвитку сім'ї та молоді на тему: «Соціальні послуги безпритульним та бездоглядним дітям». Результати опитування працівників притулків та центрів соціально-психологічної реабілітації засвідчили, що 50 % опитаних віднесли дітей, що постійно живуть на вулиці, до категорії бездоглядних [65].

Законодавчого визначення бездоглядності в Україні не існує, хоча такий термін є загальноживаним. Найчастіше термін «бездоглядна дитина»

вживається тоді, коли йдеться про дитину, яка позбавлена уваги та догляду батьків, але не віддає переваги життю на вулиці.

На нашу думку, недосконала термінологія не дає змоги органам державної влади та місцевого самоврядування сконцентруватися на конкретних об'єктах надання соціальних послуг, розробити технології допомоги їм.

В міжнародних документах з захисту прав дітей зустрічається ще одне поняття – «діти вулиці», яке також не закріплено в законодавстві України.

За визначенням Дитячого Фонду Організації об'єднаних Націй ЮНІСЕФ до «дітей вулиці» належать:

- діти, які не спілкуються з власними родинами і живуть у тимчасових помешканнях (покинутих будинках тощо) або не мають взагалі постійного житла і кожен раз ночують будь-де. Першочерговими їх потребами є фізіологічне виживання і пошук житла;

- 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].

Дитячий фонд ЮНІСЕФ розрізняє «дітей вулиці» (children of the street), тобто тих, хто постійно живе поза домом, поза сім'єю чи інтернатним закладом, «дітей на вулицях» (children on the street), тобто тих, хто зберігає зв'язок із сім'єю і проводить на вулиці лише частину часу [67].

Соціологи Т. Семигіна та І. Мигович дають таке визначення поняттю «діти вулиці» – це діти, які законом не визнані позбавленими батьківського піклування, але можуть бути визнані сиротами, оскільки батьки з певних причин не займаються їхнім вихованням [68]. В даному випадку поняття «дітей вулиці» подається у дещо звуженому вигляді (порівняно з визначенням ЮНІСЕФ), оскільки тут об'єктом уваги є лише ті діти, які офіційно не позбавлені батьківського піклування.

На думку Л. Кривачук «діти вулиці» – це «бездоглядні та безпритульні діти, які перебувають у несприятливих умовах соціалізації, розвитку, виховання, проживання, що часто є небезпечними для їхніх життя і здоров'я та потребують соціально-правового захисту» [69].

В. Оржеховська дає таке визначення дітям вулиці: «діти вулиці – це особи 10-14 років (переважно хлопчики до 80%) із неблагополучних асоціальних сімей, де панує авторитарний стиль виховання, жорстокість дорослих, байдужість до потреб дитини, алкоголізм, наркоманія тощо» [70].

Як показав аналіз, дослідники і нормативні документи дають різні тлумачення понять «бездоглядна дитина» та «діти вулиці». Звідси відсутність єдиного розуміння природи виникнення та недосконалість механізмів можливого державно-управлінського впливу на явище, яке позначають цим поняттям.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне доповнити зміст основоположного нормативно-правового акту – Закону України «Про охорону дитинства» №2402-III від 26 квітня 2001 року в частині визначення дитячої бездоглядності.

На нашу думку, найбільш повно сутність поняття «бездоглядна дитина» відображає таке визначення: – це дитина, яка має сім'ю та визначене місце проживання, однак не забезпечена сприятливими умовами для духовного чи фізичного розвитку. Найбільш вдалим, з даної точки зору, є наступне визначення дитячої бездоглядності – це суспільне явище, що полягає у відсутності необхідного догляду за дітьми з боку батьків та осіб, які їх замінюють, у відчуженні дітей від сім'ї, дитячого колективу й одночасно у байдужості батьків до дітей.

Поняття «дитячої безпритульності» та «дитячої бездоглядності» дуже тісно пов'язані між собою. Дитяча бездоглядність – один із кроків до соціальної дезадаптації та безпритульності. У контексті дисертації, щоб уникнути термінологічної плутанини, поняття «дитяча безпритульність» та «дитяча бездоглядність» ми розглядаємо паралельно, не намагаючись в усіх випадках їх розмежувати. Разом з тим, розмежування понять безпритульних та

бездоглядних дітей на законодавчому рівні дозволить спрямувати діяльність державних і недержавних закладів на надання соціальних послуг кожній з цих груп окремо.

Таким чином, по-перше, досліджувані поняття діалектично тісно пов'язані між собою, причому безпритульність є закономірним наслідком бездоглядності; по-друге, поняття мають характеристику багатоаспектного соціального феномену, виникнення якого пов'язано із комплексом причин; по-третє, поняття «діти вулиці» об'єднує в собі безпритульних і бездоглядних дітей. (рис. 1.1).



Рис.1.1 Співвідношення понять «діти вулиці» – «бездоглядні діти» – «безпритульні діти».

Необхідно зазначити, що поняття «бездоглядна дитина» може виходити за межі поняття «діти вулиці», коли йдеться про дитину, яка позбавлена уваги та догляду батьків, але не віддає переваги життю на вулиці. Водночас усі безпритульні діти є бездоглядними

Значний внесок у розробку досліджуваної проблеми зроблено А.Й. Капською, яка здійснила системний соціальний аналіз безпритульних дітей і подала обґрунтування щодо їх класифікації. На її думку, – це діти, які: реально перебувають за межами сім'ї й постійно живуть на вулиці; діти, які постійно мешкають на вулиці й мають асоціальні сім'ї; які не мають сім'ї, але

періодично мешкають то вдома, то на вулиці; діти, які періодично живуть на вулиці і мають асоціальну сім'ю; діти, які періодично живуть то в дома, то на вулиці і мають умовно нормальну сім'ю; діти, які мешкають вдома, але батьків (опікунів) не мають; діти, які мешкають вдома, але їхня сім'я асоціальна [71, с. 52-59].

Залежно від зв'язків з родиною чи інституціями, що їх замінюють, сьогодні серед бездоглядних і безпритульних дітей в Україні, життєдіяльність яких переважно відбувається в умовах вулиці, можна виділити такі категорії:

- не мають батьків і живуть на вулиці. Це – діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування;
- мають батьків, пішли з дому (чи їх звідти вигнали), постійно живуть на вулиці, їхні зв'язки з сім'єю повністю розірвані;
- мають батьків, але періодично мешкають то вдома, то на вулиці.

Таке категоріювання об'єкта дозволяє глибше розібратися в сучасній специфіці феномена бездоглядності і безпритульності дітей в Україні та створює передумови для розроблення конкретних заходів та визначення певних видів допомоги, що необхідна представникам названих груп дітей.

Починаючи з 1997 року, в Україні проводився ряд досліджень із визначення основних характеристик «дітей вулиці», з'ясування їхнього стилю життя і потреб. Це дозволило виявити, що:

- більшість «дітей вулиці» — діти підліткового віку;
- хлопчиків на вулиці більше, ніж дівчаток;
- більшість підлітків виховується у багатодітних сім'ях;
- часто «діти вулиці» проживають у неповних сім'ях (без матері чи без батька);
- значна частина дітей вулиці має проблеми з батьками, найближчими родичами;
- значний вплив на прискорення процесу переходу дитини до статусу «вуличної» має скрутне матеріальне становище сім'ї;

- «діти вулиці» часто зазнають експлуатації й насилля з боку ровесників і дорослих на вулиці та вдома;
- «діти вулиці» вживають алкоголь, наркотики, нюхають клей, палять [71].

В наш час дитяча безпритульність та бездоглядність має свої особливості. Науковці сходяться на тому, що безпритульність – це вже не «сирітська» проблема. Більшість «дітей вулиці» мають родини. Специфікою дитячої безпритульності та бездоглядності на сучасному етапі є те, що контингент безпритульних та бездоглядних сьогодні поповнили діти українських сімей трудових мігрантів, діти батьків, що не мають певного місця проживання («бомжів», біженців), діти жінок, що займаються проституцією тощо. Сьогодні явище бездоглядності та безпритульності дітей безпосередньо пов'язане із соціальним сирітством, обумовленим значною мірою кризою сімейних взаємин, збільшенням числа неблагополучних сімей, послабленням виховної функції сім'ї. Ситуацію ускладнює та обставина, що на вулицю потрапляють передусім діти, чий батьки ведуть асоціальний спосіб життя, вживають алкоголь та наркотичні засоби.

Таким чином, питання попередження і протидії дитячій безпритульності та бездоглядності є виключно актуальним. Проблема дитячої безпритульності та бездоглядності потребує постійної уваги з боку суспільства й держави, адже невирішеність зазначеної проблеми може загрожувати безпеці держави в цілому.

Враховуючи, що аналіз явища без детального вивчення головних причин, які його породжують не приведе до успішного розв'язання проблеми, вважаємо за доцільне дослідити причини дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні на сучасному етапі.

1.2 Причини й умови, що детермінують появу «дітей вулиць» в Україні на сучасному етапі

Грунтовність висвітлення будь-якого явища перш за все залежить від аналізу виникнення та стійкості його причинно-наслідкових зв'язків. Це дозволяє глибше зрозуміти специфіку, особливості феномена, і що найголовніше – визначити оптимальні шляхи його подолання.

Глобальною причиною дитячої безпритульності, на наш погляд, виступає кардинальне перетворення українського суспільства: його трансформація з тоталітарного в демократичне, з командно-адміністративного в ринкове. Як наслідок, основна маса індивідів зіткнулася із втратою ціннісних орієнтирів, знеціненням раніше важливих ресурсів: освіти, порядності, пошани до законів, з необхідністю переорієнтації з колективістських норм на індивідуалістичні.

За даними міжнародний дитячого фонду ООН ЮНІСЕФ загальносвітовими причинами виходу дітей на вулиці є сімейні проблеми, вживання наркотиків, правопорушення, погане ставлення до дитини.

Слід зауважити, що на початку ХХІ століття досить широко була представлена наукова література, в якій аналізувалися причини дитячої безпритульності. Серед таких праць помітно вирізняються дисертації Титової М.П. «Дитяча безпритульність як загроза національній безпеці Росії: соціологічний аспект» [72], Касьянкової Н.М. «Боротьба з безпритульністю та бездоглядністю в Донбасі» (1943–1953 рр.) [73].

Науковці Винник Н.М., Винник В.Д., Сокотун С.І. [74] виділяють три основні групи причин виникнення дитячої безпритульності та бездоглядності:

- соціально-економічні причини (економічна криза, безробіття батьків, їх виїзд на заробітки до інших регіонів України або за кордон, надмірна зайнятість батьків на роботі, зубожіння населення тощо);
- соціально-психологічні (неспроможність багатьох родин виховувати власних дітей, педагогічна необізнаність батьків, збільшення

кількості розлучень, асоціальна поведінка, алкоголізм, наркоманія батьків, жорстоке ставлення до дітей, фізичні покарання);

- психологічні (пов'язані зі збільшенням кількості дітей, які мають певні вади, яскраво виражені аномалії, риси асоціальної поведінки (генетичний чинник).

Є.Г. Слуцький виділяє три категорії причин дитячої бездоглядності і безпритульності: соціально-економічні, соціально-психологічні та медико-психологічні причини [75, с. 117-119].

На думку А.М. Нечаєвої, причини дитячої безпритульності і бездоглядності зумовлюються такими факторами, як: економічна криза; безробіття; зубожіння широких верств населення, чиє більшість живе за межею бідності; ослаблення сімейних устоїв; втрата старшим і молодшим поколіннями моральних цінностей; пияцтво і алкоголізм, наркоманія; поширення серед дітей та дорослих психічних захворювань [76, с. 60].

Ми згодні з тим, що всі ці фактори створюють сприятливі умови для виникнення найбільш серйозних негативних соціальних явищ, одним з яких і є дитяча бездоглядність та безпритульність. Однак, перераховані вище фактори далеко не вичерпують всіх причин досліджуваної проблеми, в зазначених систематизаціях, не враховуються деякі сучасні чинники появи «дітей вулиці», такі як процеси урбанізації та глобалізації. Дитяча безпритульність та бездоглядність – це мультифакторне явище. Тому, вважаємо, що його слід розглядати як результат впливу комплексу нерівнозначних факторів. Вплив процесу урбанізації на дитячу безпритульність на бездоглядність можна наглядно простежити в статистичних даних, де переважна більшість дітей вилучених з вулиці є мешканцями великих міст. Наслідком процесу глобалізації є ріст міграції населення, у тому числі батьків, що залишають неповнолітніх дітей на виховання родичів, що призводить до появи, так званих, «євросиріт».

Більшість сучасних науковців цілком справедливо, на нашу думку, вважають, що дитяча бездоглядність та безпритульність – безпосередній

наслідок сучасної соціально-економічної дестабілізації, зниження культурного рівня, морального потенціалу в суспільстві. Феномен вуличних дітей є симптомом соціального й економічного неблагополуччя у країні, а потім і в сім'ї [77, с. 42].

Видатний соціолог та філософ Е. Дюркгейм вважав, що головною причиною девіації, як суспільної патології, є аномія (стан дезорганізації суспільства, при якому цінності, норми, соціальні зв'язки відсутні або стають нестійкими) [78]. Підтримуючи ідеї Е. Дюркгейма, можна зробити висновок, що бездуховність в сучасному суспільстві, послаблення соціальних зв'язків, відсутність ідеалів та позитивних життєвих орієнтирів сприяють поширенню дитячої безпритульності та бездоглядності.

З моменту набуття Україною незалежності в умовах життя дітей відбулись суттєві зміни. В колишньому СРСР, до складу якого входила і Україна, діяла доволі розгалужена система підтримки як сімей з дітьми, так і дітей, що перебували на державному утриманні. З державного бюджету виділялись значні кошти на утримання об'єктів соціальної сфери: на систему охорони здоров'я взагалі та дітей зокрема, на фінансування освітянських послуг, які надавались населенню на безоплатній основі тощо. Така система потребувала значних фінансових витрат, і тому одним з вирішальних чинників ефективності її функціонування була наповнюваність бюджетів різних рівнів, яка, в свою чергу, прямо залежала від соціально-економічної ситуації в країні та орієнтації на визначену модель розподілу доходів.

З початком перехідного періоду негаразди були пов'язані з економічним життям країни: призупинення роботи та масове закриття виробничих підприємств, не виплати заробітної плати та несплата податків до бюджетів, що, в свою чергу, спричинило проблеми, які охопили всю соціальну сферу: недофінансування поточної діяльності закладів охорони здоров'я, освіти, культури, масове закриття дитячих дошкільних установ, особливо в сільській місцевості, укрупнення шкіл, відтік кваліфікованих кадрів із галузей соціальної сфери тощо.

Фінансова криза, що розпочалася в Україні восени 2008 року та переросла в загальноекономічну, безумовно, вплинула на матеріальне становище переважної більшості сімей з дітьми та на ситуацію з дитячою безпритульністю та бездоглядністю. Кризове становище в реальному секторі економіки генерує такі соціальні проблеми, як скорочення та затримка виплати заробітної плати, відправлення працівників у неоплачувані відпустки, скорочення робочих місць та звільнення працівників. Світова фінансова криза, що охопила українську економіку, поглибила негативні процеси та явища в соціальній сфері, посилила нерівність та вочевидь може спричинити збільшення контингенту безпритульних та бездоглядних дітей.

В даному контексті влучною є думка В.Є. Виноградової-Бондаренко про те, що масову безпритульність треба розглядати як закономірний наслідок соціально-економічних криз перехідного етапу суспільно-політичного та економічного життя країни [13].

Як показують дослідження, кризові процеси негативно відображаються перш за все на сім'ях з дітьми. Основними чинниками дитячої безпритульності та бездоглядності є саме соціальні, пов'язані із розпадом сімей під тиском економічних та інших обставин, до яких належать безробіття, одинокі батьківство тощо. Виходячи з цього, на нашу думку, основною складовою дослідження причин дитячої безпритульності та бездоглядності має бути оцінка сучасної соціально-економічної ситуації в Україні та її впливу на становище дітей.

Важливим показником становища дітей є рівень життя (бідності) сімей з дітьми. Згідно інформації Державної служби статистики України, рівень бідності у родинах із дітьми значно перевищує середній показник по країні [79] (табл.1.1).

Таблиця 1.1

**Рівень бідності за різними типами домогосподарств в Україні
в 1999-2011 роках, %**

Тип домогосподарства	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 I квартал
Домогосподарства												
з дітьми	31,9	33,4	34,4	33,1	35,4	35,4	35,3	33,9	33,1	32,0	31,3	31,7
з 1 дитиною	25,4	26,5	25,8	24,1	26,5	28,9	27,6	27,3	26,4	26,9	25,6	26,3
з 2 дітьми	35,9	37,7	39,9	40,7	42,2	42,9	41,8	40,6	42,0	39,6	40,7	41,1
з 3 та більше	54,1	59,6	64,3	63,5	69,6	66,0	68,4	64,6	62,4	53,8	55,4	61,4
із 4 та більше	70,8	66,9	87,3	64,6	85,5	64,7	79,9	70,8	76,4	72,3	71,0	58,7
з дітьми до 3-х років	35,2	43,8	40,3	40,4	44,2	36,4	42,0	39,5	37,6	34,2	35,2	35,5
де всі дорослі працюють	25,7	27,5	27,4	25,0	26,1	27,9	27,8	26,3	24,6	23,6	24,3	22,0
де є працюючі та непрацюючі дорослі	36,6	38,2	40,2	39,4	42,7	41,7	40,5	40,5	40,3	37,7	36,3	38,1
Україна	26,4	27,2	27,2	26,6	27,3	27,1	28,1	27,3	27,0	26,4	24,1	25,4

З таблиці 1.1 видно, що найбільше потерпають від бідності домогосподарства з двома й більше дітьми. Так, домогосподарства з однією дитиною знаходяться на середньому по країні рівні бідності, а при народженні другої дитини рівень бідності зростає до 41,1%, при наявності трьох і більше дітей – до 61,4%. До групи з високим рівнем бідності також потрапляють багатодітні сім'ї та сім'ї з дітьми у віці до 3-х років.

Статистичні дані свідчать, що протягом останніх 10 років рівень бідності в домогосподарствах з дітьми майже на чверть перевищував середні показники

по країні. Найвищим цей показник був у сім'ях з чотирма та більше дітьми у 2004 році (85,5%), перевищивши середній по Україні більше ніж у 3 рази [79].

В Державній доповіді про становище дітей в Україні за підсумками 2010 року зазначено, що «2010 рік не приніс суттєвих позитивних змін у соціально-економічне становище сімей з дітьми. Аналіз рівня та структури доходів і витрат домогосподарств з дітьми, засвідчив, що вони перебувають у гіршому стані, ніж інші домогосподарства щодо можливостей забезпечення матеріального добробуту. Якщо у 2009 році рівень бідності по домогосподарствах з дітьми перевищував середньоукраїнське значення на 21,2 %, то у 2010 році цей розрив зріс до 29,9 %. У найбільш несприятливих обставинах перебувають багатодітні сім'ї, які сильно залежать від державної допомоги, а також сім'ї з дітьми, які мешкають у сільській місцевості» [80].

Проведений аналіз засвідчує, що в сучасних умовах бідність сімей з дітьми пов'язана з економічними причинами, насамперед з низькими стандартами оплати праці в країні, коли працюючі батьки подекуди не в змозі задовольнити потреби навіть однієї дитини. Суттєвий вплив має також державна політика підтримки сімей з дітьми. Проте, незважаючи на значні фінансові витрати, ризики бідності серед сімей з дітьми залишаються значно вищими за середні по країні.

Таким чином, сім'ї з дітьми перебувають у більш несприятливих умовах з точки зору фінансових можливостей забезпечення нормального рівня добробуту, ніж бездітні.

Вибіркове обстеження умов життя домогосподарств, яке проводить Державна служба статистики України, дає можливість проаналізувати сімейні умови проживання дітей в останні роки.

За даними цього обстеження, частка домогосподарств з дітьми до 18 років, які не мали одного чи обох батьків, у загальній кількості домогосподарств з дітьми становила у 2007 році – 19,2%, у 2008 році – 19,4%. [81].

Як бачимо, хоча більшість українських дітей проживає у складі повної сім'ї з батьком і матір'ю, майже кожна п'ята дитина проживає в неповній сім'ї, у більшості випадків – без батька, що суттєво впливає на загальні умови життєдіяльності й розвитку підростаючого покоління в країні.

Численні дослідження свідчать, що у неповних сім'ях зростає ризик залучення дітей до алкоголізму, наркоманії та тютюнопаління.

Серед причин, що обумовлюють дитячу безпритульність та бездоглядність, чільне місце посідають проблеми сім'ї – ослаб її авторитет і виховний потенціал, руйнуються традиційні моральні норми, втрачаються фундаментальні людські цінності, збільшується кількість дітей, постраждалих від жорстокості батьків, психічного, фізичного і сексуального насильства. Цілий ряд досліджень вказує на те, що сім'я, як соціальний інститут, сьогодні перебуває у стані гострої кризи. Підтвердженням цьому є й статистичні дані щодо причин влаштування дітей до притулків (рис.1.2.).



Рис.1.2. Причини влаштування дітей до притулків із числа доставлених з сім'ї (2010 р.).

Як зауважує В. Приходько «сама сім'я визначає ставлення дитини до себе і до інших, спрямовує її духовне зростання або навпаки заважає розвитку». [82].

Дослідження в інших частинах світу доводять, що основні причини, через які діти та молодь ідуть на вулицю, – сімейні проблеми, особливо фінансові та соціальні, вживання наркотичних речовин, конфлікти з законом, проблеми зі здоров'ям батьків, погане ставлення до дитини або молодої людини [83].

Проблема сім'ї і сімейного виховання гостро стоїть в усьому світі, і Україна не є винятком. За даними ліквідованої в 2011 році Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді, станом на 1 січня 2011 року на обліку сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, перебувала 65421 сім'я, в яких проживає 135352 дітей. Основними причинами взяття під соціальний супровід сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, були: проблеми складних стосунків у сім'ї – 30% від загальної кількості сімей, охоплених супроводом (7293 сім'ї), залежностей/співзалежностей (наркотична, алкогольна тощо) – 15% (3666 сімей), безробіття 12% (2864 сім'ї), сирітство – 10% (2332 сім'ї), інвалідність 8% (1979 сімей), ризик передачі дитини до інтернатного закладу – 6% (1412 сімей) [84].

Крім того, до центрів соціальних служб протягом 2010 року надійшло понад 6,6 тис. звернень щодо насильства в сім'ї або реальної загрози його вчинення, жорстокого поводження з дітьми, торгівлі людьми, що на 46 % більше порівняно з попереднім роком (у 2009 році зареєстровано 3,6 тис. звернень) [80].

Таким чином, нестабільність шлюбно-сімейних відносин та поширення неповних сімей в сучасній Україні, коли відбувається зниження життєвого рівня населення, є факторами, що сприяють поширенню дитячої безпритульності та бездоглядності.

Ліквідація несприятливих явищ у шлюбно-сімейній сфері, які породжують соціальні ризики, можливе лише шляхом комплексної сімейної політики, спрямованої на зміцнення інституту сім'ї. Корені цієї проблеми лежать у морально-етичній сфері, у сучасній системі моральних цінностей і місця в ній дитини. Необхідно не тільки соціально-економічне, а і моральне

оздоровлення української сім'ї для мінімізації ризиків її розвитку на сучасному етапі.

При загальному низькому рівні доходів населення країни на перший план поряд із характеристиками матеріального добробуту, виходить аналіз умов проживання. Особливе значення для добробуту дітей мають належні умови проживання їх сімей.

Однією із найбільш серйозних проблем в Україні, що залишилася з часів СРСР, є забезпеченість сімей окремим житлом. Особливу увагу привертає недостатність житлової площі – в містах майже кожен дев'ятий мешканець серед сімей з дітьми проживає в умовах, коли на особу припадає не більше 5 кв. м. Якщо в розвинутих країнах нормою вважається, коли кожен мешканець має окрему кімнату плюс ще одна кімната на сім'ю, то в Україні менше третини домогосподарств з дітьми має кількість кімнат, яка дорівнює кількості мешканців або перевищує її (в той же час в бездітних домогосподарствах частка таких помешкань перевищує 80%) [85, с. 100–101].

Таким чином, значна частина сімей з дітьми проживає в умовах високої скупченості, коли діти будь-якого віку не мають можливості отримати окрему кімнату в сімейному помешканні. Непоодинокі випадки спільного проживання в одному домогосподарстві осіб трьох поколінь – це п'ята частина усіх домогосподарств з дітьми. Переважно це наслідок не традицій, а неможливості молодих сімей придбати або збудувати окреме житло і тому вони вимушені ділити помешкання з представниками старшого покоління.

Тісно пов'язані з досліджуваною проблемою становище на ринку праці, рівень економічної активності, зайнятість та безробіття громадян України. Безпосередньою причиною позбавлення дітей уваги може вважатися надмірна зайнятість дорослого населення. Пошуки роботи інколи потребують більше часу і вищого фізичного та нервового напруження, ніж сама робота. У випадку довготривалого безробіття стресовий стан може перейти у депресію, призвести до маргіналізації, згасання інтересу до життя. Крім того, безробіття значно

підвищує ризик бідності для всієї родини (домогосподарства) і, водночас, обмежує можливості розвитку дітей.

Досвід розвинутих країн свідчить, що політика сприяння зниженню рівня бідності серед дітей не може бути пов'язана тільки з розвитком системи допомоги. Значна увага у цьому процесі приділяється ситуації на ринку праці, оскільки рівень бідності домогосподарств із дітьми залежить від економічної активності дорослих у цьому домогосподарстві.

Україна є однією з найбільших країн-донорів робочої сили в Європі. За різними експертними оцінками, сьогодні за кордоном працює від 3 до 7 млн. українців [86]. Негативним наслідком трудової міграції українців є виникнення покоління дітей без батьківської опіки, так званих «євросиріт». Згідно досліджень громадської організації «Карітас Україна», таких в західній Україні не менше 7%. Деякі сім'ї не бачаться по п'ять-десять років [87].

За оцінками колишнього Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту всього в Україні нараховується до 200 тис. неповнолітніх, у яких один, або двоє батьків виїхали на роботу за кордон [88]. Найбільша їх частка в охоплених міграцією регіонах. Наприклад, в Чернівецькій області таких дітей 11%, (в деяких районах до 28 %). Причому, понад половину цих дітей проживали в умовах відсутності одного чи обох батьків більш ніж 3 роки. 47 % з них проживали з одним з батьків, 43 % – з бабусею і (або) дідусем, близько 4% – з братами і сестрами. Разом з тим, 5 % дітей мігрантів проживали з більш далекими родичами, 0,5% – у знайомих або сусідів, 0,2 % – самі [88]. Саме з останніми групами, вочевидь, у першу чергу пов'язана проблема бездоглядності дітей внаслідок трудової міграції батьків.

За даними соціологічних опитувань, проведених з 2003 по 2009 роки, в Чернівецькій області кількість дітей, які залишилися з одним із батьків чи під наглядом опікунів та родичів, зростає з 12873 дітей до 17531 дитини [89].

За оцінками, з числа проблемних сімей з дітьми, що потрапили у поле зору соціальних служб (у всеукраїнській базі даних нараховується приблизно

180 тис. таких сімей), 12 % становлять сім'ї, де хтось із дорослих виїхав на роботу за кордон [90].

Враховуючи гостроту проблеми, фахівець з державного управління, Л.Ф. Кривачук доречно пропонує ввести в науковий обіг термін «міграційне сирітство», під яким розуміється соціальне явище, яке зумовлене наявністю в суспільстві дітей, чиї батьки з різних причин перебувають за кордоном понад три місяці, а дітьми опікуються родичі чи знайомі [91].

Дитячу безпритульність та бездоглядність як соціально-педагогічну проблему розглядали А. Зінченко, А. Капська, Н. Комарова, М. Оржеховська, С. Толстоухова, які до причин дитячої безпритульності та бездоглядності відносять недостатній рівень виховного процесу в загальноосвітній школі (негативний мікроклімат у шкільному колективі, відчуженість учнів від навчального закладу, незадовільний стан розвитку дитячих позашкільних закладів).

Необхідно зазначити, що статистичні данні ілюструють наявний розподіл в Україні безпритульних та бездоглядних дітей за регіонами, яку можна пояснити декількома причинами. По-перше, важливим чинником є соціально-економічна ситуація в регіоні. Діти намагаються виїхати з депресивних сільських місцевостей до великих міст, аби було легше заробити на проживання. Це зумовлює зростання кількості безпритульних дітей у Криму та великих містах України (Києві, Харкові, Донецьку, Одесі та ін.). По-друге, споконвіків сільська громада опікувалася дітьми, які проживають в умовах кризової ситуації, тому в сільських населених пунктах, безпритульних та бездоглядних дітей значно менше. По-третє, важливою причиною є соціокультурна ситуація в регіоні, яка впливає на цінність інституту сім'ї, можливість задовольнити у родині основні психологічні потреби дитини. Найменше явище дитячої безпритульності поширено в західних областях України, де за свідченням фахівців мають місце стійкі традиції.

Крім того, деякі прикордонні регіони мають свої особливості дитячої безпритульності та бездоглядності, викликані міграційними процесами (діти рома в Закарпатті, молдавські безпритульні в Одеській області тощо).

Аналіз статистичних даних свідчить, що рівень дитячої безпритульності та бездоглядності в регіонах безпосередньо залежить від поширення сімейних форм виховання. Чим більше дітей влаштовано в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, під опіку, піклування, тим нижчий рівень безпритульності та бездоглядності дітей. Це говорить про важливість оперативної роботи відповідних органів державної влади.

Суттєвим чинником, що детермінує поширення бездоглядності і безпритульності дітей є обсяги фінансування соціальних інститутів у державі. В умовах гострого дефіциту бюджетних ресурсів багато видів соціальних зобов'язань держави не забезпечуються відповідними фінансами. Прийняті програми підтримки материнства, дитинства та молоді не фінансуються належним чином. Зокрема, у 2008 році повністю фінансувалося лише 50 бюджетних програм (5% від загальної кількості). Видатки на 139 програм становили менше половини, передбаченого обсягу на цей період [92, с. 8]. Під недостатнє фінансування потрапили програми охорони здоров'я, заходи з підтримки соціального захисту дітей тощо. Практично нульовими були видатки на дотації роботодавцям для забезпечення молоді першим робочим місцем, заходи державної політики з питань молоді, жінок, сім'ї.

Нагальним питанням, як бачимо, є зміна пріоритетів у соціальній політиці, оскільки за умов скорочення обсягів фінансування необхідно точно визначати суспільні верстви, які дійсно потребують допомоги. Держава має гарантувати всім громадянам мінімум соціальних послуг і матеріальних благ через визначення розмірів мінімальних соціальних гарантій (мінімальної заробітної плати, пенсій за віком, стипендій тощо) та надання соціальної допомоги малозахищеним верствам населення (адресної соціальної допомоги малозабезпеченим, допомоги сім'ям з дітьми, житлових субсидій, соціальних пільг, соціальної допомоги інвалідам).

В умовах несприятливої економічної ситуації, кризи інституту сім'ї, особливе значення набувають заходи держави щодо профілактики соціального сирітства, попередження дитячої бездоглядності та безпритульності. Превентивна соціальна політика держави повинна бути направлена на виявлення кризових сімей на ранніх стадіях. І тим самим вирішується важливе завдання попередження втрати дитиною сімейного оточення.

Проте стратегія первинної профілактичної роботи по захисту прав дитини у сім'ї, що має батьків, але позбавлена контролю і турботи з їх боку в українському суспільстві існує лише у вигляді декларації. Як правило, позбавити батьківських прав і передати дитину до інтернату, прийомної сім'ї чи інших форм сімейного виховання є найбільш поширеним варіантом «боротьби» із соціальним сирітством.

Так, в Державній програмі подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки, до основних причин, що зумовлюють дитячу безпритульність та бездоглядність віднесено низьку результативність роботи органів опіки та піклування та недосконалу систему виявлення неблагополучних сімей [93].

Виявлення кризових сімей відбувається на етапі, коли сім'я потребує термінової реабілітації, а не попереджувальної (профілактичної) роботи. Цей факт обумовлює необхідність впровадження дієвих програм і методик, спрямованих на своєчасне виявлення та підтримку сімей, що потрапили в складні життєві обставини.

Якщо співвідносити між собою явище дитячої бездоглядності та безпритульності, то дитяча бездоглядність є більш загрозливим, латентним явищем сучасного українського суспільства. Явище дитячої бездоглядності є більш складним, важкодосліджуваним, оскільки складно своєчасно виявити причини бездоглядності.

Таким чином, соціально-економічна, морально-психологічна та духовна ситуація в Україні є вкрай суперечливою та багатоаспектною. Політична та економічна нестабільність сприяє подальшій диференціації населення,

підвищуючи напруження на ринку праці, загострюючи негативні тенденції, у тому числі соціальні девіації. Така ситуація потребує адекватних дій передусім у сфері розвитку системи соціального захисту населення та гарантування соціальної безпеки. Тому, для попередження дитячої безпритульності та бездоглядності необхідно постійно проводити дослідження макроекономічних процесів і явищ, оцінювати та прогнозувати їх наслідки для соціальної сфери суспільства.

Аналіз сучасного становища українських сімей переконує нас у тому, що сім'я з дітьми повинна бути реальним об'єктом турботи держави. І це не означає, що держава має повсякчасно збільшувати фінансову допомогу сім'ям. Основні зусилля мають бути спрямовані на створення сприятливих умов для нормального функціонування повної сім'ї з двома та більше дітьми, а також на систему підтримки сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах.

Слушною видається думка В. Узніченко про те, що європейська цивілізація була б зруйнована, якби покладалася лише на ринок і капітал, оскільки демократична спадщина може зберегтися тільки за допомогою її соціальних якостей, доцільного вирішення соціальних проблем [94].

На нашу думку, причини поширення безпритульності та бездоглядності дітей не можна розглядати як незалежні фактори через їх взаємопов'язаність. Так, через відсутність дієвих механізмів підтримки державою сімей з дітьми соціально-економічні негаразди становлять такі сім'ї за межу бідності. Обмежені матеріальні можливості змушують батьків багато часу перебувати на роботі, вдаватися до міграцій з метою заробітку. Діти в цей час вимушені залишатися без догляду та уваги з боку батьків. Матеріальні труднощі негативно позначаються на соціально-психологічному кліматі в сім'ї, на виконанні батьками виховних функцій. Бідність, незадоволення потреб стає підґрунтям для виникнення психологічних проблем, неврозів, депресій, поширення алкоголізму та наркоманії. Як наслідок маємо нестерпні умови проживання для дітей в сім'ї.

Узагальнюючи вищесказане, можна виділити наступні причини дитячої безпритульності та бездоглядності:

- економічні (економічна криза; бідність сімей з дітьми; безробіття або надмірна зайнятість батьків);
- соціальні (ослаблення сімейних устоїв; криза сім'ї, збільшення розлучень, жорстоке поводження з дітьми);
- психологічні (вразливість дитячої психіки, прагнення дитини до незалежності, недоліки виховання);
- медичні (поширення алкоголізму, наркоманії; зростання генетично обумовлених психічних захворювань серед дорослого населення, а також серед дітей і підлітків);
- правові (недостатньо чітко розроблений механізм профілактики дитячої безпритульності і бездоглядності);
- педагогічні (негативний мікроклімат у шкільному колективі, незадовільний стан розвитку дитячих позашкільних закладів тощо).

В цілому, причини поширення дитячої безпритульності та бездоглядності можна класифікувати на:

- 1) об'єктивні, соціальні, загальнодержавні мегачинники (рівень економічного розвитку держави та зумовленого ним соціального захисту населення; рівень духовного, культурного розвитку суспільства і відповідної значущості інституту сім'ї в ньому);
- 2) суб'єктивні, внутрішньосімейні мікрочинники (матеріально-економічне становище конкретної сім'ї, її тип та склад, психологічний клімат стосунків).

Отже, у якості основних причин поширення явища дитячої безпритульності й бездоглядності, як правило, є загальнодержавні фактори (недосконала державна соціальна політика щодо захисту й підтримки сімей з дітьми, недовіра соціальні програми, бідність населення), з яких впливають внутрішньосімейні проблеми (вживання алкогольних чи/та наркотичних речовин її членами, поширення жорстокого поводження з дітьми тощо).

Найчастіше саме бідність, недостатня увага з боку держави до сімей з дітьми примушують батьків до асоціальних форм поведінки. Тому політику щодо подолання соціального сирітства слід починати з сім'ї, з вирішення її нагальних проблем і завдань.

Насамкінець зазначимо, що на сучасному етапі розвитку Української держави виникає необхідність усвідомлення та переосмислення змін соціально-економічного, політичного, демографічного, національного та духовного життя людей з метою пошуку шляхів для покращання умов функціонування сімей з дітьми. А це уможлиблюється лише на підґрунті аналізу їх соціально-економічного стану, умов життєдіяльності різних їх категорій.

Таким чином, механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності мають бути спрямовані на ліквідацію причин, що детермінують соціально-негативні наслідки в дитячому середовищі.

Враховуючи те, що останнім часом питання дитячої безпритульності та бездоглядності виходять на перший план у міжнародних відносинах, вважаємо за доцільне дослідити міжнародні практики та історичний досвід протидії цьому явищу.

1.3 Практики протидії явищу безпритульності та бездоглядності: історичний та зарубіжний досвіди

Дитяча безпритульність та бездоглядність відносяться до глобальних проблем сучасності, у вирішенні яких зацікавлена вся світова спільнота. Цей інтерес пояснюється визначальною роллю підростаючого покоління в гарантуванні життєздатності суспільства і прогнозуванні його майбутнього розвитку. Важливим для подальшого розроблення проблематики, на нашу думку, буде проведення аналізу історичного розвитку цього питання.

Проблема виховання дітей розглядалися ще античними філософами. До них належать Платон, Сократ, Аристотель, Плутарх та ін. Вагомий внесок в розробку теоретичних та емпіричних напрямів, пов'язаних з розглядом дитинства через призму сімейних відносин, внесли Ф. Бекон, М. Монтень, Ж.-Ж. Руссо, Д. Юм та інші. Зокрема, у своїй науковій праці «Держава» Платон змалював ідеальний державний лад. На його думку дитина від самого народження передається до рук державних органів, що мали б забезпечити її фізичний і психічний розвиток в необхідних для держави напрямках. Таким чином, давній філософ право виховувати дітей залишав винятково за державою. Дитина, на його погляд, є власністю держави і тому в ній має виховуватися такий громадянин, який потрібен державній комуні [95, с. 113].

На думку стародавнього філософа Аристотеля, «законодавець повинен з особливою увагою ставитись до виховання молоді, адже в тих державах, де цим нехтують, державному устроєві завдається шкода [96, с.7].

Французький демограф й історик Філіп Ар'єс, стверджував, що «в середньовічному суспільстві поняття дитинства не існувало. Це не означає, що дітьми взагалі нехтували, не піклувалися про них. Поняття «дитинство» не слід плутати з любов'ю до дітей. Воно означає усвідомлення специфічної природи дитинства, того, що відрізняє дитину від дорослого, навіть молодого за віком. У Середньовіччі такого усвідомлення не було» [97, с. 128].

Наприкінці XVII ст. французький філософ, мислитель і педагог Жан-Жак Руссо зламав зазначені канони, поставивши на перше місце автономію і самостійність дитини, право на вільний розвиток, а з боку дорослих – вимогу гуманістичного ставлення до дитини. На його думку, необхідно відмовитися від обмежень, що нав'язують суспільство і вихователь, відучити дитину від сліпого підкорення дорослим і спонукати її до розвитку згідно з законом природи [98, с. 200–226].

З поглядів Ж.-Ж. Руссо розпочато новий підхід розуміння дитини як самодостатньої особистості, до дитинства як важливого самостійного, окремого періоду життя.

На противагу поглядам Ж.-Ж. Руссо, Г. Спенсер вважав, що «завдання держави полягає у створенні відповідних умов для успішної діяльності всіх без винятку людей. І якщо в цих умовах є знедолені, тим гірше для них. Держава має захищати тих, кому вдалося досягти успіху, переважаючого становища, тобто захищати еліту, бо регулятор соціально-класових відносин – природний відбір» [99, с. 69].

Термін «безпритульний» з'явився у XVII столітті. Він пов'язаний із зародженням принципів державної політики відповідно до зубожілих верств суспільства. Наприкінці XVIII століття даний термін набув поширення як синонім підлітків у віці 13–16 років без постійного місця проживання.

Загалом, вчені виокремлюють чотири хвилі масової безпритульності дітей [100, 101]. Перша хвиля зародилася за царської Росії (1910 р. – до 2,5 млн. безпритульних дітей) й істотно посилилася в складних історичних обставинах наступного десятиліття: Перша світова війна, революція, громадянська війна, голод, безробіття тощо (1921 р. – до 4,5 млн. безпритульних дітей.).

У Радянському Союзі після громадянської війни у 1920-х роках приблизно сім мільйонів дітей, котрі жили на вулицях і чий батьки пропали безвісти або загинули, було поміщено у дитячі будинки. Радянський режим характеризувався потужною соціальною системою з великою мережею фінансованих державою дитячих закладів інтернатного типу. Радянська

держава перебрала на себе багато обов'язків батьків, тим самим посиливши їх залежність від державної підтримки та державної інфраструктури. Багато громадян навіть вважали інтернатні заклади кращим місцем для виховання дітей, аніж сім'я.

У 1931–1933 рр. ХХ століття виникла нова хвиля безпритульності, породжена колективізацією, голодомором, репресіями.

Наступну хвилю масової безпритульності спричинила Друга світова війна, яка зробила сиротами та безпритульними мільйони дітей.

Явище дітей та молоді, які живуть або працюють на вулицях, знову поширилося в Україні після розпаду радянської системи. Реформи, що проводилися в той час, головним чином зосереджувалися на ринковій трансформації економіки, приватизації та створенні відповідного політичного й правового поля. Перехідні процеси залишили систему соціального забезпечення без достатнього фінансування.

Після 1991 року проблема дитячої безпритульності та бездоглядності переходить із суто психолого-педагогічної, навчально-виховної в соціально-правову сферу, сферу практичної розробки й застосування нагромадженого впродовж століть теоретичного й практичного досвіду.

Таким чином, історичний досвід свідчить, що проблема дитячої бездоглядності та безпритульності особливо загострюється у періоди кардинальних соціально-економічних та політичних перетворень у державі, наслідки яких негативно впливають на сім'ю і роблять масовим явище "діти вулиці".

Протидія дитячій безпритульності та бездоглядності – найважливіша проблема держави і суспільства, яка має як державно-правовий, так і міжнародно-правовий аспекти. Україна має низку міжнародно-правових зобов'язань стосовно захисту прав дітей. Тому у роботі велика увага надається аналізу міжнародних нормативно-правових актів і джерел, що стосуються захисту прав дітей на міжнародному рівні, бо лише спираючись на

міжнародний досвід у цій сфері можна об'єктивно проаналізувати державні механізми протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні.

Слід зазначити, що жодна держава у світі не може претендувати на роль зразка в області дотримання прав дитини. Навіть для найдемократичніших та економічно розвинених держав характерні зростання злочинності неповнолітніх, наявність сімей із низьким життєвим рівнем, смертність дітей через недостатнє медичне обслуговування, зростання чисельності безпритульних та бездоглядних дітей. Усі ці чинники доводять неможливість вирішення проблем дитинства тільки національними засобами і викликають необхідність об'єднання зусиль світової спільноти в цілому, що і обумовило виникнення інституту міжнародно-правового захисту прав дитини.

Основи захисту прав дітей зафіксовані у першому міжнародному договорі – Загальній декларації прав людини, де підтверджується, що через свою вразливість дитинство дає право на особливе піклування й допомогу [102].

Необхідність міжнародно-правового регулювання прав дітей виникла порівняно недавно. У 1908 році в Англії прийнято Дитячу Хартію (Children Charter), яка в майбутньому стала основою для більш повного законодавства. Закон встановлював однакові права для всіх дітей – законнароджених і незаконнароджених, визнавав необхідність ввічливого ставлення до них.

Наслідки Першої світової війни для цивільного населення і зростаючий інтерес до проблеми захисту прав дитини в більшості країн Європи і Північної Америки сприяли створенню Лігою Націй у 1919 році Комітету дитячого благополуччя, який розглядав права дітей у контексті заходів, які потрібно було вживати по відношенню до бездоглядних дітей, дитячої праці, торгівлі дітьми і проституції неповнолітніх. Першим підтвердженням стурбованості становищем дітей було прийняття зазначеним союзом у 1923 році Декларації про права дитини і затвердження її Асамблеєю Ліги Націй у 1924 році в Женеві. Декларація проголошувала в ті часи п'ять принципів, які були направлені на охорону прав дітей [103].

Це був перший документ міжнародно-правового характеру, у якому порушувалася проблема безпритульних дітей. В Женевській Декларації права дитини не проголошувалися, навіть було відсутнє слово «право», лише йшлося про те, що повинно бути зроблено для захисту дітей. Однак, важливим є те, що Женевська Декларація вказала на необхідність визнання дитини об'єктом міжнародно-правового захисту. Вперше в історії людства було сформульоване право дитини на допомогу, виховання, захист, тобто в тих сферах життя, де раніше йшлося лише про філантропію. Декларація була спрямована на створення умов, що забезпечують нормальний фізичний і психічний розвиток дитини та сформулювала мету міжнародно-правового захисту дитини – турбуватися про благополуччя дітей повинно все людство.

У травні 1942 року восьмим Панамериканським Конгресом дітей була прийнята Декларація можливостей для дітей. Документ був направлений на забезпечення умов, найбільш наближених до умов життя в сім'ї, для дітей, позбавлених житла [104].

Система міжнародного захисту прав дітей, як складова захисту прав людини в цілому, склалася вже після Другої світової війни в рамках ООН, одним із головних принципів якої було проголошення поваги до прав і свобод людини без будь-якої дискримінації.

Проте, розмаїття міжнародно-правових документів не змогло сформувати міжнародно-правову концепцію захисту прав дітей, необхідно було прийняття спеціальної міжнародної угоди, присвяченої дітям. Про необхідність розробки і прийняття універсального міжнародного документу з прав дитини свідчило вкрай тяжке становище дітей у світі: високий рівень дитячої безпритульності, смертності, неадекватна охорона здоров'я дітей, відсутність можливості отримання елементарної освіти, експлуатація дітей, наслідки воєнних конфліктів.

Знадобився деякий час для створення такого міжнародно-правового документа, яким є Декларація про права дитини, прийнята 20 листопада 1959 року ООН. До цього часу вона регулює положення дитини в сучасному

суспільстві. Головна ідея цього акту – «Добро – дітям», яких людство повинно забезпечити всім найкращим. Після прийняття Декларації захист дитинства став конкретним полем діяльності для чисельних державних органів, добровільних об'єднань громадськості, зацікавлених спеціалізованих установ і неурядових організацій. В Декларації вперше були враховані індивідуальні права дитини, однак мова ще не йшла про юридичні зобов'язання країн-учасниць.

Ідея створення комплексного міжнародного юридично обов'язкового документа, присвяченого дітям, виникла після прийняття Декларації 1959 року. Робота над Конвенцією про права дитини тривала багато років і лише 20 листопада 1989 року була схвалена Генеральною Асамблеєю ООН, але для підписання була відкрита 26 січня 1990 року. Україна була однією з перших країн, що приєдналися до неї, ратифікувавши даний документ ще в 1991 році.

В Конвенції акцентується увага на тому, що дитина, яка тимчасово або постійно позбавлена сімейного оточення або яка в її власних якнайкращих інтересах не може залишатися в такому оточенні, має право на особливий захист і допомогу, що надаються державою (стаття 20) [1].

В даному контексті слушною є думка Б.І. Ісмаїлова про те, що міжнародне законодавство прав людини – це зібрання норм і принципів. До цього законодавства приєдналася більшість держав, проте приєднання є лише першим практичним кроком. Потрібні зусилля для імплементації норм міжнародного права в життя, застосування їх на практиці [105]. Це стосується й Конвенції про права дитини.

Для забезпечення Конвенції в рамках ООН створено Комітет із прав дитини. Кожна країна-учасниця раз на п'ять років зобов'язана надавати Комітету доповідь про хід виконання Конвенції про права дитини.

Найбільш активно проблемами безпритульності у світі займається міжнародний дитячий фонд ООН ЮНІСЕФ, створений в 1946 році. Крім того, захистом прав дитини в окремих сферах займаються спеціалізовані установи ООН: Міжнародна організація праці (МОП), Всесвітня організація охорони

здоров'я (ВОЗ), Організація Об'єднаних Націй з питань науки, культури й освіти (ЮНЕСКО). Захистом та лобіюванням прав безпритульних дітей безпосередньо в Європейському Союзі займається Європейська Федерація для безпритульних дітей (EFSC).

ООН, разом з іншими міжнародними організаціями, була напрацьована широка правова база та розроблені основні міжнародні стандарти й норми для вирішення питань соціально-правового захисту дітей. Основний зміст цих норм і стандартів полягає у визнанні дитини, її прав та інтересів найвищою цінністю держави й суспільства, що, звичайно, відбилося й на особливостях підходів до протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.

Але, незважаючи на розмаїття міжнародно-правових документів у сфері захисту прав дитини, соціальна проблема, яка узагальнено визначається поняттям «діти вулиці», існує в багатьох країнах світу, в тому числі і з високим рівнем соціально-економічного розвитку. За оцінками ЮНЕСКО у світі нараховується 150 мільйонів безпритульних дітей, і тенденція до зростання їх кількості зберігається [106].

За результатами досліджень у Великобританії кількість безпритульної молоді на 2005 рік коливалася від 36 тис. до 52 тис. чоловік у віці від 16 до 24 років. У Франції щороку кількість молоді, яка залишає домівки становить 40 тис. чоловік. Для більшості європейських країн безпритульність, особливо серед дітей та молоді, пов'язана з міграційними тенденціями. Значну частину безпритульних дітей складають вихідці з Марокко, Алжиру, Африки та Афганістану [107] В Росії кількість безпритульних дітей сягає 5 млн. [108, с.13].

Більшості європейських країн притаманна невизначеність категоріального апарату щодо соціально негативних явищ бездоглядності та безпритульності. Зокрема, у Бельгії існує градація безпритульних дітей, дітей вулиць. По-перше, – це діти, які жебракують, не відвідують освітні заклади, працюють на вулиці, але час від часу повертаються до родинного помешкання. До другого рівня відносять дітей, які покинули родину і оселилися для

постійного проживання на вулиці. В Італії вживається термін «неповнолітні групи ризику» [109]. У Швеції дітей, що не контактують з батьками, проводять більшість часу в тимчасових і не призначених для проживання приміщеннях та на вулицях, називають «покинутими». У Великобританії осіб вулиці в залежності 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 [109].

Кожна держава визначає власні шляхи протидії явищу дитячої безпритульності та бездоглядності та надання соціального захисту дітям, які залишилися без піклування батьків. Підхід влади до розв'язання досліджуваної проблеми значно різниться в залежності від країни і обумовлюється загальною ситуацією в державі, насамперед її економічною спроможністю, рівнем розвитку та культури.

Як вже зазначалося, європейські держави підписали та ратифікували Конвенцію ООН про права дитини. Цей документ містить фундаментальну правову та концептуальну базу для практичної діяльності сучасних систем протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. Крім того, країни – члени Європейського Союзу повинні дотримуватися положень Конвенції, оскільки вона є невід'ємною частиною *acquis communautaire*.

Розглянемо ключові положення Конвенції ООН про права дитини.

Статті 7, 9 Конвенції встановлюють право дітей на проживання зі своїми родинами, а також встановлюють обов'язок держави підтримувати родини і надавати послуги, які забезпечуватимуть виховання дитини у її сім'ї, наскільки це можливо. Таким чином, заходи спрямовані на попередження розлучення дітей та їхніх родин, повинні стати одним з головних напрямків вдосконалення сфери профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні.

Конвенція ООН про права дитини визнає, що іноді виникають обставини, які вимагають від держави втручання у сімейне життя з метою захисту дитини від шкоди, недбайливого ставлення або насильства (статті 19 та 9). Однак, такі владні повноваження держави повинні належним чином урівноважуватися з правами дитини та її сім'ї на підтримку родинних стосунків. Таким чином, заходи щодо захисту дитини не обов'язково означають автоматичне вилучення дитини з родини, а якщо таке все ж відбувається, то це не означає автоматичне припинення будь-яких стосунків між дитиною та її родиною

Стаття 21b Конвенції ООН про права дитини встановлює ієрархію влаштування дітей. Пріоритетним є повернення дітей до своїх біологічних родин. У разі неможливості повернення дитини в біологічну чи прийомну родину, діти мають отримувати спеціалізований стаціонарний догляд, який повинен надаватися у невеликих, індивідуальних закладах, інтегрованих у життя місцевої громади. Радою Європи було запропоновано визначення малої чи великої інституції для надання стаціонарного догляду для дітей [110]. Велика інституція – це місце перебування 25 дітей і більше, які живуть разом в одній будівлі. Маленька інституція – в якій мешкає від 11 до 24 дітей. Ці параметри були включені в рекомендації Ради Європи по догляду за дітьми. Для порівняння – в Україні притулки для дітей та центри соціально-психологічної реабілітації розраховані в середньому на 40 дітей.

В більшості європейських країн безпритульних та бездоглядних дітей відносять до «групи ризику», тобто, у яких висока ймовірність здійснення протиправних дій. До цієї групи відносяться діти, що тікають з дому, школи, що вживають алкоголь і наркотики, займаються проституцією. Робота з ними будується, як правило, на основі цілого ряду програм. Характерною рисою цих програм є превентивний характер. Орієнтація на запобіжні заходи ґрунтується на розумінні того, що чим більше часу проходить до моменту надання допомоги дитині в кризовій ситуації, тим складніше усунути наслідку.

Вважаємо за доцільне розглянути особливості протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в деяких європейських країнах.

В Німеччині, факторами ефективного запобігання дитячій безпритульності та бездоглядності є:

1. Програми з вирішення проблем безпритульних, будівництво місць відпочинку, ігрових і спортивних майданчиків. Запобігання безпритульності (наприклад, створення спеціальних молодіжних центрів за типом гуртожитку, де дитина може знайти притулок й отримати консультацію щодо примирення з батьками, працевлаштування, вирішення конфліктів тощо); створення умов для самоорганізації молоді в клуби за інтересами в житлових кварталах; розробка програм профорієнтації і навчання молоді з подальшим працевлаштуванням.

2. Використання принципу субсидіарності, коли основна відповідальність, у тому числі фінансова, покладається на місцевий рівень. У Німеччині близько 60% витрат на реалізацію дитячих програм припадає на комунальний рівень (близько 10% комунального бюджету), а 35% – на земельний. Це дає змогу надавати допомогу молодим людям з урахуванням локальних і регіональних соціально-економічних реалій і потреб.

3. Співпраця влади і неурядових організацій на всіх рівнях реалізації державної сімейної політики. Організації, що беруть участь у здійсненні молодіжної політики, займаються лобіюванням інтересів своїх членів на всіх рівнях влади, тобто представництво інтересів йде «знизу вгору».

4. Регулярний моніторинг проблем молоді незалежними експертами в Німеччині дає змогу уповноваженим органам приймати зважені довгострокові рішення на основі різних оцінок ситуації і можливостей її розвитку, вносячи відповідні корективи [111].

В Німеччині є поширеною вулична соціальна робота, яка заснована на спілкуванні соціального працівника з молоддю у неформальній обстановці. Спілкування дає можливість виявляти проблеми і надавати допомогу молодим людям. Соціальні працівники працюють не тільки в кабінетах, їхніми робочими місцями є вокзали, парки, дискотеки, заклади для проведення вільного часу

молоддю чи просто вулиця. Крім того, вони працюють з родичами, учителями, найближчим оточенням своїх клієнтів. Таким чином, створюються умови для молоді, що не має можливості чи бажання офіційно звернутися по допомогу, скористатися послугами компетентного фахівця.

Цікавим видається досвід Австрії, де налагоджено співпрацю влади з недержавними громадськими організаціями (НГО), завдяки чому досягнуто значних успіхів у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. В країні діє розгалужена система різноманітних НГО, в управлінні яких знаходяться чисельні соціальні установи. Найбільші з них – «Фольксгільфе», «Гільфсверк», «Карітас», «Діаконіс» та Червоний Хрест.

В Австрії саме громадським організаціям надається перевага у проведенні соціальної роботи з безпритульними дітьми. Майже 90% закладів в країні є недержавними, а їх фінансування проводиться, як правило, шляхом укладання угод на надання соціальних послуг. Така співпраця забезпечила високий рівень соціальної згуртованості та солідарності. Крім цього, вона є взаємовигідною: НГО забезпечують сталий розвиток своїх установ, а держава отримує доступ до гнучких структур з низькими адміністративними видатками, що дозволяє економити бюджетні кошти. Також, угоди з НГО різного спрямування забезпечують різноманітність послуг і сприяють підвищенню їх якості завдяки здоровій конкуренції прогресивних ідей.

Давні традиції має розгалужена мережа соціальних служб Великобританії. Після прийняття Закону про бездомність 2002 року (The Homelessness Act 2002) центральний уряд постійно заохочує розробку та впровадження стратегії подолання дитячої безпритульності на місцевому рівні. За практичне здійснення захисту прав дітей у Великобританії відповідають місцеві органи влади – соціальні служби. Так, наприклад, у передмісті Лондона є мережа центрів для дітей раннього віку, які нагадують дитячі садки в Україні. Принципова відмінність – це обов'язкова робота з батьками. Тут вони можуть отримати консультації щодо виховання дітей. У Великобританії суди можуть винести рішення про обов'язкове відвідування батьками та дітьми відповідних

центрів або про закріплення за сім'єю (йдеться про проблемні сім'ї, де є ризики для дітей) соціального працівника.

У Великобританії створено такий тип дитячих установ, як будинки безпеки. Ці установи утримують дітей у «закритому» стані, тобто діти не мають права їх залишати. У такі будинки направляються діти, які становлять загрозу для себе або інших людей. Наприклад, дитина, котра втікає з дому настільки часто, що це становить загрозу для її життя, або ж дитина, що скоїла багато правопорушень. У будинках безпеки утримуються діти, від яких необхідно захистити оточуючих або котрих необхідно захистити самих від себе. У цих будинках діти не утримуються тривалий час, їх туди направляють на короткий термін для реабілітації [112]. На наш погляд, в Україні існує необхідність створення таких установ принаймні з двох причин. По-перше, безпритульні діти, що доставлені в притулок відкритого типу, у більшості випадків самовільно залишають його протягом декількох днів. По-друге, діти, доставлені з вулиці, негативно впливають на вихованців притулків, що були вилучені з сім'ї.

Слід зазначити, що у Великобританії не вживають таких термінів, як «дитина-інвалід», «дитина-сирота», «дитина, позбавлена батьківського піклування», «безпритульна дитина» тощо. Більше того, подібних найменувань немає в назвах установ. У Великобританії таких осіб в залежності 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 [112, 113].

У Швейцарії за надання соціальної державної допомоги несе відповідальність громада. Усі соціальні служби керуються принципом «мінімального втручання держави». До системи соціального захисту належать приватні соціальні служби, церковні, а також общинні, що безпосередньо належать до кантону. Надання соціальної допомоги ґрунтується на принципі:

спочатку слід використати всі можливості в родині. Якщо їх виявляється недостатньо, тоді залучаються приватні чи церковні служби. Функціонують також багатопрофільні центри соціальних служб з проблем виховання, опіки, з розв'язання вікових проблем тощо. Церковні громади працюють з громадянами, які потребують соціальної допомоги, зокрема з безпритульними та бездоглядними дітьми [114].

Поширеним у європейських країнах є так званий «гейткіпінг» (від англ. gatekeeping — контроль за воротами). На сьогодні немає усталеного перекладу цього терміну. Часто в літературі зустрічається такий переклад, як «кураторство», «контроль за наданням послуг», «механізм запобігання чомусь» (в залежності від контексту) тощо. За відсутністю українського слова-відповідника пропонуємо вживати термін «гейткіпінг».

Гейткіпінг — це складна категорія соціальної роботи, що може розглядатися як нова філософія захисту та забезпечення прав дітей, яка визначає засади ухвалення рішень стосовно дітей на вищому рівні професійної компетентності [115].

Основними елементами гейткіпінгу є: проведення оцінки потреб дітей та їхніх сімей підготовленими працівниками; створення мережі служб на рівні територіальної 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 із урахуванням їхнього впливу; наявність інформаційної системи (системи моніторингу), яка забезпечує достовірні дані про вразливі сім'ї і дітей, служби, що надають соціальні послуги, проведену роботу з клієнтом відповідно до його індивідуального плану тощо.

Гейткіпінг — це філософія, концепція й водночас механізм, що відображає нові підходи до реформування системи опіки над дітьми взагалі і запобігання дитячій безпритульності та бездоглядності зокрема [115].

Як засвідчує міжнародний досвід, основою гейткіпінгу є зміна ставлення до дитини. Саме формування ставлення до дитини, як до цінності і до відповідального усвідомленого батьківства, як до обов'язку кожного, утвердження переконання про роль сім'ї як базового чинника повноцінного розвитку дитини на всіх рівнях — від особистісного до державного, є головною умовою забезпечення впровадження гейткіпінгу.

Запровадження гейткіпінгу як нової філософії ухвалення рішень стосовно дітей вимагає перегляду і оновлення функцій державних установ та організацій, які працюють в інтересах дітей, запровадження нових форм організації їхньої діяльності, розробки інноваційних технологій в соціальній сфері. Крім цього, необхідно апробувати і запроваджувати нові види соціальних послуг, удосконалювати систему підвищення професійної компетентності спеціалістів соціальної сфери. Виконання цих завдань забезпечить ухвалення рішень стосовно дітей відповідно до міжнародних стандартів.

Одним із успадкувань радянської системи є досить розповсюджене переконання українського суспільства в тому, що головну відповідальність за здоров'я, благополуччя та добробут дітей, особливо позбавлених батьківського піклування чи тих, що мають ризик бути його позбавленими, несе держава. Базуючись на досвіді зарубіжних країн, можна констатувати попередню тезу, яка полягає в тому, що єдиним способом вирішення цих питань є поєднання зусиль усіх зацікавлених сторін: держави, громади та бізнесу. У цьому зв'язку концепція «демократичного врядування», провідна ідея якого спирається на співробітництво на партнерських засадах між державними (влада) і недержавними (бізнес і громадськість) секторами може бути використана як методологічна основа і контекст для розробки нової моделі управлінської взаємодії територіальних органів влади та організацій громадянського суспільства у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в сучасній Україні.

Таким чином, з метою вирішення проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності у світовій практиці реалізуються різні форми профілактичної

роботи. У багатьох країнах розвинуті превентивні служби, які надають допомогу батькам і дітям у скрутній ситуації. Відрив від сім'ї застосовується лише у крайньому випадку, оскільки вважається, що дитина, позбавлена батьківського піклування і переведена в систему державної опіки, має набагато більше проблем у дорослому житті, ніж дитина, вихована у біологічній сім'ї, навіть не зовсім благополучній.

Виходячи з досвіду демократичних країн, способом подолання проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності може бути об'єднання всіх існуючих соціальних програм для безпритульних дітей.

Один з варіантів вирішення проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності у світі є запровадження спеціалізованого омбудсмена з прав дітей. Світовий досвід знає приклади діяльності таких омбудсменів у США, Російській Федерації (на регіональному та місцевому рівнях), Норвегії, Канаді, Іспанії та ряді інших країн.

Дитячі омбудсмени створюються відповідно до чотирьох основних моделей. Омбудсмени першої групи запроваджуються спеціальними законами, які приймаються парламентом (Норвегія, Швеція, Ісландія, Люксембург та ін.). Омбудсмени другої групи створюються згідно із законодавством про охорону дитинства (Нова Зеландія, провінція Онтаріо (Канада) та ін.). Омбудсмени третьої групи існують у рамках відповідних державних органів (Ізраїль, Австрія, Іспанія, Данія та ін.), четвертої — у рамках неурядових організацій, під егідою яких вони і працюють [109].

Діяльність дитячих омбудсменів зосереджена виключно на питаннях забезпечення прав дитини. Функції та повноваження цих спеціалізованих омбудсменів у різних країнах різні. Наприклад, омбудсмен Швеції повинен відстоювати потреби, права та інтереси дітей і молоді та забезпечувати виконання Швецією взятих на себе зобов'язань відповідно до Конвенції ООН про права дитини.

Комісар з прав дитини Нової Зеландії розглядає скарги дітей на порушення їх прав, а також здійснює моніторинг і дає оцінку дотримання

національного закону про дітей, молодь, сім'ю. Комісар має право і зобов'язаний сприяти розробленню політики і розвитку послуг, спрямованих забезпечити благополуччя дітей і підвищити поінформованість суспільства з питань охорони прав дітей.

Завдання Комісії з прав дітей Німеччини полягає у тому, щоб представляти інтереси дітей як у парламенті, так і за його межами, вносити пропозиції щодо політики у сфері захисту інтересів дітей та сприяти парламенту у визначенні пріоритетів його роботи у цьому напрямі [111].

Вартий уваги правовий статус омбудсменів з прав дітей у Російській Федерації, яка детально вивчила світовий досвід функціонування дитячих омбудсменів та заснувала на регіональному і місцевому рівнях різні моделі цього інституту. Метою запровадження омбудсмена із захисту прав дітей в ряді регіонів Росії є сприяння пріоритетності політики щодо дітей та підлітків, підвищення організаційного рівня виконання федеральних, регіональних і місцевих законів та інших нормативних актів, публічно-правова інформаційна діяльність у сфері прав дитини. Основними завданнями Уповноваженого з прав дитини є забезпечення гарантій державного захисту прав і свобод дитини; розвиток і доповнення існуючих форм і засобів захисту прав дитини; координація діяльності державних органів і громадських організацій в цій сфері; всебічне сприяння відновленню порушених прав дитини; формування єдиного підходу до політики охорони прав дітей; підготовка пропозицій з удосконалення федерального, регіонального та місцевого законодавства з прав дитини і приведення його у відповідність з міжнародними стандартами.

Отже, у багатьох країнах світу існує соціальна проблема дітей, життєдіяльність яких у переважній більшості обумовлена умовами вулиці. Тому правомірним є застосування терміну «діти вулиці», запропонованого ЮНІСЕФ, стосовно бездоглядних та безпритульних дітей в Україні.

Міжнародний захист прав дитини здійснюється в наступних напрямках:

1) розробка декларацій, резолюцій, конвенцій з метою підготовки міжнародних стандартів у сфері прав дитини; 2) створення спеціального контрольного органу

із захисту прав дитини; 3) сприяння приведенню національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів.

Механізми протидії дитячій безпритульності та бездоглядності мають відмінні шляхи реалізації в різних країнах. Проте простежуються загальні принципи у сфері захисту прав дітей, які потрапили в складні життєві обставини:

- організація спеціальної роботи з покращення умов сімейного виховання в родинях, що належать до групи соціального ризику;

- створення мережі спеціальних структур для реабілітації безпритульних та бездоглядних дітей, що розраховані не більше, як на 25 дітей;

- активна співпраця влади з недержавними громадськими організаціями.

Крім того, досвід європейських країн свідчить, що профілактичні програми є найбільш результативними, коли вони поєднують стратегію та ресурси як на державному, так і на місцевому рівні. Тому українському урядові слід заохочувати та створювати умови для того, щоб місцева влада могла формувати власну політику щодо протидії безпритульності та бездоглядності і надавати підтримку в її фінансуванні.

У пошуках шляхів подолання дитячої безпритульності та бездоглядності значну увагу слід приділяти кращому досвіду європейських країн, активно переймати їх технології профілактичної роботи та поширювати їх в Україні.

Висновки до розділу 1

1. Встановлено, що питання попередження і протидії дитячій безпритульності та бездоглядності є виключно актуальним. В історії людства дитяча безпритульність та бездоглядність існує давно, але в періоди політичних, соціально-економічних трансформацій число безпритульних та бездоглядних дітей значно зростає. Зміни, що сьогодні відбуваються в політичній, економічній і соціальній сферах є істотним чинником, що дестабілізує традиційні сімейні відносини та сприяє поширенню дитячої безпритульності та бездоглядності.

2. Аналіз досліджень з історії, філософії, психології, соціології, права, педагогіки дає підстави для висновку, що в них, незважаючи на вагомий теоретичний і прикладний надбання, проблема попередження та протидії дитячій безпритульності та бездоглядності вивчена недостатньо. Найявні наукові розробки в основному стосуються психолого-педагогічних та історичних аспектів. Заходи протидії дитячій безпритульності та бездоглядності залишаються поза увагою фахівців з державного управління. Визначено, що складний характер проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності, як соціального феномену, зумовлює необхідність комплексного підходу до вивчення детермінуючих її факторів з метою розроблення адекватних заходів упереджувального впливу.

3. Встановлено, що визначення поняття «дитяча бездоглядність» відсутнє як на законодавчому рівні, так і в науково-теоретичній літературі, що зумовлює різні підходи до тлумачення цього явища.

4. Досліджено, що соціальна проблема, яка на міжнародному рівні визначається поняттям «діти вулиці», існує в багатьох країнах світу, в тому числі і з високим рівнем соціально-економічного розвитку. Це характеризує явище дитячої бездоглядності і безпритульності як складне й багатоаспектне. Його специфіка залежить від соціально-політичних умов та національно-культурних традицій конкретного регіону.

5. Обґрунтовано, що ефективна політика протидії дитячій безпритульності та бездоглядності можлива лише у тісній співпраці з іншими державами та з використанням їх досвіду. Для України особливо актуальним є розвиток міжнародного співробітництва в зазначеній сфері, оскільки формування правового суспільства та інтеграція нашої країни до європейської спільноти неможливі без виваженої державної політики захисту прав дитини.

6. Досвід європейських країн з розвиненою демократією переконує в тому, що найдієвішими заходами з протидії дитячій безпритульності та бездоглядності є пошук превентивних механізмів державного управління щодо запобігання зазначеним явищам; відпрацювання системи соціальних послуг для вразливих сімей з дітьми; розвиток нових принципів співпраці органів державного управління та громадських організацій.

РОЗДІЛ 2

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ

2.1 Сучасний стан дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні

Охорона дитинства в нашій державі визнана загальнонаціональним пріоритетом. Питання попередження і протидії дитячій безпритульності та бездоглядності посідає одне із центральних місць у державній політиці.

Разом з тим, наявні офіційні статистичні дані свідчать про те, що дитинство в Україні перебуває у кризовому стані. Центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді ведеться облік сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах. За результатами здійснення соціальних інспектувань в 2010 році на облік було поставлено близько 25 232 сім'ї (в них 49 911 дітей), які опинилися у складних життєвих обставинах [84]. Взагалі, станом на 01.01.11, на обліку центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді перебувало більше 65 тис. сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах (в них проживало більше 135 тис. дітей).

Соціально-демографічна ситуація в країні характеризується ще однією актуальною проблемою – збільшенням кількості дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та їх питомої ваги у загальній чисельності дітей. Станом 2010 рік їхня кількість була 98119 осіб [116]. З них лише 13 599 дітей мають житло на правах власності, тобто кожна сьома дитина. Частина таких дітей переходить в статус безпритульних та бездоглядних.

Відповідно до законодавства України, після досягнення 18 років діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, протягом місяця забезпечуються соціальним житлом до надання їм благоустроєного житлового приміщення для постійного проживання [117]. Водночас, в Донецькій, Луганській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Херсонській, Черкаській,

Чернівецькій областях, містах Києві та Севастополі немає жодного соціального гуртожитку. Щорічно близько 12 тисяч дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, досягають повноліття і більшість із них немає де жити.

У 2010 році тільки 263 дитини отримали від держави жиле приміщення і 153 дитини – житло з фонду соціального призначення. Жодної квартири не надали дітям в Запорізькій, Івано-Франківській, Полтавській, Тернопільській областях та місті Києві. В переважній більшості випадків право на позачергове отримання житла не реалізується.

Значна кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є одним із найбільш серйозних проявів соціально-демографічної кризи, свідченням збоїв у реалізації основних функцій сім'ї. Постійне збільшення числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, обумовлено також посиленням контролю з боку державних органів за умовами виховання і розвитку дітей у сім'ї, що призвело до щорічного збільшення дітей, які залишилися без батьківського піклування внаслідок позбавлення їх батьків батьківських прав або відібрання їх від батьків без позбавлення батьківських прав (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

**Розгляд судами першої інстанції справ про позбавлення
батьківських прав у 2005 – 2009 рр.**

(за даними Державної судової адміністрації)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Залишок не розглянутих справ на початок року	1526	2356	2713	2916	3068	3124
Надійшло справ за рік	15 411	18 326	19 651	18 017	15 885	13620
Розглянуто справ з ухваленням рішення	13 287	16 254	17 587	15 864	14 101	12482
з них із задоволенням позову	12 774	14 834	16 262	14 424	12 899	11384

Із таблиці видно, що хоча за останні роки кількість рішень судів про позбавлення батьківських прав зменшилась, проте залишається значною – у 2010 році більше 11 тисяч.

Завданням держави є захист і підтримка сім'ї, а не позбавлення дитини права на виховання у родинному середовищі, навіть якщо така сім'я опинилася у складній життєвій ситуації. Пріоритетними в державі повинні бути програми, спрямовані на своєчасне надання допомоги кризовим сім'ям, індивідуальну реабілітаційну та коригувальну допомогу дітям, які виховуються у таких сім'ях. Реалізація таких програм сприятиме подоланню насильства над дітьми, запобіганню дитячої безпритульності та бездоглядності.

Статистичні дані щодо кількості безпритульних та бездоглядних дітей в Україні, що публікують міністерства, дослідницькі інститути та громадські організації, відрізняються радикальним чином і вказують на кількість «дітей вулиці» від 40 000 до 300 000 чоловік [2].

Представники органів влади спираються на дані офіційної статистичної звітності про стан дитячої безпритульності та бездоглядності і роблять висновки про відсутність підстав для надмірного занепокоєння. Дійсно, згідно офіційних статистичних даних, останніми роками темпи зростання дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні призупинилися (у 2010 році в результаті проведення профілактичних рейдів було виявлено 19 636 дітей, що майже на 14% менше, ніж у 2009 році (22 781) [80] (рис. 2.1). Проте, необхідно зазначити, що за період з 1990 по 2008 роки чисельність дітей в Україні зменшилась на 5118,8 тис. осіб, (майже на 40 %), а питома вага в загальній чисельності населення – з 25,8% до 17,8 % [81]. Тільки за 2008 рік чисельність дітей в Україні зменшилась на 139410 осіб, тобто на 1,7 %.

Також необхідно підкреслити, що фактично, дані до офіційної статистики потрапляють лише по тим дітям, яких зареєструвала кримінальна міліція у справах дітей під час проведення профілактичних рейдів. Якщо до прийняття Державної програми подолання дитячої бездоглядності та безпритульності у 2005 році називалася цифра 150 тис. безпритульних дітей, то нині державні

органи оперують лише даними про дітей, що були безпосередньо вилучені з вулиці. Також немає статистичних даних щодо кількості дітей чи молодих людей, які щороку помирають на вулицях України.

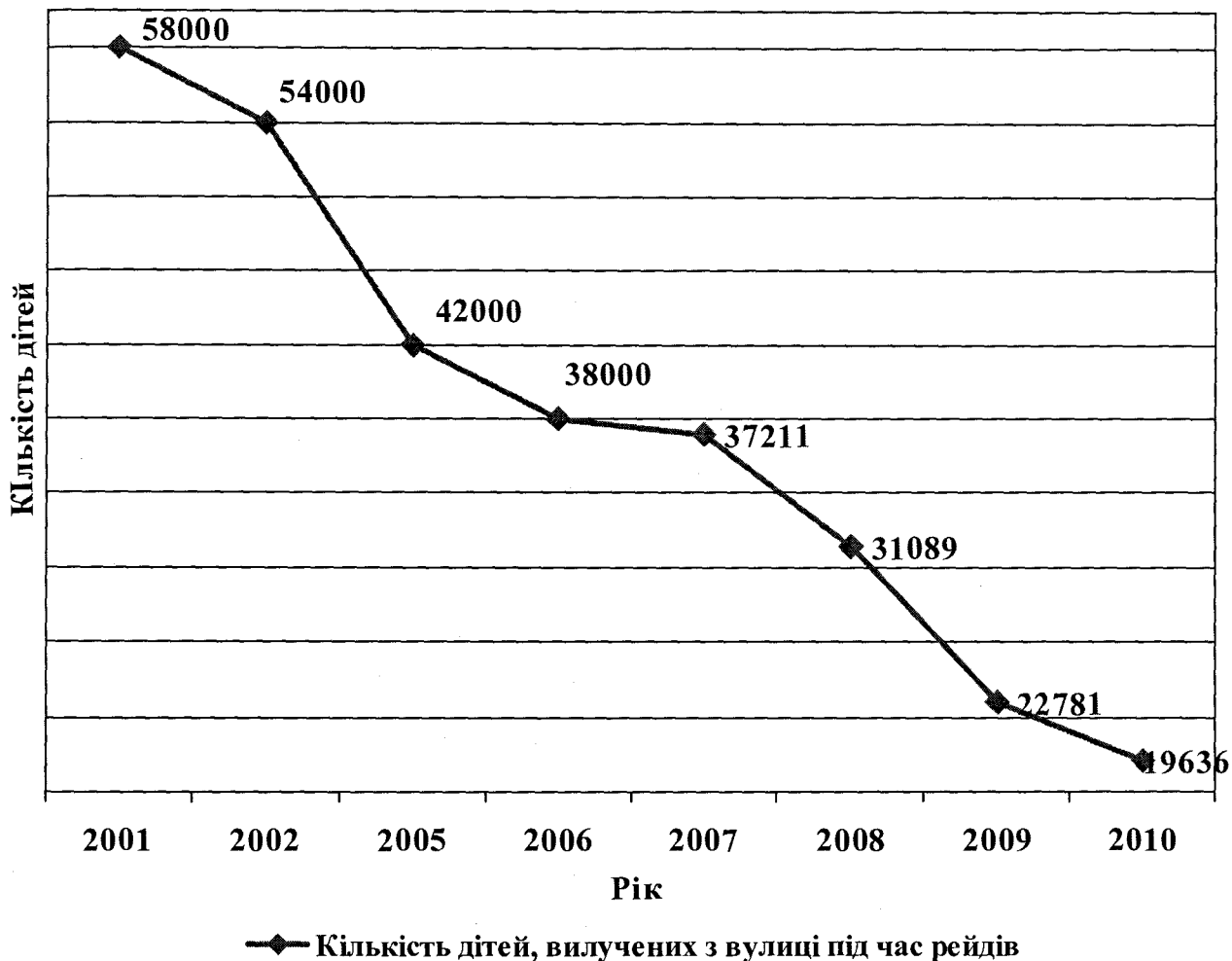


Рис. 2.1 Кількість дітей, вилучених з вулиці під час проведення профілактичних рейдів

Разом з тим, за інформацією ЮНІСЕФ кількість безпритульних дітей, віком від 10 до 19 років, в Україні становить близько 150–160 тисяч [118].

В 2010 році Український інститут соціальних досліджень ім. Олександра Яременка на замовлення ЮНІСЕФ провів дослідження на тему: «Підлітки, які живуть чи працюють на вулиці: актуальні акценти для ефективної профілактики ВІЛ». Було опитано по 200 безпритульних дітей у Дніпропетровську, Донецьку і Миколаєві. За даними дослідження, 96% опитаних дітей, що живуть чи працюють на вулиці, зловживають алкоголем,

22% – ін'екційні наркомани, 65% дівчат погоджують на статеві стосунки за винагороду, а 7% хлопців вступають у статеві контакти з чоловіками за гроші. Лише 13% із них користуються презервативами [119].

Дві третини опитаних підлітків не перебувають на контролі в жодній з державних служб чи відомств. Ще дві третини опитаних дітей живуть на вулиці без постійного місця проживання. З них на вокзалах живуть 27% опитаних дітей, 19% – у помешканнях друзів чи знайомих, у покинутих будинках – 18%, у випадкових знайомих – 10%, в каналізації – 8% і 1% - в інтернатах.

Кількість дітей, котрі належать до групи ризику щодо можливості зараження ВІЛ-інфекцією, за результатами дослідження, становить 85 тисяч.

За висновками організаторів, результати дослідження показують, що державна система протидії безпритульності дітей не ефективна. Зокрема, вони наголошують, що більша половина дітей, котрі потрапляють у колонії, СІЗО, дитячі кімнати міліції, притулки для неповнолітніх, зазнавали насильства. Тільки в ізоляторах зі 40% опитаних, котрі туди потрапляли, зазнавали насильства 27%, у дитячих кімнатах міліції терпіли знущання 14% з 37% опитаних [119].

14 червня 2010 року відбулося чергове слухання Комітету ООН з прав дитини, на якому українські громадські організації, що працюють в інтересах дітей, представили свою позицію щодо стану дотримання Конвенції з прав дитини в Україні. В Альтернативному звіті, крім іншого, зазначено, що жодна з державних інституцій не здійснює комплексного системного моніторингу дотримання прав дітей, не публікує інформації про його результати [120].

Офіційні звіти, які оприлюднювалися протягом останніх п'яти років в Україні, не дають глибинної оцінки проведеним заходам та наданим послугам безпритульним та бездоглядним дітям. Здебільшого вони лише вказують на загальні проблеми, що стосуються впровадження державних, національних або місцевих програм.

Однією з причин такого стану можна вважати відсутність повноцінного дослідження реальності, що не дозволяє забезпечувати сферу управління

своєчасною та якісною інформацією, зокрема під час розроблення та прийняття законодавства.

Вважаємо, що важливим джерелом інформації, яка необхідна для розв'язання проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності, служить громадська думка. Вона повинна бути для органів влади насамперед індикатором соціальних потреб й інтересів, які треба знати і враховувати.

На нашу думку, В.А. Яценко цілком слушно зазначає, що «сучасна влада не може існувати без вивчення інтересів, оцінок, думок, почуттів, емоцій, настроїв, самопочуття людей і вироблення відповідних політичних та управлінських дій... Застосування наукових соціологічних методів при опитуванні населення дає можливість одержувати надійну і репрезентативну інформацію з широкого кола проблем життя певної території, аналізувати зміни громадської думки в динаміці шляхом проведення повторних опитувань, встановлювати і прогнозувати закономірності функціонування громадської думки... Отже, використання інформації про громадську думку, здобуту за допомогою опитувань населення, а також використання нових інформаційних і специфічних соціологічних технологій у процесі включення соціологічної інформації до практики управління, значною мірою підсилить ефективність державного управління» [121].

Крім того, науковці виокремлюють таку форму впливу громадянського суспільства на процес підготовки та прийняття політичних рішень, як соціологічні опитування та моніторинги громадської думки [122].

Як зазначає В.І. Мельниченко, «не можна прагнути до мети, не усвідомлюючи особливостей її бачення різними верствами населення, сприйняття механізмів і засобів її досягнення, можливої реакції на труднощі на шляху до визначених цілей» [123].

На нашу думку, в Україні назріла необхідність створення якісно нової національної системи контролю та моніторингу за дотриманням прав дітей, що повинна базуватися не тільки на показниках державної статистики і звітах органів влади, а й має враховувати у цій системі точку зору громадськості.

З наведеного видно, що поряд з кількісним оцінюванням, яке, на наш погляд, є неповним, необхідно здійснювати якісне оцінювання державних проектів і програм, спрямованих на протидію дитячій безпритульності та бездоглядності. Тому для вирішення цієї проблеми доцільно застосовувати дослідження громадської думки, яке дасть можливість на основі виявлення і зіставлення думок респондентів оцінити сучасний стан, причини проблеми в регіонах та ставлення громадян до цієї проблеми.

Для вивчення громадської думки щодо сучасного стану дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні, нами було опитано 500 громадян, віком 18 років і старших, які мешкають у Вінницькій, Одеській та Чернівецькій областях. Анкетування проводилося з 01.09.2010 по 01.11.2010 рр. Зазначені області нами було обрано не випадково, оскільки є прикордонними і мають більшу кількість безпритульних дітей за рахунок нелегальних дітей-мігрантів з інших країн.

Основу соціального опитування складає опосередковане анкетування з респондентами шляхом реєстрації відповідей на систему питань, що впливають з мети і завдань дослідження. Інструментарій і статистичний опис результатів дослідження додаються (Додатки Б,В).

Проаналізовано анкети 500 респондентів, які відповіли на 10 запитань. Отримані результати допомогли визначити вектори вдосконалення механізмів державного управління щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, адже в поєднанні теоретичних та практичних аспектів полягає прикладне спрямування даного дослідження.

Для наочної ілюстрації цієї тези наведемо дані опитування. Відповідно до результатів опитування респонденти розподілилися (у % до всіх опитаних):

За статтю:

чоловіки	– 37	жінки –	63
----------	------	---------	----

За віком:

18-29 років	– 19	30-40 років	– 32
-------------	------	-------------	------

41-50 років – 28

51-60 років – 21

За місцем проживання (область):

Одеська – 28; Чернівецька – 39; Вінницька – 33.

Проведене нами дослідження показало, що переважна більшість (78%) респондентів характеризують проблему бездоглядності та безпритульності дітей в Україні як «гостру». Причому третина опитаних (36%) дотримуються думки, що ця проблема є не просто гострою, а позбавленою контролю за ситуацією з боку держави. Загальний розподіл відповідей наведено на рис.2.2.

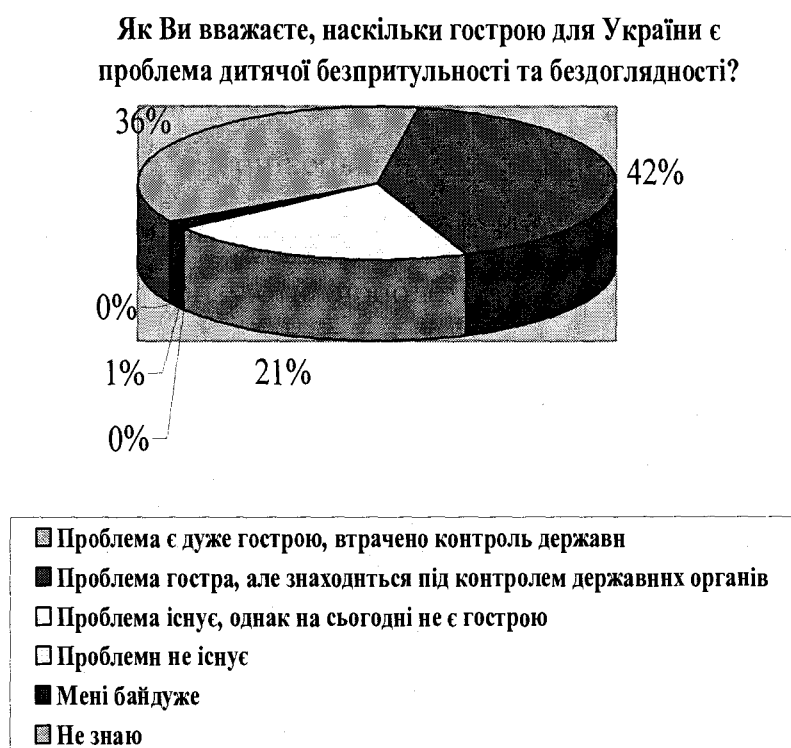


Рис. 2.2. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як Ви вважаєте, наскільки гострою для України є проблема бездоглядності та безпритульності дітей?»

Дані дослідження в частині актуальності проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності співпадають з телефонним опитуванням, що проводив Інститут Горшеніна з 28 по 30 червня 2010 року. Згідно опитування більше половини українців (52,8%) вважають, що сьогодні в першу чергу

державою повинна вирішуватися проблема дитячої безпритульності та бездоглядності [124].

Результати опитування свідчать, що найбільш критично схильні оцінювати ситуацію мешканці Одеської області. Розвинена інфраструктура, мережа розважальних закладів, вищий рівень життя в Одесі приваблюють безпритульних дітей з сусідніх регіонів та країн (рис. 2.3).



Рис. 2.3 Кількість респондентів, які вважають, що проблема бездоглядності та безпритульності в Україні є дуже гострою, залежно від регіону проживання, чол.

Слід зазначити, що по Україні відносний показник чисельності безпритульних дітей, виявлених в рейдах, до загальної кількості дитячого населення зменшується та становить 0,18 %. В той же час в Одеській області тенденція щодо кількості виявлених в рейдах дітей залишається стабільно високою і становить 0,4 % до загальної кількості дитячого населення в області, що перевищує середньоукраїнський показник більш ніж вдвічі [125].

Особливістю регіону є багаточисельність підлітків-мігрантів з інших держав, що нелегально перебувають на території України.

Окрім об'єктивних факторів, на оцінку опитаних впливають і суб'єктивні чинники. Зокрема, проблему безпритульності та бездоглядності дітей дещо критичніше оцінюють жінки. Показник «Проблема є дуже гострою, втрачено контроль держави» для жінок становить 67%, для чоловіків – 33%.

72% опитані мешканці обласних центрів вважають, що проблема є гострою, тоді як серед сільських жителів такої думки дотримуються лише 2% (рис. 2.4).

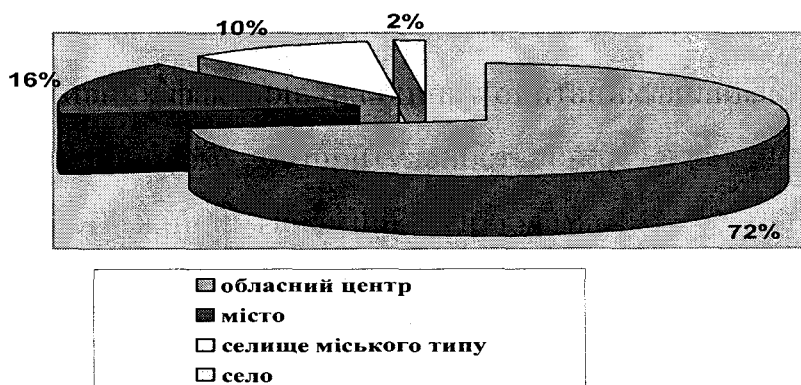


Рис. 2.4 Оцінка респондентами проблеми безпритульності та бездоглядності залежно від місцевості проживання

42% респондентів назвали бідність значної частини населення основною причиною дитячої безпритульності та бездоглядності (рис. 2.5).

Як Ви вважаєте, які основні причини дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні?

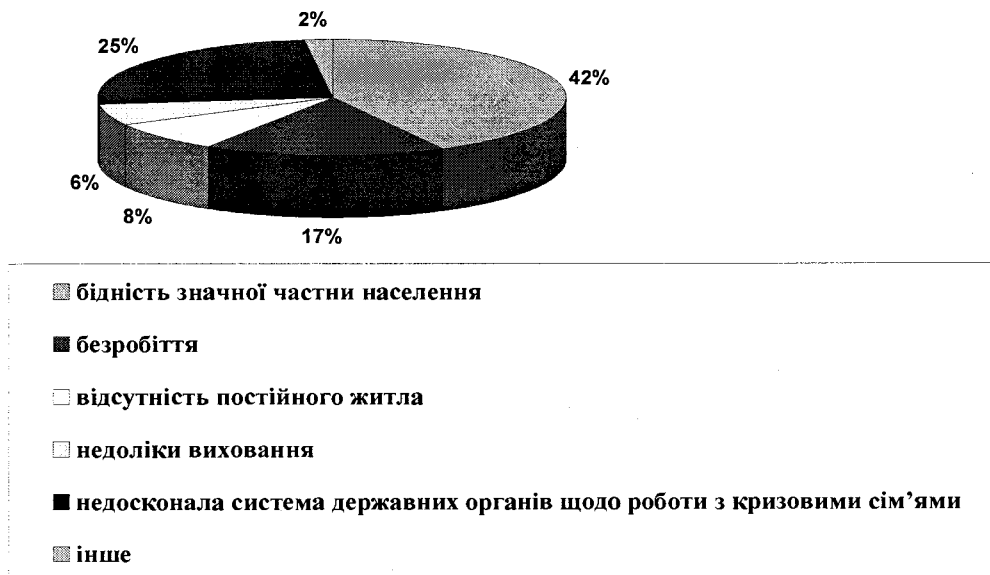


Рис. 2.5 Розподіл відповідей респондентів на запитання «Як Ви вважаєте, які причини дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні?»

Варто зазначити, що згідно норм міжнародного права, бідність є однією з найгірших форм порушення прав дитини. З часом вона стає головним фактором, який провокує дітей виходити на вулицю, від покоління до покоління укорінює злиденність у суспільстві. Це вимагає від органів державної влади рішучих та послідовних дій щодо впровадження більш ефективної системи соціального захисту малозабезпечених сімей.

26% респондентів зазначили, що співчувають безпритульним дітям, але нічим не можуть допомогти. Переважна більшість (55,8%) респондентів допомагає їм, чим може, однак той факт, що третина опитаних обмежується тільки співчуттям і вважає, що нічим не можуть їм допомогти, змушує поставити питання про причини такого дистанціювання.

Близько 10% опитаних негативно ставляться до безпритульних та бездоглядних дітей через їх схильність до хуліганства і правопорушень (рис. 2.6).

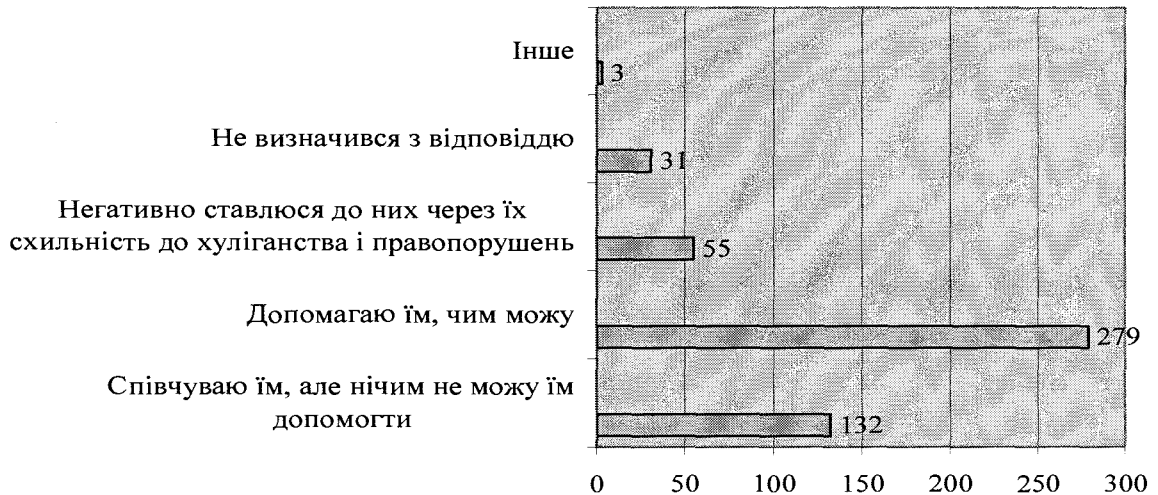


Рис. 2.6 «Розподіл відповідей респондентів на запитання «Яке з наведених нижче тверджень відображає Ваше ставлення до безпритульних та бездоглядних дітей?», чол.

Враховуючи, що соціокультурне середовище все більшою мірою підпорядковується засобам масової інформації, ми вирішили визначити поінформованість населення про досліджувану проблему. На запитання «Як Ви вважаєте, чи достатньо проблема дитячої безпритульності та бездоглядності висвітлена в ЗМІ?» лише 40% респондентів дали стверджувальну відповідь (рис. 2.7).

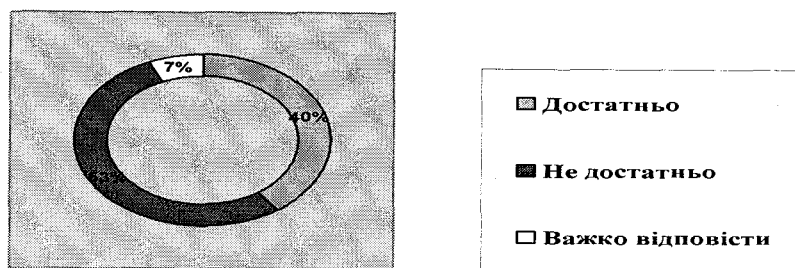


Рис. 2.7 Розподіл відповідей респондентів на питання «Як Ви вважаєте, чи достатньо проблема дитячої безпритульності та бездоглядності висвітлена в ЗМІ?»

На нашу думку, важливим інструментом держави в питанні протидії дитячій безпритульності та бездоглядності має стати соціальна реклама, яка може привернути увагу громадськості до цих актуальних проблем і причин, що їх породжують, та пропагувати можливі шляхи їх попередження і подолання. Загальновідомо, що саме через ЗМІ формується суспільна думка, визначаються індивідуальні позиції, ціннісні орієнтації тощо. ЗМІ здатні впливати на виховну функцію таких інститутів, як сім'я, школа, формувати громадську думку щодо соціальних проблем дитинства на рівні суспільства.

Слід зазначити, що громадяни України порівняно добре обізнані про те, які установи мають опікуватися безпритульними і бездоглядними дітьми: більшість (69%) респондентів назвали принаймні одну установу, яка повинна займатися вирішенням проблем цих дітей. Більшість респондентів вказала, що безпритульним і бездоглядним дітям мають допомагати служби у справах дітей та притулки для дітей, третина також назвала інтернатні заклади. Найменше

респонденти обізнані щодо нових типів закладів соціального захисту дітей – центрів соціально-психологічної реабілітації, соціально-реабілітаційних центрів (табл. 2.2).

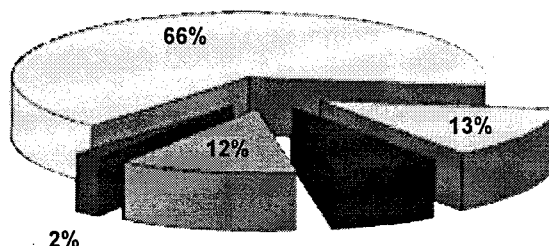
Таблиця 2.2

Розподіл відповідей респондентів на питання: «Які Вам відомі організації (установи), що повинні допомагати безпритульним та бездоглядним дітям?»

№ з/п	Назва установи	Кількість відповідей
1.	Служби у справах дітей	228
2.	Притулки для дітей	189
3.	Інтернатні заклади	166
4.	Кримінальна міліція у справах дітей	72
5.	Органи опіки та піклування	95
6.	Центри соціальних служб для молоді	54
7.	Дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї	43
8.	Відділи у справах сім'ї та молоді	32
9.	Відділи освіти	47
10.	Відділи охорони здоров'я	6
11.	Центри соціально-психологічної реабілітації	11
12.	Не знають про такі установи	39

Аналізуючи види реакцій респондентів на прохання безпритульної дитини надати їй допомогу, слід зазначити, що досить небагато тих, хто намагається допомогти дитині вирішити проблемну ситуацію, звернувшись до відповідних державних установ. Так, тільки 2% опитаних висловили намір завести дитину до притулку для дітей, приблизно десята частина – повідомити про дитину відповідні органи (рис.2.8). Інакше кажучи, опитані продемонстрували небажання співпрацювати з тими державними органами і установами, які покликані вирішувати проблеми безпритульних дітей.

Ваша реакція при зустрічі з дитиною, яка просить гроші на вулиці?



- Повідомлю про це відповідні служби
- Спробую відвести дитину до притулку або центру соціально-психологіч реабілітації
- Дам гроші (продукти, одяг)
- Проігнорую
- Важко відповісти

Рис. 2.8. Розподіл відповідей респондентів на питання «Ваша реакція при зустрічі з дитиною, яка просить гроші на вулиці»?

Таким чином, проведене опитування громадської думки щодо стану дитячої безпритульності та бездоглядності засвідчило, що ситуація з дітьми, зазначеної категорії в Україні залишається гострою. Досить небагато тих громадян, хто намагається якось вирішити проблемну ситуацію, звернувшись до відповідних державних установ. Разом з тим, опитані порівняно добре обізнані, які організації можуть допомогти бездоглядним і безпритульним дітям. Тобто, необізнаність не є перешкодою ініціативам громадян, які хотіли б допомогти безпритульному, звернутися для цього до відповідних державних органів. Це свідчить про необхідність вдосконалення інформаційного механізму в досліджуваній сфері, висвітлення в програмах телебачення питань про подолання дитячої безпритульності і бездоглядності, привернення уваги населення до цієї соціальної проблеми, а також якнайширшого залучення

громадськості до її розв'язання. Доцільною є також практика впровадження соціальної реклами з використанням зображень дітей, що потребують допомоги.

Опитування показало також суттєві регіональні відмінності у досліджуваній сфері. Географічне розташування областей України, асиметрії в розвитку територій, транзитність положення, міграційна ситуація, а також низка інших обставин зумовлюють специфіку дитячої безпритульності в регіонах. Виявлення та врахування регіональних відмінностей сприятиме розробці та впровадженню дієвої політики держави, спрямованої на мінімізацію дитячої безпритульності загалом. Крім того, виявлені особливості необхідно враховувати й при розробці обласних програм подолання дитячої бездоглядності та безпритульності.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне проаналізувати механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності на сучасному етапі державотворення.

2.2 Комплексний аналіз механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні

Актуальність дослідження механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності зумовлена тим, що вони не знайшла адекватного висвітлення у вітчизняній науковій літературі, не стали об'єктом наукового аналізу українських учених. Нерідко проблеми суспільства визнаються і стають предметом теоретичного дослідження й практичного вирішення вже після того, як вони загострилися.

У літературі з державного управління існують різні підходи щодо видів і класифікації механізмів державного управління. Як зазначає Н. Брюховецька, «залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного механізму управління може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів» [126]: економічний, організаційний, правовий, мотиваційний інформаційний тощо. Кожен із механізмів є сукупністю певних елементів, завдяки яким і здійснюється дане управління.

На нашу думку, в забезпеченні функціонування комплексного механізму державного управління протидії дитячій безпритульності та бездоглядності вирішальну роль відіграють економічний, організаційний, правовий та інформаційний механізми (Додаток Д).

В період з 1991 року по теперішній час в Україні відбувається процес формування механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. Загалом, можна стверджувати, що механізми державного управління у досліджуваній сфері «теоретично» відповідають вимогам часу: прийнято ряд нормативно-правових актів щодо захисту прав дітей, створено відповідні органи державної влади, на які покладено функції з протидії дитячій безпритульності та бездоглядності (організаційно-правовий механізм), реалізуються певні цільові програми та проекти (економічний), здійснено певні кроки щодо залучення інформаційного

ресурсу для вирішення проблем дітей (інформаційний механізм). Натомість, кожен з них має певні недоліки у практичних вимірах й потребує вдосконалення.

Важко не погодитися з думкою фахівця з проблеми, що досліджується В.В. Тертички, який вважає, що нині в Україні практично не вироблено механізмів впровадження державної політики [127]. Це – складне й відповідальне завдання, від вирішення якого безпосередньо будуть залежати успіхи в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства.

Державна політика протидії дитячій безпритульності та бездоглядності є складовою державної політики захисту прав дітей і є системою діяльності суб'єктів державної влади, органів місцевого самоврядування та суспільних формувань щодо визначення основних засад та створення соціально-економічних і правових інститутів для забезпечення повноцінного попередження та протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні.

Державна політика протидії дитячій безпритульності та бездоглядності неможлива без організаційного механізму її здійснення, тобто без системи інститутів влади та управління у взаємодії з органами місцевого самоврядування, інститутами громадського суспільства, діяльність яких спрямована на вирішення проблем безпритульних та бездоглядних дітей.

У кожній державі суттєвий вплив на розвиток суспільства та окремих його сфер, зокрема дитячої безпритульності та бездоглядності, справляють вищі органи державної влади: парламент, президент та уряд.

Особливе місце в механізмі здійснення державного впливу, регулювання суспільних відносин в Україні займає Верховна Рада, яка, як єдиний законодавчий орган країни, відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону дитинства», визначає державну політику у сфері дитинства. Приймаючи закони, Парламент створює правову базу для фінансової підтримки сімей, що опинилися в складних життєвих обставинах. У переліку питань, що мають регулюватися виключно законами, конституційно визначено основи

соціального захисту; засади регулювання шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства та батьківства (ст. 92 Конституції України) [128].

Повноваження Президента України у цій сфері визначені Конституцією України, відповідно до якої він є гарантом додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Безпосередньо функція Президента України у даній сфері впливає з його правового статусу. Так, роль Президента України у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності полягає в тому, що він:

- як гарант конституційних прав і свобод людини і громадянина (державна охорона сім'ї, дитинства, материнства і батьківства, право на соціальний захист, достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї) має забезпечити їх реалізацію;

- як гарант національної безпеки України має вживати всіх необхідних заходів щодо усунення загроз стабільності в соціальній сфері суспільства, зокрема неефективності державної політики щодо протидії дитячої безпритульності та бездоглядності. Частково вирішення цих питань відображене в Указах Президента України [129–134].

При Президентові України утворюються консультативно-дорадчі органи щодо адміністративно-правової охорони сім'ї, дітей та молоді, як наприклад, Громадська гуманітарна рада, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, створеним з метою врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стандартам.

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної політики щодо охорони дитинства, розробку і здійснення цільових загальнодержавних програм соціального захисту та поліпшення становища дітей, координацію діяльності центральних та місцевих органів влади у даній сфері. Щорічно

Кабінет Міністрів звітує перед Верховною Радою України про стан демографічної ситуації в Україні, становище дітей та тенденції до його змін у ході впроваджених соціально-економічних перетворень. Указами Президента України на уряд покладаються, зокрема, завдання з розробки та виконання програмних документів, здійснення ряду заходів щодо подолання дитячої бездоглядності безпритульності та бездоглядності.

Доцільно зазначити, що при Кабінеті Міністрів України діють урядові комітети, зокрема урядовий комітет з питань регіональної та соціальної політики, будівництва, житлово-комунального господарства і гуманітарного розвитку торкається питань сім'ї та дітей, як частини гуманітарного блоку.

Функції організації виконання соціальних завдань держави здійснюються на національному рівні міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. В Україні на сьогодні триває пошук моделі організаційного механізму у сфері захисту прав дітей. Так, у першій половині 1990-х рр. реалізація політики з питань сім'ї та дитинства покладалася на декілька міністерств: молоді та спорту; соціального забезпечення; праці; охорони здоров'я та Комітет у справах жінок, материнства та дитинства при Президентіві України.

Позитивним кроком у формуванні організаційного механізму у сфері захисту прав дітей було створення у 1996 році Міністерства України у справах сім'ї та молоді. Однак законодавча невизначеність компетенції міністерства стала однією з вагомих причин постійних реорганізацій, перейменування чи зміни його статусу.

Відповідно до Указу Президента України від 26 лютого 2005 року № 381/2005 «Про Міністерство України у справах молоді та спорту» Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді та Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту реорганізовано у Міністерство України у справах молоді та спорту [135].

Указом Президента України від 18 серпня 2005 року № 1176 «Про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту» Міністерство України у

справах молоді та спорту перейменовано у Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту [136].

Згідно Указу Президента України від 9 грудня 2010 року №1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту було ліквідовано [137].

Для здійснення державної політики щодо охорони сім'ї, дітей і молоді на місцях створені і діють представницькі та виконавчі органи державної влади – один із суб'єктів державної політики стосовно сім'ї, дітей та молоді. Вони серед усіх чинників, що впливають на ефективність її провадження, є одним з найважливіших і слугують фундаментом для її реалізації. Так оцінюють їх роль багато практичних працівників та науковців [138, с. 183].

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [139] визначає коло питань, що вирішуються місцевими державними адміністраціями. Місцеві державні адміністрації згідно ст. 23 зазначеного закону реалізують державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян, в тому числі дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави.

Деякі обласні державні адміністрації утворюють координаційні ради з питань дитинства, що уповноважені вносити пропозиції щодо профілактичної роботи з дітьми, схильними до правопорушень, бродяжництва, жебракування тощо.

Системна робота держави та місцевих органів виконавчої влади щодо запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності розпочалася з прийняттям 24 січня 1995 року Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей». Відповідно до Закону на місцевому рівні координацію зусиль місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності у вирішенні питань соціального захисту неповнолітніх покладено на

служби у справах дітей [140]. Завдання цих державних органів полягають у запобіганні дитячій безпритульності та бездоглядності; забезпеченні в межах компетенції контролю за виконанням законодавства щодо соціального захисту неповнолітніх; здійсненні контролю за умовами утримання і виховання дітей у спеціальних установах для неповнолітніх, організація виховної роботи в навчальних закладах усіх форм власності та за місцем проживання та ін.

Правовий механізм протидії дитячій безпритульності та бездоглядності включає сукупність правових інститутів та норм, що покликані здійснювати регулювання внутрішньосімейних правовідносин та інших інститутів задля попередження та протидії явищу дитячої безпритульності та бездоглядності.

Правовий механізм державного управління у сфері захисту прав дітей, зокрема безпритульних та бездоглядних, має певні здобутки у напрямку формування необхідної законодавчої бази.

Після проголошення незалежності України в 1991 році наша держава ратифікувала Конвенцію ООН про права дитини, чим започаткувала процес формування принципово нового, відмінного від радянського законодавства, правового простору щодо розв'язання дитячих проблем загалом, і проблем безпритульних та бездоглядних дітей зокрема.

Протягом 2005-2010 років розроблено та прийнято понад 80 нормативно-правових актів, зокрема, було видано: 7 Указів Президента України, 9 Законів України про внесення змін до низки законів, які регулюють основи соціального захисту дітей, 43 постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, 19 наказів Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Засобами правового впливу у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності виступають: визначення обов'язків стосовно дітей та встановлення відповідальності за невиконання цих обов'язків, запровадження та застосування відповідних санкцій у випадку порушення прав дітей.

Базовим документом вітчизняної системи захисту прав дітей є Конституція України, відповідно до частини третьої статті 51 якої сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою. Статтею 24

визначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, не може бути привілеїв чи дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [128]. Отже, незалежно від того, чи виховується дитина в сім'ї, чи її покинули батьки і вона стала безпритульною, діти повинні мати рівні права.

На підставі положень Конституції України 26 квітня 2001 р. прийнято Закон України «Про охорону дитинства», який визнав охорону дитинства стратегічним загальнонаціональним пріоритетом та визначив основні засади державної політики в цій сфері. Саме цей нормативний акт визначає поняття «безпритульні діти». А частина статей розділу V «Дитина в несприятливих умовах та екстремальних ситуаціях» безпосередньо присвячена захисту безпритульних дітей [64]. Зокрема, визначено вимоги до утримання і виховання безпритульних дітей, до дій посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, працівників органів соціального захисту населення, навчальних закладів, житлово-експлуатаційних організацій, працівників органів внутрішніх справ та інших осіб, яким стало відомо про факт залишення дитини без опіки та піклування батьків. Частинами другою та третьою статті 23 згаданого Закону визначено, що безпритульні діти в порядку, встановленому законом, тимчасово розміщуються у притулках для дітей служб у справах дітей.

Безперечно, розроблені та визначені в Законі України «Про охорону дитинства» права і свободи дитини найбільш повно відповідають міжнародним правовим нормам порівняно з іншими національними законодавчими актами, але експерти сходяться на тому, що Закон носить декларативний характер. Він не містить положень, що регламентують здійснення захисту та охорони дітей, відсутні будь-які механізми чи процедури його практичної реалізації. Як приклад, відповідно до ст. 10 Закону дитина має право особисто звернутися до органу опіки та піклування, служби у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, інших уповноважених органів за захистом своїх прав,

свобод і законних інтересів. Однак, серйозною проблемою є низький рівень обізнаності не лише дітей, але й дорослих громадян України щодо своїх прав.

Отже, необхідно передбачити доведення змісту міжнародних актів та національного законодавства у галузі прав дитини до відома широких мас громадян: батьків, педагогів, і головне – самих дітей. В даному контексті доцільною є думка М. Буник про те, що права людини при демократичному врядуванні не зводяться до абстрактних декларацій чи до одного з інструментів політичної боротьби, а є дієвим чинником демократичних перетворень [141].

При вивченні законів, що торкаються безпритульних дітей, насамперед звертають до себе увагу невідповідності у визначеннях терміну «безпритульна дитина». Так, відповідно до Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» від 2 червня 2005 року, безпритульними дітьми є діти, які були вимушені залишити або самі залишили сім'ю чи дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання [142]. Разом з тим, у Законі України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року до визначення безпритульних дітей додано «діти, які були покинуті батьками» [64].

Отже, по-перше, у зазначених нормативно-правових актах, сформульоване різне визначення одного терміну, що не може не впливати на роботу відповідних державних органів у сфері захисту дітей. По-друге, остання позиція – «...і не мають певного місця проживання» –, на наш погляд, потребує додаткового тлумачення, оскільки безпритульна дитина може довгий час проживати в соціально-прийнятних умовах – на квартирі у друзів, знайомих, родичів тощо (курсив наш. – Г.І.).

Одним із напрямів державної політики щодо запобігання безпритульності і бездоглядності є проведення соціальної роботи з дітьми та молоддю. Свідченням посилення уваги держави до зазначеного стало прийняття Закону України № 2558-III від 21 червня 2001 р. «Про соціальну роботу з дітьми і молоддю». Основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують

сторонньої допомоги, визначено Законом України від 19 червня 2003 р. № 966-IV «Про соціальні послуги». Відповідно до Закону основними формами надання соціальних послуг є матеріальна допомога та соціальне обслуговування, що здійснюється шляхом надання соціальних послуг. Згідно із положеннями Закону можуть надаватися такі види соціальних послуг: соціально-побутові, психологічні, соціально-педагогічні, соціально-медичні, соціально-економічні, юридичні, послуги працевлаштування, послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями; інформаційні послуги та інші [143].

Враховуючи те, що реабілітація – надзвичайно важливий етап соціалізації особистості і успішність її здійснення визначає подальший життєвий шлях дитини, Постановою Кабінету Міністрів України від 28 січня 2004 р. № 87 затверджено «Типове положення про центр соціально-психологічної реабілітації дітей». Центр соціально-психологічної реабілітації дітей – це заклад соціального захисту, що створюється для тривалого (стаціонарного) або денного перебування дітей віком від 3 до 18 років, які опинились у складних життєвих обставинах [144]. Забезпечення діяльності таких центрів – своєчасний, дієвий і прогресивний крок держави щодо захисту бездоглядних і безпритульних дітей. Основними завданнями центру є: надання дітям комплексної соціальної, психологічної, педагогічної, медичної, правової та інших видів допомоги; проведення психолого-педагогічної корекції з урахуванням індивідуальних потреб кожної дитини; створення умов для здобуття дітьми освіти з урахуванням рівня їхньої підготовки; сприяння формуванню у дітей власної життєвої позиції для подолання звичок асоціальної поведінки; здійснення трудової адаптації дітей з урахуванням їх інтересів та можливостей.

Крім цього, з метою подолання дитячої безпритульності і бездоглядності Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 623 було затверджено Державну програму подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки, яка передбачала досить широке коло завдань

[145]. Проте, проведений в 2010 році Рахунковою палатою аудит ефективності використання коштів державного бюджету на здійснення заходів на подолання дитячої безпритульності показав, що профільне Міністерство протягом 2006-2009 років не забезпечило належної організації виконання заходів передбачених зазначеною Програмою, які здійснювалися безсистемно та з порушенням вимог порядків, що регламентують використання бюджетних коштів на ці цілі, що негативно вплинуло на вирішення проблем дітей, що знаходяться в складних життєвих обставинах [146]. Заходи на подолання дитячої безпритульності фінансувалися хаотично за відсутності обґрунтованих розрахунків. Затверджені бюджетні призначення коливалися від 20 млн. грн. в 2006 році до 1,5 млн. грн. в 2009 році. Як наслідок, на сьогодні відсутній облік безпритульних та бездоглядних дітей, не проводиться моніторинг вирішення їх проблем та не створена оптимальна мережа установ соціального захисту таких дітей. Водночас вирішення цих питань було визначено серед основних завдань зазначеної Програми.

Законом України «Про охорону дитинства» визначені роль і місце органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у вирішенні питань соціального захисту дітей, і зокрема, протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. Головним завданням є закріплення і збереження житла за дітьми, які перебувають в інтернатних установах, а також надання соціального житла тим дітям, які його не мають. Однак нормативно визначені гарантії забезпечення житловою площею дітей та молоді із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, не виконуються державними органами вже в продовж багатьох років (у 2010 році 37845 із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, віком від 18 до 35 років потребували житла) [147] (Додаток Е).

Службами у справах дітей здійснюється профілактичний облік дітей, які бродяжать та жебракують, схильні до правопорушень, повернулися з місць позбавлення волі, виховуються в неблагополучних сім'ях та інших. На обліку

служб перебуває майже 125 тис. дітей та 60 тис. неблагополучних сімей [148, с. 115].

В 2009 році Верховною Радою України прийнято Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року (ділі – Національний план). Як зазначається в Розділі I «Україна як член міжнародного співтовариства бере участь у діяльності зі створення сприятливого для дітей середовища, в якому гідний розвиток і захист їх прав забезпечується з дотриманням принципів демократії, рівності, миру, соціальної справедливості з урахуванням моральних засад та традиційних цінностей українського суспільства, спрямованих на зміцнення сім'ї та морального здоров'я дітей в Україні» [149]. Це, на наш погляд, вказує на те, що інтеграційні процеси нашої держави, які останнім часом мають виражену ознаку, не зможуть досягти своєї остаточної мети без активного вирішення проблем дитинства, в тому числі й дитячої безпритульності та бездоглядності, що в свою чергу пригальмує рух України щодо входження до Європейської спільноти.

Питання щодо подолання бездоглядності та безпритульності серед дітей було виділено законодавцем в окремий підпункт Національного плану (п.п. 4.2), що в свою чергу підкреслює важливість та актуальність цього питання. Так, його метою зазначається: організація результативної роботи щодо запобігання соціальному сирітству, реабілітації бездоглядних та безпритульних дітей, розвитку сімейних форм виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, бездоглядних та безпритульних, схильних до бродяжництва.

Провівши аналіз основних положень Національного плану, ми можемо дійти висновку, що в них не міститься конкретних пропозицій вирішення питань профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності.

Необхідно зазначити, держава сприяє громадським та благодійним організаціям у їх діяльності, спрямованій на поліпшення становища дітей, охорону їх прав та інтересів, заохочує розвиток усіх форм благодійності щодо дітей. Останнім часом помітно простежується тенденція посилення ролі

неурядових організацій у формуванні державної політики стосовно дітей, що активно використовують міжнародний досвід захисту й забезпечення прав дітей, пристосовуючи його до вітчизняних соціокультурних умов.

Отже, державна політика щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності передбачає систему заходів: визначення основних засад державної політики у цій сфері, удосконалення законодавства та приведення його у відповідність з міжнародними стандартами, реалізація програм з протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, виявлення, облік та проведення соціального інспектування і супроводження сімей, які неспроможні або не бажають виконувати виховні функції стосовно дітей створення і розвиток закладів соціального захисту дітей (притулки для дітей та центри соціально-психологічної реабілітації дітей) співпраця з громадськими організаціями (Додаток Ж).

Соціальний захист безпритульних та бездоглядних дітей здійснюється всіма гілками влади в Україні: законодавчою, виконавчою та судовою. У сфері забезпечення функціонування системи опіки над дітьми протягом останніх років відбулися суттєві зміни, метою яких є побудова чіткої вертикалі органів виконавчої влади у цій сфері. Однак, незважаючи на досить великий спектр державних структур до повноважень, яких входить здійснення соціального захисту дітей, до цього часу залишається низка нерегульованих питань, зокрема відсутній облік безпритульних та бездоглядних дітей, не в повній мірі визначені питання щодо захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

У цілому можна стверджувати, що робота з безпритульними та бездоглядними дітьми належним чином все ще не налагоджена на рівні різних державних органів. Зокрема, пізнє вилучення дітей із неблагополучних сімей ускладнює подальшу соціалізацію дитини, знижує шанси на її усиновлення.

Ефективність проведення зваженої соціальної політики значною мірою залежить від фінансових можливостей держави та правильного вибору пріоритетів фінансування, оскільки за умови дефіциту ресурсів необхідно

визначити найбільш вразливі верстви населення і спрямувати на них основні засоби впливу, що забезпечуватиме очікуваний результат в майбутньому. Тому вважаємо доречним розглянути економічний механізм державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.

Соціальна політика України з часів здобуття нею незалежності розвивалася у стійкому взаємозв'язку із економічним станом. Впродовж тривалого періоду часу соціальна сфера розглядалася як вторинна, оскільки першочерговим завданням був вихід із економічної кризи. Вважалося, що вихід з кризи та прискорений економічний розвиток створять достатні передумови для проведення реформ у соціальній політиці, а більшість проблем взагалі мають вирішитися автоматично. Таке ставлення до соціальних проблем суспільства призвело до диспропорцій та перекосів у моделі соціального захисту населення України, особливо щодо підтримки різних верств населення.

Наслідки світової кризи для України очевидні – спад в економіці та, як результат, скорочення обсягів бюджетного фінансування. Доходи державного бюджету в 2009 р. зросли тільки на 2,5% порівняно з 2008 р.; дефіцит збільшився до 24,4%. Видатки зменшились і для бюджетних установ, включаючи органи державної влади, і для національних програм, таких як: заходи державної політики щодо молоді, жінок та сім'ї (на 67,5%); часткова компенсація процентної ставки за банківськими кредитами для молодих сімей та однаків для будівництва житла (60,5%) [85].

Фінансування соціального захисту дітей здійснюється за рахунок бюджетів усіх рівнів. Різні види допомоги та матеріального забезпечення (як у готівковій, так і безготівковій формі, а також повне державне утримання) регулюються багатьма законами, а розміри та порядок їх виплати (отримання) встановлюється окремими нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України або центральних органів виконавчої влади.

Фінансування соціальних послуг, які безпосередньо споживає населення, в основному відбувається через місцеві бюджети. У місцевих бюджетах

концентрується 70% видатків на освіту, 80% на охорону здоров'я та близько половини видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

Як бачимо, основні функції щодо фінансування соціальних послуг, держава делегує місцевим бюджетам. Проте надані повноваження щодо забезпечення соціальних послуг не реалізуються належним чином, що відповідно не забезпечує дотримання нормативів споживання соціальних послуг. Фінансування здійснюється з врахуванням реальних можливостей регіонів, рівень яких дуже різний.

Відповідно до чинного законодавства, допомога може бути одноразовою, щомісячною або виплачуватися до досягнення певного віку дитини; її розмір може залежати від віку дитини, черговості її народження у родині, стану здоров'я, місця проживання, соціального становища (у тому числі матеріального становища сім'ї, в якій вона виховується).

Для різних груп дітей існують різноманітні пільги (безкоштовне медикаментозне забезпечення, пільгове придбання ліків, щорічне оздоровлення у першочерговому порядку, безоплатне або посилене додаткове харчування, пільги за перебування у дошкільних та інтернатних навчальних закладах, пільги при вступі у навчальні заклади різних рівнів, пріоритетне право на отримання кредиту для здобуття вищої освіти, пільговий проїзд у міському або міжміському пасажирському транспорті, позачергове отримання житла тощо). Основна проблема використання права на пільги серед дітей полягає у різному ступені доступу до пільгової послуги. Якщо пільги на безкоштовне перебування у дошкільному закладі або на безоплатне харчування може отримати будь-яка дитина відповідної категорії на основі представлених довідок, то пільгу при вступі до вищого навчального закладу або на оздоровлення фактично може отримати далеко не кожна дитина.

Крім того, слід зазначити, що пряме підвищення соціальних виплат за рахунок перерозподілу наявних фінансових потоків дає лише тимчасовий ефект. Діючи в Україні систему соціального захисту важко назвати ефективною, враховуючи, що вагому частку серед тих, хто потребує соціальної

допомоги, досі становлять сім'ї з дітьми, рівень бідності яких у 1,3 рази перевищує середньоукраїнське значення, а найвищий відсоток бідних серед багатодітних сімей та сімей, що мають дітей віком до 3-х років.

Наразі в Україні запроваджено єдиний механізм щодо призначення та виплати державної соціальної допомоги за принципом «гроші ходять за дитиною». Вона призначається в грошовій формі батькам-вихователям на кожну дитину-вихованця і прийомним батькам на кожну прийомну дитину. Розмір соціальної допомоги становить два прожиткових мінімуми для дітей відповідного віку, а для дітей, що навчаються у навчальних закладах, – два прожиткових мінімуми для працездатної особи. Безумовно, впровадження цього принципу позитивно вплинуло на динаміку розвитку прийомних сімей в Україні, проте такий порядок фінансування не підтримує біологічні сім'ї дітей і охоплює лише незначну частину дітей, які потребують допомоги. Існує ризик, що недосконалість державної політики підтримки сімей, які потрапили у складні життєві обставини, за умови збереження існуючої системи фінансування прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу призведе до подальшого збільшення кількості дітей, позбавлених батьківського піклування.

Система матеріальної допомоги різним категоріям сімей в Україні не передбачає механізмів мотивації сім'ї до активних дій для зміни проблемної ситуації. Отже, держава протягом багатьох років впроваджує патерналістський підхід, виховуючи споживачів, а не активних і відповідальних за власну родину батьків. Державна допомога різним категоріям сімей має бути виключно адресною та залежною від матеріального становища та потреби в ній тієї чи іншої родини. Обсяги соціальних виплат мають бути на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум. Частина такої допомоги має бути не матеріальною, а надаватися у вигляді різноманітних послуг, пільгового оподаткування. І найважливіше – необхідно обов'язково здійснювати моніторинг щодо цільового використання соціальної допомоги.

Таким чином, незважаючи на певні позитивні зміни в обсягах і структурі соціальних витрат, спрямованих на поліпшення становища дітей, фінансування їх соціальних послуг, залишається незадовільним.

Потенційним фактором, що в майбутньому може призвести до збільшення безпритульних та бездоглядних дітей, є виплати при народженні дитини. Починаючи з 2005 року здійснюється активна політика підтримки народжуваності в Україні. Про це свідчать, зокрема, численні зміни до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». З 2012 року передбачено виплату допомоги при народженні дитини: на першу дитину – у сумі, кратній 30 розмірам прожиткового мінімуму (близько 29 000 грн.); на другу дитину – 60 розмірам прожиткового мінімуму (близько 58 000 грн.); на третю і кожную наступну – 120 розмірам прожиткового мінімуму на дату народження дитини (близько 115 000 грн.) [150]. Це, за світовими стандартами, є досить значні кошти. Більшою виплата при народженні дитини є тільки у кількох країнах. Найбільш суттєвим цей вид допомоги є в Німеччині, де батьки дітей, які народилися після 1 січня 2007 року, протягом першого року життя дитини отримують грошову допомогу у розмірі 67 % від їх попередньої заробітної плати, але не більше, ніж 1800 євро на місяць. В Російській Федерації батьки у випадку народження 2-ої, 3-ої дитини мають право на отримання «материнського капіталу» в розмірі 250 000 рублів (близько 70 000 грн.). Однак, батьки можуть витратити їх лише на певні цілі (освіта дітей, покращення житлових умов сім'ї тощо).

У деяких країнах держава підтримує стимулює народження другої, третьої й наступних дітей. Так, у Сербії не існує грошових виплат при народженні першої дитини, тоді як за другу батьки отримують близько \$ 1000, за третю – \$ 1800, четверту – \$ 2400.

Досвід багатьох країн свідчить, що запровадження навіть дуже великих виплат при народженні дитини не здатне забезпечити реального поліпшення демографічної ситуації. Зумовлене такими заходами зростання народжуваності

переважно відбувається внаслідок зсуву «календарів народжень», коли жінки вирішують народити раніше, ніж збиралися.

Наслідки державної політики стимулювання народжуваності вченими оцінюються неоднозначно. У першій половині ХХ століття домінувала думка про те, що політика, спрямована на стимулювання народжуваності, є витратною і малоефективною. Наприклад, така оцінка була викладена Д. Глассом у 1940 році [151]. У другій половині ХХ століття у розвинених країнах світу спостерігалися небезпечно швидкі темпи скорочення народжуваності, тому уряди були змушені вдатися до заходів, спрямованих на її підвищення. У 70-80-х роках такі заходи були проведені практично в усіх країнах Східної Європи, в тому числі й у СРСР.

Демографічний аналіз засобів сімейної політики радянської Росії 80-х років, проведений російським науковцем С.В. Захаровим, дає неоднозначну оцінку її ефективності. Автор робить висновок, що найбільш очевидний наслідок такої політики – зсування календаря народжень, в довгостроковій перспективі має швидше негативний, ніж позитивний результат у демографічній ситуації [152].

Неможливо не погодитися з думкою С.В. Захарова про те, що «активність держави повинна бути направлена на те, щоб як можна менша частина населення опиралася на штучні «підпірки» у вигляді пільг та допомоги [152, с. 59].

Цікаві висновки вчених, що розглядають рівень народжуваності в країні з точки зору культурних відмінностей і пояснюють зниження загального рівня народжуваності у розвинених країнах зміною соціального середовища, а також тих, хто досліджує зв'язок сімейної політики з політикою на ринку праці [153]. Виявлено, що на фертильність, крім економічних, впливають також чимало інституційних факторів, і тому будь-яке стимулювання економічного характеру буде ефективним тільки у комплексі з більш широкими заходами.

Варто вказати і на деякі прояви у цілому небажаних ефектів пронаталістських заходів щодо призначення вагомого розміру одноразової

допомоги при народженні дитини. Йдеться, зокрема, про посилення дітородної активності маргінальних та інших верств населення, в яких поширена матеріально і духовно «не забезпечена» народжуваність і вельми проблематичною видається належна організація майбутнього виховання і соціалізації дітей.

Сьогодні в Україні одноразова допомога при народженні дитини є єдиним помітним засобом допомоги сім'ям з дітьми. Тим не менше, він не виконує функції економічного стимулювання народжуваності, якщо брати до уваги те, що до досягнення дитиною 3-х років сім'я не тільки несе додаткові витрати у зв'язку зі своїм поповненням, але і недоотримує кошти через те, що один із її працездатних членів вимушений тимчасово припинити трудову діяльність, а щомісячні виплати на дитину навіть не покривають її прожитковий мінімум.

Виходячи з викладеного, беззастережне використання прямого стимулювання народжуваності, на якому ґрунтується демографічна політика України, створює ризик народжуваності переважно серед малозабезпечених і маргінальних верств населення. Це, своєю чергою, може привести до низки негативних соціальних наслідків, таких як відмов від дітей, дитячої безпритульності та бездоглядності.

Зауважимо, що всупереч підвищенню рівня допомоги при народженні дитини у 2010 р. чисельність новонароджених становила 497,7 тис. дітей та була на 14,8 тис. меншою, ніж у 2009 р. Протягом 2010 року до центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді надійшло 1 012 повідомлень щодо жінок, які виявили намір відмовитися від новонародженої дитини (у 2009 – 895 повідомлень) [80].

Метою соціальної політики України має стати докорінна перебудова системи соціального захисту населення, забезпечення належного, передбаченого законодавством фінансування програм щодо вирішення соціальних проблем. Вирішення будь-яких соціальних проблем передбачає використання відповідних інструментів. До таких інструментів, зокрема,

належать інформаційний ресурс. Важливість цього інструменту в тому, що ефективність багатьох програм безпосередньо пов'язана із ступенем обізнаності з нею, розуміння її цілей та методів проведення, поінформованості громадян про існуючі соціальні установи та допомоги, права й гарантії.

Відповідно до чинного законодавства, особа, якій стало відомо про дитину, яка залишилася без батьківського піклування, зобов'язана негайно повідомити про таку дитину службу у справах дітей або органи внутрішніх справ за місцем її перебування (стаття 30 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування») [154]. Оскільки адміністративної чи кримінальної відповідальності за порушення цієї статті не встановлено, обов'язок особи, якій стало відомо про дитину, яка залишилася без батьківського піклування, може стати предметом активних кампаній соціальної реклами та забезпечити вчасне вилучення бездоглядних дітей з сім'ї.

Необхідно зазначити, що останніми роками зростає кількість і підвищується роль соціальної реклами у напрямку пропаганди та захисту прав дитини, зокрема щодо виховання в сім'ї, профілактики дитячої бездоглядності й безпритульності, пропаганди здорового способу життя тощо.

Соціальна реклама різноманітна за формами – у вигляді відео- та аудіо роликів, телепрограм, об'єктів зовнішньої реклами й реклами на транспорті, плакатів та буклетів, що мають бути комплексно представлені в усіх регіонах України на різних рівнях. Цей вид реклами може привернути увагу до проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності, причин, що її породжують, та пропагувати можливі шляхи їх упередження.

Цільовими аудиторіями таких кампаній мають бути в основному вразливі категорії дітей та сім'ї в складних життєвих обставинах. У контексті протидії дитячій безпритульності та бездоглядності основними завданнями соціальної реклами мають стати: нагадування батькам про нагальну потребу дітей у батьківській любові, сприйнятті їх такими, якими вони є, на необхідність турботливого й уважного ставлення до дітей та їхніх потреб;

налагодження порозуміння між батьками і дітьми; поширення інформації про соціально-педагогічні послуги центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, для вразливих категорій населення; актуалізація питання відповідальності батьків та інших дорослих за виховання і розвиток дітей та злочини проти них; спонукання до усвідомлення й аналізу власних проблем і можливостей самостійного їх розв'язання.

Необхідно зазначити, що сьогодні до досліджуваної проблематики прикута увага всіх соціальних інститутів, зокрема засобів масової інформації. Так, питання захисту прав дітей ставали неодноразово темою телепередачі «Шустер Live» (27 травня 2011 року «Кому потрібні наші діти?»); 09 червня 2009 року «Чи потрібні державі діти-сироти?»), постійними є відеосюжети про безпритульних та бездоглядних дітей на загальноукраїнських каналах – «1 +1», «Інтер», «УТ-1».

Безумовно, дієвим важелем у подоланні дитячої безпритульності та бездоглядності є інформаційні проекти в рамках громадських організацій. Прикладом цього є Всеукраїнський благодійний проект «Цій дитині потрібна родина», що реалізується з 1 червня 2006 року телекомпанією «Магнолія-ТВ». Також суттєву роль у подоланні дитячої безпритульності й бездоглядності відіграє Всеукраїнський благодійний проект «Служба розшуку дітей», започаткований у жовтні 2001 року. В основу діяльності даного проекту покладено ідею використання можливостей телебачення, відеореклами, преси, зовнішньої реклами, Інтернету та волонтерського руху для масштабного інформування широких кіл громадськості про зниклу дитину.

Підсумовуючи вищевикладене можна зазначити, що державна система соціального захисту, яка трансформується в нових умовах, поки ще не є настільки гнучкою, щоб своєчасно і адекватно реагувати на існуючі негативні соціальні прояви. Робота з безпритульними та бездоглядними дітьми належним чином все ще не налагоджена на рівні різних державних органів. Потребує вдосконалення економічний механізм в частині допомоги малозабезпеченим сім'ям. На нашу думку, слід перейти від пасивної системи допомоги, що не

стимулює родину та її членів, до подолання проблемної ситуації, до системи, яка, навпаки, сприяє активній участі сім'ї у вирішенні своїх життєвих проблем і зміні свого матеріального становища. Основним завданням нового підходу в сфері реформування державної соціальної політики має стати принцип, за яким організація допомоги підтримки сім'ї передбачає не тільки матеріальну допомогу, а й систему заходів щодо стимулювання сім'ї до активного вирішення своїх проблем з метою повноцінного виконання сімейних функцій.

Здійснення цих завдань потребує використання таких інструментів, як податкові пільги при оподаткуванні доходів осіб – членів сім'ї, які забезпечували б часткову компенсацію витрат по догляду за дитиною; пільги визначеним категоріям сімей з дітьми на оплату певних послуг тощо. Податкові важелі повинні виступати основним засобом економічного механізму на розвиток інституту сім'ї, оскільки мають суттєві переваги порівняно з соціальними виплатами: по-перше, тому що стимулюють сім'ю до трудової діяльності, чим створюють передумови для її самозабезпечення; по-друге, вони не породжують утриманських настроїв серед населення.

Надання грошової допомоги сім'ям з дітьми має поєднуватися з іншими можливостями, зокрема посиленням гарантій часткової зайнятості та розвитку мережі установ і служб догляду за дітьми. В наш час особливо актуалізувалася проблема розширення мережі дошкільних закладів та забезпечення гнучких режимів їх роботи.

Наразі постає необхідність переходу від політики патерналізму, тобто підтримки соціально незахищених категорій сімей та їх соціального забезпечення до політики спрямованої на розвиток інституту сім'ї з урахуванням політичних, організаційних та фінансових можливостей держави.

Також, подальше формування державної системи протидії дитячій безпритульності та бездоглядності потребує проведення цілеспрямованої інформаційної кампанії з метою формування громадської думки щодо важливості даної проблеми, висвітлення причин, що її породжують, та пропагувати можливі шляхи її упередження і подолання.

Отже, підвищення результативності та ефективності державної політики протидії дитячій безпритульності та бездоглядності можливе за умови використання комплексного механізму державного управління її реалізації, який включає в себе такі основні складові: правовий, організаційний, економічний та інформаційний. Саме за таких умов буде встановлено тісний взаємозв'язок між усіма механізмами державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, що відповідно, сприятиме координації дій контролюючих та регулюючих органів державного управління, консолідації зусиль усіх причетних суб'єктів. Також, у досліджуваній сфері, доцільно напрацьовувати нові та вдосконалювати існуючі механізми державного управління.

2.3 Суперечності, що виникають у державній системі протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні

За роки незалежності Україна здійснила ряд кроків щодо створення інституціонального середовища, яке б забезпечувало поліпшення соціального добробуту, правового захисту та покращення становища дітей. Ці проблеми вирішувалися з перемінним успіхом. Наприклад, були проведені такі вагомні системні зміни як: ратифікація основних міжнародних конвенцій щодо прав та свобод дитини та удосконалення законодавчого поля у сфері захисту прав дітей; запровадження та реалізація державних цільових програм, постійне зростання обсягів фінансування з Державного бюджету на підтримку соціальних програм і заходів тощо. Завдяки цим заходам вдалося дещо знизити рівень дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні.

З іншого боку, виконання широкого спектру заходів щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, що закріплені на законодавчому рівні, унеможлиблюється внаслідок економічних обмежень, а також вад в системі державного управління. В Україні не сформовано системне, цілісне бачення процесу здійснення реформ у сфері захисту дітей та підтримки сімей з дітьми. Питання дитинства досить часто стають засобом політичної боротьби.

Аналіз законодавчої бази та вивчення практики протидії дитячій безпритульності та бездоглядності доводить, що в Україні практично не здійснюються заходи щодо профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності. Вилучення дитини з сім'ї чи вулиці відбувається на етапі, коли дитина вже потребує серйозної реабілітації.

Варто зазначити, що законодавством України передбачено відібрання дитини від батьків без позбавлення батьківських прав. Так, згідно зі ст. 170 Сімейного кодексу України суд може постановити рішення про відібрання дитини від батьків або одного з них, не позбавляючи їх батьківських прав, якщо вони ухиляються від виконання своїх обов'язків по вихованню дитини, жорстоко поводяться з нею, є хронічними алкоголіками або наркоманами чи

вдаються до будь-яких видів експлуатації дитини, примушують її до жебракування та бродяжництва, а також в інших випадках, якщо залишення дитини у них є небезпечним для її життя, здоров'я і морального стану [155]. У цьому разі дитина передається другому з батьків, бабі, дідові, іншим родичам – за їх бажанням або органіві опіки та піклування. Проте, недостатнє кадрове забезпеченням структурних підрозділів, відповідальних за захист прав дітей, – одна із серйозних причин нерідко малоефективної роботи державних установ.

У підрозділах кримінальної міліції у справах дітей та службах у справах дітей відмічається неукомплектованість і швидкоплинність кадрів, матеріально-технічне забезпечення зазначених структурних підрозділів здійснюється на неналежному рівні, особливо районного рівня, які не мають оргтехніки, автотранспорту тощо. Зазначені та інші труднощі спричиняють те, що працівники кримінальної міліції у справах дітей та служб у справах дітей, на думку експертів, не завжди оперативно реагують на сигнали про необхідність вилучення дітей із сімей, де їм загрожує небезпека, на запити щодо розшуку рідних та близьких безпритульних дітей. У більшості випадків відібрання дитини з родини закінчується позбавленням батьківських прав. Так, у 2009 році місцеві суди України розглянули майже 8 тис. справ про позбавлення батьківських прав (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Кількість дітей, відібраних у батьків протягом року

	2005	2006	2007	2008	2009
Кількість дітей, вилучених із сім'ї у зв'язку із позбавленням батьків їх батьківських прав	8565	9047	10751	9420	7939
Кількість дітей, відібраних від батьків без позбавлення їх батьківських прав	1272	1078	1129	1133	770

Неоднозначною є й семантика слова «відібрання» дитини, що на нашу думку, має дещо інше смислове навантаження, ніж «вилучення», що вживається в Конвенції ООН про права дитини.

Як показує міжнародний досвід, успіх державної політики у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, залежить перш за все, від ефективності превентивної соціальної роботи з вразливими категоріями сімей з дітьми. В Україні переважна частина дітей, позбавлених батьківського піклування, не є біологічними сиротами, а втратили батьків через соціальні причини. Тому так важливо проводити ефективну державну політику, спрямовану на попередження проблем, які можуть призвести до розлучення дітей зі своїми родинami. Профілактичні дії, що мають на меті виявлення кризи родинних відносин та їх вирішення до загострення конфліктів, повинні бути пріоритетними у діяльності державних соціальних служб.

Згідно ст. 7 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» облік безпритульних дітей ведеться службами у справах дітей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [142]. В той же час банк даних таких дітей на сьогодні не сформований. Крім того, державна статистична звітність про стан та кількість безпритульних дітей в Україні практично відсутня. Державна статистична звітність складається лише відносно дітей, які перебувають в притулках і центрах соціально-психологічної реабілітації. В результаті загальна кількість безпритульних дітей в Україні залишається невідомою.

Слід підкреслити, що без реального знання масштабів проблеми неможлива розробка й реалізація діючої стратегії протидії даному явищу.

Однією з найактуальніших проблем у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності є реорганізація притулків у центри соціально-психологічної реабілітації дітей, що передбачалося Державною програмою подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки. Проте, на сьогодні не створено оптимальну мережу установ для дітей, позбавлених батьківського піклування. Станом на липень 2010 року в Україні

функціонувало 88 притулків для дітей та лише 32 центри соціально-психологічної реабілітації дітей. Притулки для дітей завантажені на 56-76 відсотків. Водночас не забезпечується потреба дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, у послугах центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, особливо дітей сільської місцевості.

Загалом, протягом 2010 року у притулках для дітей перебувало 11 978 вихованців. Основними причинами потрапляння дітей до притулків є вилучення їх із сім'ї – 5 715 дітей (47,7 % від загальної кількості дітей, які перебували у притулках протягом року), самовільне залишення сім'ї – 3762 дитини (31,4 %), самостійне звернення – 905 дітей (7,6 %), самостійне залишення інтернатних закладів – 661 дитина (5,5 %) (Додаток 3).

Найбільш ефективними заходами щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в нашій державі вважаються щомісячні профілактичні рейди «Діти вулиці», «Вокзал» тощо, що проводяться спільно службами та кримінальною міліцією у справах дітей. Однак, на сьогоднішній день в законодавстві України не існує жодного нормативно-правового акту, який би регламентував проведення зазначених рейдів, встановлював би склад членів рейдових груп, інструкції дій для кожного її члена тощо.

Крім того, вживання терміну «профілактичні рейди», на нашу думку, не є логічним. У Новому тлумачному словнику української мови під терміном «профілактика» розуміються заходи, що запобігають виникненню й поширенню чого-небудь [156]. В даному випадку про профілактику не може бути мова, адже зазначені діти вже перебувають у складних життєвих обставинах.

В нашій країні головним механізмом вирішення питання зменшення кількості безпритульних дітей для державних структур є діяльність, спрямована на фізичне їх вилучення з вулиці. Найчастіше це вилучення відбувається примусово.

Аналіз діяльності притулків для дітей Одеської області, проведений в 2007-2010 рр., свідчить, що більшість дітей, виявлених при проведенні

профілактичних рейдів і влаштованих до медичних закладів, самовільно залишають дані установи, не пройшовши відповідного лікування. Непоодинокі й випадки, коли діти самовільно залишають притулки в день, влаштування до них. Як приклад, в 2007 році самовільно покинули притулки Одеської області 110 дітей, лікувальні заклади – 237 дітей, за 2008 рік притулки – 131 дитина та лікувальні заклади – 708 дітей [157].

За інформацією ЮНІСЕФ кожна друга дитина під час останнього перебування у притулках втекла з нього (за даними опитування дітей вулиці, що було проведено ЮНІСЕФ в 2011 році) [118].

Таким чином, спільна робота служб у справах дітей та органів кримінальної міліції зводиться нанівець.

Як зазначає Ж. Петрочко, головне завдання соціально-педагогічної роботи з бездоглядними та безпритульними дітьми з метою забезпечення їхніх прав – безповоротне вилучення дітей з вуличного середовища [158].

Діяльність органів державної влади з профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності повинна включати не тільки заходи з вилучення дитини з вулиці та поміщення її в притулок, але й нейтралізацію детермінант безпритульності та бездоглядності дітей, стимулювання позитивних тенденцій в суспільному житті.

На нашу думку, самовільне залишення дітьми притулків та медичних закладів пояснюється недосконалістю механізмів вилучення безпритульних та бездоглядних дітей з вулиці.

Як свідчить міжнародний досвід реабілітаційну роботу з безпритульними дітьми доцільно розпочинати під час виявлення їх на вулиці.

Технологія вуличної соціальної роботи, що передбачає перенесення надання деяких послуг (консультування, інформування) із дитячих закладів безпосередньо «на вулицю», ближче до представників уразливих груп, називається «аутріч-робота» (від англ. outreach – досягнення ззовні). Зазначимо, що це – інноваційний метод соціальних послуг. Теоретичні основи вуличної роботи представлені у роботах Т. Семигіної та І. Миговича [68].

Аутріч-робота здійснюється безпосередньо у місцях знаходження цільової групи та являє собою спосіб встановлення й підтримки контакту між фахівцями та цільовою групою, потенційно зацікавленою в послугах, що надаються [462].

Метою «аутріч-роботи» є виявлення бездоглядних та безпритульних дітей, встановлення з ними контакту, забезпечення їх необхідними речами для збереження життя та здоров'я, а вже потім – мотивування до зміни способу життя з метою переходу до притулків для дітей та центрів соціально-психологічної реабілітації. Вулична соціальна робота з дітьми покликана поліпшити їх соціальне становище і здоров'я. Передусім вона зосереджена на проблемах безпритульних і бездоглядних дітей, маючи на меті принести у їх життя те, чого вони найбільше потребують, спонукати їх до встановлення позитивних відносин із тими, хто може їм допомогти.

Наразі в усьому світі існують аутріч-програми, кожна з яких має свої особливості. Аутріч може видозмінюватися залежно від політики держави щодо конкретної програми, від економічного стану й місцевих умов. Аутріч-працівників називають по-різному: вуличні працівники, наставники, наставники-порадники, рівні інструктори тощо.

В Україні цей вид соціальної роботи лише починає впроваджуватися на рівні громадських організацій. В даному контексті цікавим є досвід Одеського благодійного фонду «Дорога до дому», який налагодив допомогу бездоглядним та безпритульним дітям безпосередньо у місцях перебування цільової групи. Під час роботи спеціалісти знайомляться з безпритульними та бездоглядними дітьми на вулицях, залучають їх до спілкування, надають їм предмети першої необхідності, розпитують про життя, проблеми, поширюють інформаційні листівки про те, куди можна звернутися для отримання того чи іншого виду послуг [159, с. 130–131].

Необхідно зазначити, що реалізовані міжнародними та вітчизняними громадськими організаціями проекти, безперечно, допомагають знаходити шляхи зміцнення системи забезпечення прав дітей в Україні, відпрацьовувати

нові підходи в роботі з дітьми та їхніми сім'ями, готувати фахівців, спроможних працювати відповідно до сучасних вимог.

Громадські об'єднання і благодійні організації створюють спеціалізовані служби та заклади по роботі з безпритульними та бездоглядними дітьми. Вони ставлять за мету надання дітям комплексних соціальних послуг. Але, соціальні послуги різними організаціями надаються вкрай хаотично, їх діяльність законодавством не визначена. Так, у 2008 році допомогу бездоглядним і безпритульним дітям надавали 70 закладів соціального захисту дітей, створених громадськими та релігійними організаціями. Протягом 2008 року в них отримали різного виду послуги 2270 бездоглядних і безпритульних дітей [81].

Разом з тим, питання надання соціальних послуг громадськими організаціями ще не до кінця врегульовано на законодавчому рівні. Згідно Закону України «Про соціальні послуги» недержавні суб'єкти, що бажають надавати соціальні послуги на професійній основі надають їх на підставі ліцензій [130]. Однак, всупереч вимогам законів «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року № 966-IV та «Про ліцензування деяких видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року № 1775 [160], досі не визначені ліцензійні умови професійної діяльності та органи ліцензування у сфері надання соціальних послуг (зокрема для дітей). Так, за час дії закону «Про соціальні послуги» жодна громадська організація не змогла отримати ліцензію на надання соціальних послуг.

Отже, законодавство потребує суттєвих змін. Необхідно визначити послуги, які можуть бути делеговані недержавним суб'єктам надання послуг, а також переглянути вимоги щодо ліцензування діяльності надавачів соціальних послуг.

Наразі найбільш поширеним в Україні видом підтримки громадських організацій є механізм субсидій. Розмір підтримки, як правило, визначається відповідно до операційних витрат організації, проведення окремих масових заходів, зборів, форумів. Держава також безкоштовно або на пільгових умовах надає матеріальні засоби – приміщення, обладнання, пільгові умови оренди

приміщень чи землі. Субсидії надаються лише окремим громадським організаціям згідно з критеріями, які визначає держава.

Щорічно близько 100 всеукраїнських громадських молодіжних і дитячих об'єднань активно співпрацюють з Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, подаючи на розгляд конкурсної комісії, яка діє при Міністерстві, пропозиції щодо фінансування майже 300 програм та заходів стосовно вирішення соціальних проблем дітей та молоді.

Проте, не може не турбувати той факт, що економічна криза негативно вплинула на цю співпрацю: у 2009 р. майже вдвічі скоротилося фінансування молодіжних та дитячих організацій, ледь не втричі стала меншою порівняно з попередніми роками кількість програм, які конкурсна комісія рекомендувала підтримати [161, с. 124].

Можна констатувати, що між державою і сім'єю на даний час не існує базового соціального контракту про взаємодопомогу дітям: держава багато декларує і мало надає, а сім'я чекає, поки у держави знайдуться можливості задовольнити усі її потреби. Така ситуація не може тривати довго, тому що це негативно впливає на становище усього населення і в першу чергу – дітей. Допомогти у вирішенні проблеми забезпечення необхідними ресурсами відповідних державних зобов'язань може розподіл компетенції і владних повноважень між органами державної влади і структурами громадянського суспільства. Такий розподіл успішно працює в розвинутих країнах і відомий як принцип субсидіарної відповідальності або субсидіарності.

Субсидіарність у світовій практиці – це законодавче врегулювання взаємодії державних і недержавних структур, що передбачає надання переваги суспільним (громадським) інститутам перед державними у фінансуванні соціальної сфери. Держава шукає в громадському секторі виконавців соціальних програм і лише за їх відсутності створює державні установи. За наявності кількох громадських пропозицій державні інституції, що забезпечують соціальну сферу, проводять конкурс і фінансують найперспективніші з них [162].

Досвід більшості розвинених країн доводить, що чіткий розподіл функцій між державою та недержавними надавачами найбільш ефективний і раціональний для бюджету. Функції держави полягають у формуванні загальної політики у сфері соціальних послуг, стандартів, контролю і управління. Функції організації і надання соціальних послуг мають бути передані недержавним структурам – комунальним, громадським, благодійним, релігійним та іншим закладам. Така схема надає можливість підвищити адресність послуг, наблизивши їх до набувачів, спрямовувати кошти відповідно до потреб у послугах і водночас досягати кращого результату та вищої якості соціального обслуговування.

Як слушно зауважує фахівець з державного управління, професор В.В. Корженко, «Україна сьогодні потребує розробки нової моделі взаємодії територіальних органів влади та організацій громадянського суспільства» [163].

Науковці сходяться на тому, що громадські об'єднання, як інститути громадянського суспільства, виступають поєднуючою ланкою між суспільством і державною владою, вони є формою інституціоналізації різноманітних суспільних інтересів та їх захисту на рівні публічно-правових відносин. З цієї точки зору ступінь поширення громадських об'єднань та рівень участі в них громадян може розглядатись як один з основних показників розвиненості громадянського суспільства.

Розвиток системи демократичного врядування, котра є «відображенням необхідності внесення сутнісних змін у систему управління суспільним розвитком за умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів», ґрунтується, передусім на врахуванні інтересів та можливостей органів влади (представницьких, виконавчих), підприємницьких організацій та структур, а також пересічних громадян (як кожного окремо, так і об'єднаних професійно чи на громадських засадах) [164, с. 38–40].

Сприяти розв'язанню всіх цих проблем покликана найбільш евристична модель державного управління в умовах розвинутої демократії, так звана, концепція «якісного управління» (good governance).

Метою «якісного управління» є не досягнення результату будь-якою ціною, а побудова прозорого, заснованого на широкій участі громадян процесу реалізації політики в інтересах їхньої більшості. У цьому зв'язку концепція «якісного управління» має бути використана як методологічна основа і контекст для розробки нової моделі управлінської взаємодії територіальних органів влади та організацій громадянського суспільства у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в сучасній Україні.

Необхідно зазначити, що в Україні спостерігається наявний розподіл безпритульних та бездоглядних дітей за регіонами. Так, у 2008 році найбільша частка вилучених з вулиці безпритульних та бездоглядних дітей зареєстрована в Донецькій (34,3%), Закарпатській (45,7%), Луганській (31,5%), Миколаївській (27,5%), Одеській (38,4%), Полтавській (34,8%), Чернівецькій (27,3%) областях, найменша — в Запорізькій (9,3%), Рівненській (6,8%), Сумській (9,7%) і Тернопільській (10%) областях [165].

Головною причиною цих тенденцій є те, що в Україні не створено цілісної дієвої системи реалізації державної регіональної політики з протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, не сформовано ефективного механізму взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою з цих питань.

На регіональному рівні існують загрози не тільки національного рівня, а й особливості, що відображають розвиток самого регіону. Вони різноманітні, як різноманітні сфери громадського життя в регіоні. Природно, можуть мати різні джерела зовнішнього й внутрішнього характеру [166, с. 33].

Існуюча сьогодні в Україні модель соціального захисту населення призводить до значного дисбалансу в соціальному розвитку регіонів. Основні функції щодо фінансування соціальних послуг держава делегує місцевим бюджетам. Проте надані повноваження щодо забезпечення соціальних послуг належним чином не реалізуються. Фінансування здійснюється з урахуванням реальних можливостей регіону, рівень яких дуже різний.

У щорічній оцінці суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України за 2007 рік окремий розділ присвячений проблемам та пріоритетам місцевого та регіонального розвитку, де зазначено, що «аналіз процесів регіонального розвитку України констатує наявність негативних тенденцій, зокрема: поглиблення міжрегіональних суперечностей, зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем регіонів» [167].

Вирішення регіональних проблем повинно спиратися на розгорнуту концептуальну основу, що припускає проведення глибоких теоретичних досліджень по регіональному розвитку й регіональній політиці.

Проблеми регіонального розвитку і регіональної політики наразі широко досліджуються у межах науки державного управління та економічної науки. Серед вітчизняних науковців проблемам розвитку регіональної соціальної політики присвячено праці З. Балабаєвої, Т. Безверхнюк, М. Гапонюк, Л. Кудіна, Т. Проник, О. Топчієва, І.Ф. Усатюка та ін.

О. Г. Топчієв дає таке визначення регіональної політики: «Регіональна політика – це діяльність держави, спрямована на забезпечення ефективного й комплексного соціально-економічного розвитку окремих територій країни – її регіонів...» [168, с. 91–101]. Метою регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, підвищення рівня життя населення, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина.

Видається, що попередження дитячої безпритульності та бездоглядності буде більш дієвим та ефективним, коли воно стане адресним, розрахованим на конкретні умови життя й діяльності. Саме тому підвищення ефективності діяльності щодо запобігання дитячій безпритульності та бездоглядності тісно пов'язане з урахуванням регіональних особливостей, причинних факторів і комплексу соціальних впливів, які можуть бути виявлені та враховані на регіональному рівні і щодо яких мають бути здійснені запобіжні заходи.

Вчені вважають, що «немає чіткого розмежування функцій регіональних органів влади і органів місцевого самоврядування» [169, с. 378]. Задовольнити потреби населення в управлінських послугах можливо лише за умови розмежування таких повноважень. На сьогодні конкретний розподіл відсутній, значна частина повноважень дублюється. Державні органи влади не повинні вирішувати питання, які успішно можуть розв'язуватися на рівні органів місцевого самоврядування.

Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає, що важливим чинником виходу із кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління. Серед завдань, які потрібно розв'язати для досягнення мети реформи, є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг.

Виходячи з положень пункту 3 статті 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування, здійснення державних повноважень, як правило, покладається на органи місцевої влади, які є найбільш близькими до громадян [170]. Відповідне положення закріплене у ст. 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [171].

Крім того, досвід західних країн свідчить, що політика, спрямована на запобігання безпритульності та бездоглядності, є результативною тоді, коли її основні заходи плануються на місцевому рівні. Тому українському урядові слід заохочувати та створювати умови для того, щоб місцева влада могла формувати власну політику щодо дитячої безпритульності та бездоглядності та надавати підтримку в її фінансуванні.

При такому підході діяльність структурних підрозділів органів місцевого самоврядування спрямовується передусім не тільки на визначення та задоволення основних потреб населення, але й на пошуки альтернативних джерел їх фінансування. Для цього органам місцевого самоврядування необхідно організувати конструктивний діалог стосовно співпраці з усіма

секторами, що забезпечують соціально-економічну життєдіяльність територіальної громади, в тому числі з громадськими організаціями, що посідають важливе місце на ринку суспільних послуг.

Таким чином, в системі протидії дитячій безпритульності та бездоглядності існують певні суперечності, що стосуються діяльності органів державної влади, а саме: між декларацією необхідності забезпечення прав дитини та відсутністю системності при проведенні реформ у сфері захисту прав дитини; між задекларованою в національних документах політикою держави, спрямованою на профілактичну діяльність та недостатністю адаптованих до українського менталітету і українського законодавства технологій профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності; між практикою надання соціальних послуг безпритульних та бездоглядним дітям та відсутністю механізму ліцензування недержавних організацій щодо отримання права надавати такі послуги.

Система попередження, виявлення та соціальної підтримки безпритульних та бездоглядних дітей потребує вдосконалення та запровадження ефективних методик вуличної соціальної роботи з ними, запровадження механізму ліцензування недержавних організацій щодо отримання права надавати їм соціальні послуги, заходів, спрямованих на підтримку сімей з дітьми, формування відповідального батьківства та захист прав дітей.

Висновки до розділу 2

1. Аналіз сучасного стану та практики реалізації державної політики у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні дозволив глибше розглянути причини та сутність дитячої безпритульності і бездоглядності та окреслити основні шляхи протидії цьому негативному явищу, яке спостерігаємо нині в Україні. Встановлено, що зростання дитячої безпритульності та бездоглядності є наслідком соціальних трансформацій, що відбуваються в Україні. За роки незалежності було зроблено чимало для розробки механізмів протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. Проте, слід враховувати, що жодні заходи не матимуть успіху без стабілізації соціально-економічної ситуації, зростання рівня життя населення, вирішення багатьох нагальних проблем, які є першопричинами появи безпритульних та бездоглядних дітей.

2. Обґрунтовано, що підвищення ефективності державної політики протидії дитячій безпритульності та бездоглядності можливе за умови використання комплексного механізму державного управління її реалізації, який включає в себе такі основні складові: правовий, організаційний, економічний та інформаційний.

Встановлено, що в Україні не налагоджено механізм моніторингової діяльності у сфері захисту прав дітей, що обумовлює фрагментарність і часткове дублювання цих досліджень українськими неурядовими, міжнародними організаціями та державними установами. Зазначено, що ефективна політика в інтересах дітей повинна базуватись на точному знанні і розумінні справжнього їх становища. Тому потребує упорядкування система обліку бездоглядних та безпритульних дітей у відповідних структурах незалежно від їх форм власності.

3. Обґрунтовано, що потенційним фактором, що в майбутньому може призвести до збільшення безпритульних та бездоглядних дітей, є виплати при народженні дитини, оскільки беззастережне використання інструменту прямого

стимулювання народжуваності, на якому ґрунтується демографічна політика України, створює ризик народжуваності переважно серед малозабезпечених верств населення.

4. Визначено, що головними недоліками у впровадженні механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності є: відсутність системності при проведенні реформ у сфері захисту прав дитини; недостатність адаптованих до українського менталітету та вітчизняного законодавства технологій профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності; відсутність механізму ліцензування недержавних організацій щодо отримання права надавати соціальні послуги безпритульним та бездоглядним дітям; недоліки впровадження регіональної соціально-економічної політики.

5. Встановлено, що проблема дитячої безпритульності та бездоглядності має суттєві регіональні відмінності. Виявлення та врахування регіональних відмінностей сприятиме розробці та впровадженню дієвої політики держави, спрямованої на мінімізацію дитячої безпритульності та бездоглядності загалом. Зазначено, що виявлені особливості необхідно враховувати й при розробці обласних програм подолання дитячої бездоглядності та безпритульності.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИТЯЧІЙ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ

3.1 Удосконалення організаційно-функціональної структури державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності

У перехідний період держави, коли пересічні громадяни стають соціально незахищеними, коли сім'ї частково або взагалі втрачають функції виховання, матеріального забезпечення та турботи про нормальний розвиток дитини, здійснення перетворень у соціально-економічній сфері залежить, насамперед, від органів державної влади. Виникає потреба у створенні служб та установ, які б допомогли у вирішенні соціальних проблем та захисті прав і свобод дитини.

На сьогодні спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, що проводить роботу з соціально-правового захисту дітей, запобігання бездоглядності, із соціально-психологічної реабілітації найбільш уразливих категорій дітей, контролює та координує діяльність служб у справах дітей виступає Міністерство соціальної політики України. Водночас, значну частину функцій щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності законодавчо покладено на:

- Міністерство внутрішніх справ України (проведення профілактичних рейдів щодо виявлення «дітей вулиці», здійснення розшуку дітей, які зникли безвісти тощо);
- Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (реалізація державної політики у сфері освіти, вчасне реагування на невідвідування дітьми школи тощо);
- Міністерство охорони здоров'я України (реалізація державної політики у сфері планування сім'ї, реалізація права безпритульної чи бездоглядної дитини на охорону здоров'я).

Незважаючи на те, що органи державної влади мають різні повноваження, вони нерідко дублюють функції один одного. Це свідчить про необхідність перегляду існуючих відносин між державними органами влади та розробки нових підходів щодо об'єднання їх зусиль і взаємодії з метою підвищення результативності та дієвості державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.

Крім того, на сьогодні спеціальні установи для дітей підпорядковані різним органам державної влади (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Діяльність державних установ у розрізі проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності

Орган центральної виконавчої влади	Обласний рівень	Районний, міський рівень	Базова функція стосовно безпритульних та бездоглядних дітей	Спеціальні установи для дітей
Міністерство соціальної політики України	Служби у справах дітей обласних державних адміністрацій	Служби у справах дітей райдержадмініст рацій, міськвиконкомів	Соціальний захист безпритульних та бездоглядних дітей у широкому розумінні, робота з кризовими сім'ями	Притулки для дітей, центри соціально- психологічної реабілітації дітей
	Управління у справах сім'ї та молоді	Відділи у справах сім'ї та молоді райдержадмініст рацій, міськвиконкомів	Заходи, спрямовані на підвищення рівня правової обізнаності батьків і дітей, забезпечення соціального і правового захисту сімей	Дитячі будинки сімейного типу, приймні сім'ї
	Обласні центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді	Районні та міські центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді	Консультаційні послуги сім'ям, що опинилися в складних життєвих обставинах, навчання приймних батьків тощо	Центри соціально- психологічної допомоги, соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, соціальні центри матері та дитини, центри для ВІЛ- інфікованих дітей та молоді

Продовж. табл. 3.1

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України	Управління освіти та науки облдержадміністрації	Відділи освіти райдержадміністрацій, міськвиконкомів	Проведення рейду «Урок» (виявлення дітей, що не відвідують школу)	Загальноосвітні школи, інтернатні заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування
Міністерство охорони здоров'я України	Управління охорони здоров'я облдержадміністрацій	Відділи охорони здоров'я райдержадміністрацій, міськвиконкомів	Реалізація права безпритульної чи бездоглядної дитини на охорону здоров'я	Лікувальні заклади, центри медико-соціальної реабілітації дітей
Міністерство внутрішніх справ України	Управління, відділи кримінальної міліції у справах дітей головних управлінь МВС України	Відділи, кримінальної міліції у справах дітей районних, міських, лінійних управлінь (відділів), а також органів внутрішніх справ на закритих об'єктах	Забезпечення права на захист від жорстокого поводження, слідство щодо дітей, які перебувають у конфлікті із законом, з'ясування особи безпритульного, профілактика безпритульності, робота з кризовими сім'ями тощо	Приймальники-розподільники для дітей

Як видно з табл. 3.1 служби у справах дітей опікуються притулками для дітей та центрами соціально-психологічної реабілітації дітей. Приймальники-розподільники для дітей підпорядковуються органам внутрішніх справ. Центри медико-соціальної реабілітації дітей створюються в державній системі охорони здоров'я. Багатопрофільність державних відомств повинна сприяти комплексному підходу на шляху подолання безпритульності та бездоглядності. Однак, недостатність міжвідомчої координації призводить у більшості випадків до неефективного використання ресурсів та утримання значного управлінського персоналу. Доведено, що, чим більше інстанцій задіяні у прийнятті рішень, тим вищими є витрати координації, необхідної для реалізації політики, тим вищою є ймовірність блокування законодавчих ініціатив, які передбачають зміни у політиці.

Організація системи державного управління безпосередньо ґрунтується на її організаційно-функціональній структурі. Організаційно-функціональна структура державного управління визначається як сукупність органів державної влади, а також державних установ і організацій в єдності їх функцій, повноважень і організаційних зв'язків, яка забезпечує цілісний управлінський вплив на суспільну систему чи на окремі її сфери [172, с. 31].

Організаційно-функціональна структура державного управління є певним чином організований, функціонально взаємозв'язаний склад системоутворюючих елементів (структурних частин), які забезпечують функціонування системи управління, в їх вертикальній і горизонтальній залежності, в організаційній взаємодії і співпідпорядкованості. Вона визначається факторами організаційно-функціональної стійкості: підсистемами цілей і принципів; розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень між суб'єктами і об'єктами управління; підсистемами використовуваних форм, методів, засобів і ресурсів управління [173, с. 381–382].

Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» ліквідовано Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, яке безпосередньо визначало політику та координувало діяльність інших центральних органів виконавчої влади у сфері соціального захисту дітей. В результаті адміністративної реформи також ліквідовано урядові органи, у тому числі Державний департамент з усиновлення та захисту прав дітей та Державну соціальну службу для сім'ї, дітей та молоді.

Основними завданнями Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді були: участь у реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей та молоді; визначення перспектив та напрямів проведення соціальної роботи, сприяння діяльності, пов'язаної з проведенням соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю; координація і контроль за діяльністю центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді тощо.

На кінець 2010 року в Україні діяло 1073 центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, з них 27 регіональних, 479 районних, 163 міських, 40 районних у містах, 270 сільських, 14 селищних, 80 філій районних центрів.

Найефективнішою формою розв'язання численних проблем сімейного неблагополуччя, що особливо загострюються у періоди соціально-економічних негараздів, залишається соціальний супровід сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, що безпосередньо здійснюється в Україні центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Наразі постала необхідність активізації їх діяльності у зв'язку з впливом фінансової кризи на життєдіяльність сім'ї.

Поряд з тим, у 2011 році відбувалося реформування центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді на місяцях шляхом їх скорочення та об'єднання зі службами у справах дітей.

Вважаємо, що зменшення кількості відповідальних працівників системи соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, може в подальшому привести до неефективності їх роботи, оскільки в країні не зменшилась кількість споживачів їх послуг і не змінилася процедура їх надання.

Поняття організаційно-функціональної структури має не тільки теоретичне значення. Воно визначає принципову зміну підходів до формування системи органів виконавчої влади. Наразі ця система нерідко формується без достатнього врахування взаємозв'язку функцій державного управління і управлінських функцій окремого державного органу (зокрема того факту, що певна функція державного управління реалізується не одним державним органом), без чіткого уявлення про місце відповідного органу (окремої ланки органів) в організаційно-функціональній структурі державного управління. Як наслідок, ланки державно-управлінської системи у багатьох випадках функціонально неузгоджені. Упорядкування місцевої мережі структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади нерідко обумовлюється відомчими інтересами, призводить до посилення громіздкості територіальної

організації влади, до віддалення цих підрозділів від споживачів послуг, які ці підрозділи покликані надавати [172, с. 38].

Механічно проведена реорганізація Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України, Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді, Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини, залишила без координації виконавців численних державних функцій щодо виявлення кризових сімей. Без достатнього наукового обґрунтування було проведено реформування системи захисту прав дитини, внаслідок чого не залишилось центрального органу влади, який би консолідував всю політику стосовно дітей, куди б можна було безпосередньо звернутися. На сьогодні залишається не зрозумілим, який орган збирає та аналізує статистичні дані щодо дітей в Україні.

Під час реорганізації Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України було проігноровано, зокрема, принципи відповідності управлінських впливів об'єктивним потребам і запитам об'єкта; концентрації управлінських функцій і необхідних ресурсів у рамках певного органу відповідно до потреб об'єкта управління. Фактично виникла ситуація, коли функція захисту прав дитини розпорошилась між різними міністерствами.

Слід зазначити, що наукові підходи ще не є домінуючими при проведенні реформ в Україні. Нерідко вслід за ліквідацією того чи іншого центрального органу виконавчої влади через півтора-два роки відбувається його відновлення. Так, згідно з Указом Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України» від 15 грудня 1999 року [174] було ліквідовано Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, Державний комітет України з фізичної культури і спорту та Державний комітет України по туризму і утворено на їх базі Державний Комітет молодіжної політики, спорту і туризму. Указом Президента України «Про реорганізацію Державного Комітету молодіжної політики, спорту і туризму» від 22 листопада 2001 року [175] утворено Державний комітет України у справах сім'ї та молоді і

Державний комітет України з фізичної культури і спорту, тобто відновлено перші два органи.

Занепокоєння щодо здійснення сталої політики в інтересах дітей у зв'язку із адміністративною реформою, розпочатої у грудні 2010 року, висловив у заключних рекомендаціях від 3 лютого 2011 року Комітет ООН з прав дитини. Визнаючи необхідність реформування та раціоналізації системи державного управління, Комітет «особливо занепокоєний тим, що ліквідація Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту і передача його функцій Державній службі молоді та спорту при Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту, а також розформування державних структур центрального рівня, пов'язаних з ліквідованим міністерством, становитиме загрозу існуючому професійному та технічному потенціалу у галузі захисту дітей, тим більше, що такій реформі не передувало прийняття чіткого плану щодо делегування повноважень і функцій, пов'язаних із захистом дітей» [176]. В заключних рекомендаціях була піддана критиці й діяльність Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства щодо координації заходів, оскільки вони фактично зводилися до обміну інформації.

У контексті адміністративної реформи, що відбувається, Комітет закликав провести комплексний функціональний аналіз центральних та місцевих органів влади, що відповідають за забезпечення прав дітей в Україні, та переконатися, що відповідні обов'язки були належним чином делеговані та чітко визначені в рамках нової структури; забезпечити безперервність реалізації ключових пріоритетів державної політики щодо дітей, зокрема проведення реформи системи опіки та піклування; забезпечити ефективну координацію політики в інтересах дітей з боку Міністерства освіти і науки, молоді та спорту відповідно до реформи, і у зв'язку з цим переглянути роль та повноваження Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства, у тому числі – розглянути можливість для призначення органу державної влади вищого рівня у якості Головуючої організації, а також перетворити Комісію на постійно діючий орган для забезпечення ефективної міжміністерської координації.

Упродовж 2001 – 2007 рр. структурою, що координувала діяльність центральних органів влади з досліджуваного питання виступала Міжвідомча комісія з питань сімейної політики, яка представляла постійнодіючий координаційний та консультаційно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, що мав забезпечити розгляд питань, які потребують міжгалузевої координації, підготовку пропозицій щодо проведення державної сімейної політики; координацію зусиль органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян щодо реалізації державної політики у сфері захисту та підтримки сімей; визначення і наукове обґрунтування стратегічно пріоритетних напрямів державної сімейної політики, контроль за механізмами, що забезпечують її реалізацію; організацію підготовки та внесення в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази з питань сімейної політики та дитинства. Однак, як засвідчила практика, діяльність цього дорадчого органу виявилася неефективною, оскільки зводилася лише до розгляду та схвалення щорічних доповідей про становище сімей в Україні за підсумками року.

На сьогодні не має належних механізмів щодо захисту прав дітей в Україні й інституція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. За значним обсягом правозахисної роботи серед дорослого населення він не в змозі забезпечувати постійний і системний захист та нагляд за станом реалізації в країні прав дітей.

Таким чином, в схемі організації центральних органів виконавчої влади, що діє на сьогодні, не передбачено жодного органу, який би планував та координував діяльність у даній сфері на загальнодержавному рівні. Відсутність координації, як характерна риса політичного й інституціонального контексту політики стосовно дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні є віддзеркаленням низької спроможності державного апарату до вироблення послідовної політики, сформованої в нашій державі політичної й управлінської культури, недостатньої взаємодії між різними гілками влади, зацікавленими

міністерствами, владою національного та місцевого рівнів, між урядом та громадянським суспільством.

В даному контексті слушною є думка професора П.І. Надолішнього про те, що невід'ємним елементом організаційно-функціональної структури державного управління є консультативно-дорадчі і координаційні органи, що забезпечують узгодженість (координацію) діяльності органів державної влади по горизонталі та налагодженню партнерства і міжсекторної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування і неурядових організацій [177, с.167].

Вирішення будь-якої соціальної проблеми передбачає взаємодію, яку розглядають як цілеспрямований взаємний вплив активних, діючих систем, що сприяють взаємозбагаченню та посиленню їх внутрішнього потенціалу. Раціонально організована взаємодія сприяє досягненню найбільш соціально значущого результату при використанні наявних ресурсів в інтересах конкретної дитини. Вона забезпечує: наявність єдиних цілей; взаємну обізнаність суб'єктів взаємодії; систематичність та інтенсивність інформаційних контактів; довіру і взаємоповагу; взаємну відповідальність, що гарантує якість вирішення соціальних проблем.

Важливим для забезпечення цілісного впливу на об'єкт управління є не тільки максимально повний розподіл певної функції державного управління по управлінських функціях державних органів, а й постійне узгодження діяльності державних органів на відповідному напрямі. На місцевому, регіональному і центральному рівнях формується система координаційних і консультативно-дорадчих органів, що забезпечує:

а) узгодженість (координацію) діяльності різних органів державної влади по горизонталі;

б) налагодження партнерства і міжсекторної співпраці, взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування і неурядових організацій.

Успішна та ефективна робота служби у справах дітей щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності залежить від взаємодії з іншими

суб'єктами соціально-правового захисту дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах: відділом кримінальної міліції у справах дітей, центром соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, управлінням молоді та спорту, управлінням охорони здоров'я, управлінням освіти і науки, кримінально-виконавчою інспекцією, слідчим ізолятором, управлінням юстиції, загальноосвітніми школами, дитячими поліклініками та органами місцевого самоврядування.

Виявлення дітей та сімей з дітьми, які опинилися у складних життєвих обставинах здійснюється усіма суб'єктами шляхом: виконання їх безпосередніх функцій чи перенаправлення від інших установ, закладів та організацій; особистого звернення громадянина (дитини чи одного з членів її сім'ї); звернення фізичної чи юридичної особи про необхідність надання допомоги дитині чи сім'ї з дітьми.

Основними суб'єктами виявлення немовлят та дітей раннього віку, які мають ознаки складних життєвих обставин є працівники системи охорони здоров'я та інспектори системи соціального захисту. Суб'єктами виявлення дітей дошкільного та шкільного віку, які мають ознаки складних життєвих обставинах, здійснення первинної профілактичної роботи з дітьми та їх батьками є навчальні заклади.

Координацію дій між суб'єктами щодо здійснення соціальної роботи з сім'ями, які опинилися в складних життєвих обставинах чи мають їх ознаки, мають забезпечувати служби у справах дітей. Проте, незважаючи на наявність позитивних прикладів спільної роботи соціальних служб, громадських організацій та правоохоронних органів, у сфері міжвідомчої та міжсекторальної взаємодії відсутня усталена система та ефективні механізми співпраці. Серед бар'єрів взаємодії найбільш гострими є відсутність знань законодавчих можливостей та процедур взаємодії, діалогу зацікавлених сторін, відсутність механізмів інформаційного обміну, орієнтованість співробітників організацій на вузьковідомчі інтереси.

Формами взаємодії суб'єктів у досліджуваній сфері можуть бути: укладення договорів про співпрацю, спільне визначення та погодження форм і методів соціальної роботи; погодження планів спільних дій; обмін методичною літературою, інформаційно-довідковими матеріалами. Активна взаємодія може бути організована за допомогою окремих традиційних форм міжвідомчої взаємодії (нарада, засідання, міжвідомча комісія) та з застосуванням більш прогресивних, заснованих на інформаційно-комунікаційних технологіях (відеоконференція, Інтернет-форум). Сутність активної взаємодії полягає в тому, що комунікативний процес відбувається за ініціативою необмеженої кількості зацікавлених відомств в діалоговому режимі у реальному часі.

Необхідно зазначити, що на місцевому рівні, одним з конкретних механізмів міжвідомчої взаємодії, є створення та діяльність при державних адміністраціях та представницьких органах влади районного рівня Комісій з питань захисту прав дитини, Типове Положення про які затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» [178]. До складу таких комісій входять відповідальні посадові особи структурних підрозділів держадміністрацій та міськвиконкомів. Передбачено, що кожний із членів комісії несе відповідальність за вирішення конкретної проблеми чи потреби кожної дитини, яка потрапила в складні життєві обставини. До основних завдань Комісій належать забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, сімейне виховання та всебічний розвиток. Комісія розглядає і подає пропозиції до індивідуального плану соціального захисту дитини, яка опинилася у складних життєвих обставинах, дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування; розглядає питання реєстрації народження дитини, батьки якої невідомі; надання дозволу родичам дитини забрати її з пологового будинку, якщо цього не зробили батьки дитини; позбавлення та поновлення батьківських прав; вирішення спорів між батьками щодо зміни прізвища або імені дитини, її місця проживання; участь одного з батьків у вихованні дитини; побачення з

дитиною матері, батька, які позбавлені батьківських прав; визначення форми влаштування дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування; встановлення і припинення опіки тощо.

На нашу думку, співробітництву й координації у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні бракує:

- систематичного, координованого на національному рівні, багатогалузевого підходу до діяльності;
- ефективного механізму координування діяльності різних міністерств та координаційних органів, які займаються питаннями, що стосуються цільової групи;
- стратегії для кращої координації діяльності та розпорядження ресурсами державних і міжнародних донорів, які переважно фінансують неурядові організації, що надають послуги;
- національного органу, відповідального за збирання, аналіз та поширення інформації та даних щодо безпритульних та бездоглядних дітей, стимулювання створення національних звітів, моніторингу й оцінки стратегії, яка охоплює всіх надавачів послуг, що працюють з дітьми зазначеної категорії.

Вважаємо, що структура формування міжгалузевої взаємодії у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності повинна включати такі компоненти:

- цільовий (наявність єдиних цілей і кінцевого результату; єдина мотивація суб'єктів взаємодії);
- змістовний (спільне планування і підбиття підсумків, високий взаємний рівень обізнаності суб'єктів, оперативність та інтенсивність інформаційних обмінів, широкий спектр взаємодії, спільна організація діяльності та взаємостосунків);
- якісний (позитивні відносини між суб'єктами взаємодії, довіра один до одного, залучення до взаємодії якомога більшої кількості суб'єктів взаємодії);

- процесуальний (управління взаємодією, функціонування в єдиному просторі й часі, систематичність контактів суб'єктів взаємодії, гнучкість, наявність розподілу процесу діяльності на окремі дії, розподіл відповідальності за їх здійснення між усіма суб'єктами взаємодії).

Слід підкреслити, що тільки наявність усіх цих компонентів може свідчити про ефективну міжвідомчу співпрацю. Відсутність будь-якого чинника цих компонентів знижує її ефективність.

Отже, міжвідомча взаємодія та співпраця різних відомств та організацій забезпечує узгодженість інтересів і можливостей кожної із сторін задля ефективного попередження та протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.

Серйозним кроком у забезпеченні механізму захисту прав і свобод дітей стало створення в 2011 році інституту Уповноваженого Президента України з прав дітей. Проте, у Положенні про Уповноваженого Президента України з прав дитини також не передбачено координаційну функцію [179].

Голяк Л.В., досліджуючи інститут спеціалізованих омбудсменів, до опосередкованих функцій омбудсмена, котрі спрямовані для досягнення підвищення ефективності адміністративного управління відносить також координаційну [180, с. 12].

Враховуючи, що постійне вдосконалення структури та функцій виконавчої влади є головною умовою вирішення соціально-економічних завдань держави, вважаємо доречним доповнити п. 3 Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини функцію координації діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері захисту прав дітей.

Пропонується надати можливість Уповноваженому Президента України з прав дитини здійснювати нагляд за комісіями з питань захисту прав дитини райдержадміністрацій та міськвиконкомів, притулками для дітей та центрами соціально-психологічної реабілітації, за органами і установами освіти, охорони здоров'я, службами у справах дітей, громадськими організаціями, що

опікуються правами дітей тощо. Необхідно на законодавчому рівні передбачити, що всі перелічені органи та організації зобов'язані враховувати рекомендації, зауваження та пропозиції Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Для забезпечення якісного управління сферою протидії дитячій безпритульності та бездоглядності важливо поєднувати принципи централізму і децентралізму. Децентралізація влади передбачає делегування повноважень держави органам місцевого самоврядування та громадським організаціям.

Найбільш евристична модель державного управління в умовах розвинутої демократії на сьогодні – концепція *good governance* підкреслює, що ні держава, ні громадянське суспільство окремо не здатні створити ефективний механізм для вирішення суспільних проблем. Лише спільними зусиллями можна досягти результатів у проведенні реформ, спрямованих на вдосконалення як інститутів держави, так і громадянського суспільства.

Запровадження партнерських відносин саме з громадськими організаціями вказує на рівень розвитку демократії, на активність населення в суспільному житті. Крім того, необхідно зазначити, що місцеві органи влади та громадські організації значно доповнюють одне одного у вирішенні соціальних проблем населення, особливо тих, хто відноситься до пільгової категорії.

На думку автора, доречно функцію вилучення безпритульних та бездоглядних дітей з вулиці та надання їм послуг передати громадським організаціям. В той час, органи державної влади будуть мати можливість повною мірою зайнятися профілактикою дитячої безпритульності та бездоглядності.

Проте однієї передачі повноважень не достатньо – необхідно також створити відповідні умови для їх виконання. Для надання якісних послуг безпритульним та бездоглядним дітям можна запозичити досвід європейських країн. Так, на місцевому рівні мають бути фахівці, які займатимуться соціальним замовленням, що асоціюється з процесом децентралізації.

Також потрібно вдосконалити систему моніторингу та оцінки виконання соціального замовлення, основу якої має складати адресність та якість надаваних послуг.

Види послуг, які можуть надаватися громадськими організаціями, можуть бути різноманітними: розповсюдження соціальної реклами; матеріальна, психологічна та юридична допомога; соціально-побутова допомога; сприяння зайнятості молоді; проведення благодійних акцій; профілактика насильства та жорстокого поводження в сім'ї тощо.

Схема передачі частини державних коштів на виконання соціального замовлення громадським організаціям відповідає світовій практиці. Відомо, що в Німеччині, де система соціального захисту досить ефективна, 70% фінансів, що використовуються громадськими організаціями, виділяються з держбюджету. У Великобританії – біля 80 %. В країнах з розвинутою демократією вважається, що державі одній не під силу тягнути всю соціальну сферу і потрібно передати частину ресурсів тим, хто знадиться поруч із своїми підопічними і знає конкретні проблеми кожного та конкретні адреси, до яких повинна поступити допомога [181].

На сьогодні впровадження соціального замовлення на державному рівні стримується через відсутність відповідного законодавства, недосконалу методичну базу, недостатність знань і навичок представників органів влади щодо організації та проведення конкурсів, відсутність стандартів соціальних послуг, що унеможлиблює проведення конкурсу виконавців. В результаті проводиться конкурс проектів. Незважаючи на те, що основним критерієм відбору є ціна послуги, перевіряється тільки фінансування напрямків соціального замовлення, а ефективність витрат не відстежується.

Проблемною є можливість вивільнення частки коштів, призначених на соціальний захист і соціальне забезпечення, оскільки вони жорстко прив'язані до утримання державних організацій і закріплені у делегованих повноваженнях органів місцевої влади. Міжнародний досвід свідчить, що стимулом для

розвитку контрактного принципу є відмова від політики інституціоналізації, що передбачає пріоритетний розвиток таких закладів у громаді.

Запровадження моделі соціального замовлення, як основного механізму замовлення соціальних послуг, має відбуватися в декілька етапів. Основною складовою є прийняття стандартів послуг. Відсутність стандартів унеможлиблює здійснення моніторингу та оцінки надання послуг на основі якості, зменшення питомої ваги цінового критерію при відборі пропозицій. Проведення конкурсу виконавців – необхідна умова для додаткового залучення громадських організацій та гарантування виконання ними діяльності на всі визначені напрями соціального спрямування.

Для впровадження уніфікованої моделі соціального замовлення необхідно внести зміни до сучасного законодавчого регулювання сфери замовлення послуг, а саме:

- розробити методики оцінки потреб місцевої громади у соціальних послугах;
- опрацювати рішення про порядок моніторингу і оцінки ефективності діяльності організацій, що надають соціальні послуги;
- ввести поняття видатків на фінансування соціальних послуг до Бюджетного кодексу України;
- створити базу даних організацій, що надають соціальні послуги, та їх клієнтів;
- запровадити стандарти якості соціальних послуг.

У випадку запровадження механізму соціального замовлення у досліджуваній сфері, схема механізму управління сферою протидії дитячій безпритульності та бездоглядності зміниться таким чином, що перевага буде надаватися одному з основних завдань суспільства – задоволенню потреб дітей. Очікуваний ефект: зростання адресності та якості послуг; ефективне використання суспільних ресурсів та підтримка громадських ініціатив; адекватний перерозподіл соціальної відповідальності між державою і суспільством. Принципово зміниться й вигляд управлінської піраміди. Вона

буде мати вигляд з вершиною догори, адже органи місцевого самоврядування зможуть мотивувати створення громадських формувань, скільки їх потрібно для надання якісних управлінських послуг на місцях.

Таким чином, в Україні на всіх рівнях сформовано організаційно-функціональну структуру державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. З наведеного аналізу можна зробити висновки про фрагментованість відповідальності між кількома міністерствами з питань захисту прав дітей, у тому числі безпритульних та бездоглядних. Міжгалузевість та багатосуб'єктність здійснення політики диктує необхідність забезпечення існування відповідного координаційного органу. Розв'язання виявлених проблем вбачається через надання Уповноваженому Президента України з прав дитини відповідних координаційних функцій [182].

Значна частина функцій у сфері соціального захисту дітей має припадати на рівень місцевого самоврядування, що забезпечить реалізацію принципу субсидіарності, тобто вирішення питань на тому рівні, на якому вони виникають. З метою оптимізації надання соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям пропонується впровадження механізму взаємодії державного та недержавного секторів через механізм соціального замовлення.

3.2 Мінімальний стандарт якості соціальних послуг як інструмент державної політики у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності

В Україні діє розгалужена мережа спеціалізованих закладів, установ та організацій, що надають соціальні послуги безпритульним та бездоглядним дітям. Однак, широкий спектр послуг не може бути достатньою умовою для ефективної соціальної роботи з безпритульними та бездоглядними дітьми. Важливе значення має якість соціальних послуг. Дотепер організації, які функціонують у даній сфері, не мають чітко виписаних та загальноприйнятих стандартів, які б давали змогу оцінити якість наданих послуг та їхню ефективність. Соціальні послуги різними організаціями надаються вкрай хаотично, оскільки в законодавстві не передбачено навіть приблизного змісту послуг дітям зазначеної категорії.

Так, аналіз нормативно-правової бази дає підстави стверджувати, що на сьогодні в законодавстві України не існує жодного нормативно-правового акту, який би регламентував проведення профілактичних рейдів з виявлення безпритульних та бездоглядних дітей, встановлював би склад членів рейдових груп, інструкції дій для кожного її члена тощо. До того ж специфіка роботи служб у справах дітей не передбачає навчання їх працівників спілкування з дітьми вулиці.

Основну відповідальність за надання соціальних послуг несе держава. Відтак держава безпосередньо зацікавлена та зобов'язана розробити критерії якості надання таких послуг та механізми, що забезпечать відповідний моніторинг і контроль за діяльністю осіб та організацій, які їх надають.

У цьому контексті актуальними є праці сучасних українських науковців Л. Волинець [46, 183], Н. Кабаченко [50, 51], С. Толстоухової [52], І. Цибуліної [18] та інших, у яких тією чи іншою мірою розглядаються питання надання послуг безпритульним та бездоглядним дітям.

Значну увагу аналізу змісту і класифікації публічних послуг, питанням стандарту та ознак державних послуг, співвідношення соціальних послуг з

публічними послугами в цілому приділяють В. Сороко [184] та Г. Чміленко [185]. В їхніх працях розглядаються ознаки державних послуг, підстави їх надання, приділено увагу суб'єктам надання відповідних послуг. Питання розвитку недержавного сектору у сфері надання соціальних послуг розглядали Л. Паливода та Т. Семигіна [186, 187].

Аналіз наукової літератури свідчить, що єдиного системного підходу до оцінки ефективності послуг не існує. На законодавчому рівні ухвалено деякі закони – наприклад, «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [188] «Про соціальні послуги» [143], затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів. Проте, відсутні чіткі критерії, показники і процедури оцінювання ефективності, а в практиці діяльності державних органів існує вузьке розуміння оцінювання якості чи ефективності.

Наприклад, в існуючій системі соціальної підтримки й соціального обслуговування населення оцінці підлягає головним чином процес надання соціальних послуг. Органи управління соціальним захистом, установи й організації орієнтуються під час планування й оцінювання роботи на такі поняття, як кількість осіб, яким надано соціальні послуги, кількість наданих послуг, обсяг витрачених бюджетних коштів або залучених з позабюджетних джерел. Результати надання послуг оцінити складніше. Однією з головних проблем в оцінюванні якості послуг є розробка критеріїв оцінки ефективності бюджетних витрат на виконання конкретної послуги.

Сучасні світові тенденції розвитку державного управління та зарубіжний досвід доводять, що в Україні потрібно розробляти і запроваджувати таку модель надання державних послуг, зокрема соціальних, яка буде чітко орієнтована на досягнення та максимізацію кількісних і якісних позитивних результатів. З огляду на це слід запроваджувати механізми оцінки ефективності та якості надання соціальних послуг, здійснювати заходи щодо розробки та впровадження законодавчого регулювання процесу надання державних послуг у цілому.

Необхідно зазначити, що в Україні тривають пошуки власної моделі соціального обслуговування, активно обговорюються можливі напрями реформування системи надання соціальних послуг. Зокрема, пропонується впровадження таких механізмів, як децентралізація, демонополізація, регулювання надання соціальних послуг через видачу ліцензій, введення стандартів якості, контроль за їх дотриманням.

Формування та проведення ефективної соціальної політики, невід'ємною складовою якої є сфера соціальних послуг, стає важливим показником якості державного управління. Уряд, задля досягнення своїх цілей, використовує низку інструментів державної політики, одним із яких є, зокрема, встановлення вимог у вигляді стандартів.

У вітчизняній науці, під «стандартом» (від англ. standart – норма, зразок, модель; від фр. standhard – твердо стояти) прийнято розуміти документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі [189, с. 735].

Стандарти відіграють важливу роль в державному управлінні соціальними послугами, адже вони є складовою гарантії їх якості. Соціальні стандарти покликані забезпечити системний підхід до вирішення соціальних проблем суспільства. Також, формування соціальних стандартів є одним з основних елементів соціальної політики держави.

Чинне законодавство дає суперечливі визначення поняттю «стандарт», що унеможлиблює як визначення переліку мінімального обсягу послуг, що має фінансуватися державою, так і вироблення чітких критеріїв оцінки якості соціальної роботи.

Закон України «Про стандартизацію» визначає стандарт як документ, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів,

включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є не обов'язковим [190].

Згідно з Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», державні соціальні стандарти – це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій [188].

Загалом, стандарт соціальних послуг – це інструмент перевірки та оцінки діяльності соціальних служб, механізм забезпечення прав користувачів, а також базис для стимулювання розвитку, конкуренції та покращення якості на ринку соціальних послуг. Стандарти гарантують дотримання будь-яким постачальником соціальних послуг, незалежно від форми власності, мінімальних (обов'язкових) показників якості.

Стандартом у традиційному значенні слова є «мінімальні стандарти». Це ті мінімальні вимоги, що забезпечують належний (мінімальний) рівень якості надання послуги. Недотримання мінімального стандарту є підставою для негативного оцінювання якості надання послуги.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 року № 178-р. було схвалено Концепцію реформування системи соціальних послуг. Концепція ґрунтується на тому, що необхідною умовою ефективної діяльності системи соціального обслуговування є забезпечення якості соціальних послуг [191]. Це передбачає введення мінімальних стандартів якості, регулювання діяльності з надання соціальних послуг шляхом здійснення ліцензування та реєстрації усіх суб'єктів, які надають соціальні послуги, введення системи контролю за дотриманням стандартів якості, застосування економічних та адміністративних механізмів, що обумовлюють конкуренцію на ринку послуг і стимулюють підвищення якості послуг.

Результатом реформування, згідно з Концепцією реформування системи соціальних послуг, має стати впровадження таких механізмів, які здатні забезпечити якість соціальних послуг, гнучкість у виборі видів та форм їх

надання, стимулювати постійне оновлення системи і можливість швидко реагувати на виникаючі соціальні потреби людей. Ключовим принципом реформування вбачається впровадження стандартів якості та закладення ринкових механізмів у функціонування системи соціальних послуг [191].

Сьогодні більшість безпритульних та бездоглядних підлітків отримують соціальні послуги в притулках для дітей, які останніми роками розглядалися, як одна з найкращих форм соціальної адаптації дітей. Проте, незважаючи на позитивні зрушення в практиці діяльності цих закладів (за рахунок збільшення фінансування, розширення кола кваліфікованих спеціалістів), перебування у притулку державного типу не гарантує, що дитина знову не повернеться на вулицю. Адже, притулок є тимчасовим засобом перебування (три місяці), і цей термін у більшості випадків нездатний вирішити коло проблем, які привели дитину на вулицю: подолання конфліктів у родині; несприятливе оточення підлітків; неприйняття системи державного закладу, тощо.

Більша частка бюджетного фінансування спрямована на надання соціальних послуг в установах стаціонарного типу, хоча витрати на них у розрахунку на одну особу вищі, ніж в установах, що надають послуги безпосередньо у громадах. Це призводить до штучного утримання клієнтів в стаціонарних установах і поширення практики безпідставного «залучення» нових підопічних (як правило, дітей з багатодітних чи малозабезпечених родин) до перебування в притулку для дітей, центру соціально-психологічної реабілітації чи інтернаті. У закладах нехтують запровадженням системи управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка їх ефективності та вони не підвищують рівень життя особи, якій надаються [191].

Як зазначає А. Мішин «нині не існує формально визначених стандартів надання соціальних послуг, у тому числі сім'ям. Це стосується як державного так і недержавного сектору. Заклади та організації не мають чітко виписаних та загальноприйнятих стандартів, які дозволяли би оцінювати власне якість соціальних послуг та їх ефективність. Якщо вони існують, то формально. Як наслідок, отримувачі соціальних послуг не поінформовані про існування таких

стандартів, а тому застосовують критерії оцінки, виходячи з власного досвіду та бачення. Це загалом негативно впливає як на організацію надання соціальних послуг, так і на результати державної сімейної політики» [192, с. 17].

У ситуації, що склалася, результативним може стати використання міжнародного досвіду, зокрема, технології вуличної соціальної роботи (аутріч-роботи), що передбачає перенесення надання деяких послуг (консультування, інформування) із закладів безпосередньо «на вулицю», ближче до осіб, що їх потребують.

Теоретичною і методологічною основою вуличної соціальної роботи з безпритульними та бездоглядними дітьми є ліберальний підхід, який передбачає надання дітям безпосередньо на вулиці таких видів допомоги:

- забезпечення регулярним гарячим харчуванням;
- забезпечення дітей одягом та взуттям;
- надання медичної допомоги стаціонарними і мобільними (виїзними) амбулаторіями;
- проведення виховних бесід, спрямованих на посилення мотивації дітей до соціально прийнятної поведінки;
- надання моральної та психологічної допомоги;
- проведення просвітницької роботи щодо ризику різних захворювань і засобів їх профілактики;
- спрямування або супроводження дітей для отримання допомоги до різноманітних служб та організацій.

Таким чином, на противагу існуючій системі, спрямованій здебільшого на фізичне вилучення безпритульних та бездоглядних дітей з вулиці, система надання соціальних послуг через вуличну соціальну роботу має на меті виявлення бездоглядних та безпритульних дітей, встановлення з ними контакту, забезпечення необхідними речами для збереження життя та здоров'я, а також мотивування до добровільної зміни способу життя та перехід у притулки для дітей чи центри соціально-психологічної реабілітації.

Головним завданням вуличної соціальної роботи у даному випадку є сприяння у формуванні у безпритульних та бездоглядних дітей мотивації на повернення до сім'ї, на активну позицію у вирішенні власної долі, підвищення рівня знань стосовно ризикованих типів поведінки та їхніх наслідків, навчання ефективним навичкам подолання ризикованих ситуацій.

Вулична соціальна робота є ланкою в ланцюжку комплексного підходу до вирішення проблеми безпритульності та бездоглядності дітей.

Важливим етапом в організації вуличної соціальної роботи в європейських країнах є картування території й розробка маршрутів [62].

Картування – це метод вуличної соціальної роботи, що являє собою визначення та фіксування характеристик місць проживання і перебування представників цільової аудиторії. Картування має декілька етапів.

Перший етап передбачає складання вичерпного списку місць, де достеменно відоме або потенційно можливе перебування безпритульних та бездоглядних дітей. Такі місця можуть включати в себе великі транспортні вузли (залізничні та автовокзали, станції метрополітену), торговельні центри, ринки, парки культури та відпочинку.

Другий етап передбачає методичну перевірку місць, визначених на першому етапі, та складання їх характеристик. Інформація про певне місце перебування включає: його точне місцезнаходження; кількість потенційних клієнтів, їх статеві та вікові характеристики; види діяльності клієнтів та їх інтереси.

Міжнародний досвід свідчить, що найбільш ефективною є вулична соціальна робота, що здійснюється, так званою, мультидисциплінарною командою фахівців.

Мультидисциплінарна команда вуличної соціальної роботи – це група професіоналів, що взаємно доповнюють та замінюють один одного в ході виконання встановлених цілей та завдань вуличної соціальної роботи. Мультидисциплінарній команді притаманні узгоджені цілі та чіткі завдання, розподіл відповідальності. Серед якостей, що характеризують команду,

визначають взаємозалежність, прийняття цінностей і норм командної роботи, вміння робити внесок у спільну справу, підтримку один одного, довіру та відкритість, обмін знаннями та досвідом, згуртованість тощо [193].

Кожен член мультидисциплінарної команди фахівців з огляду на свою професійну приналежність часто стає тією особою, до якої інші члени команди можуть звертатись як до кваліфікованого спеціаліста у своїй специфічно вузькій галузі знань (психологи, юристи, медичні працівники).

Проте діяльність такої команди є малоефективною за умов формального підходу до організації її роботи, відсутності єдиного керівника процесу, застосування різних відомчих стандартів та підходів щодо вирішення однієї й тієї ж проблеми тощо.

Тому на початку функціонування мультидисциплінарної команди необхідно:

- визначитися з її складом;
- ввести до складу саме тих людей, що добре знають дитину, сім'ю, мають навички оцінки;
- дійти спільної згоди щодо того, що всі дії та рішення команди спрямовані на забезпечення найкращих інтересів дитини;
- обговорити умови контролю за ефективністю діяльності кожного члена команди;
- проаналізувати попередні позитивні приклади оцінки, обговорити можливі труднощі та ризики майбутнього оцінювання.

Прикладом міжвідомчої взаємодії може бути використання соціальними працівниками під час здійснення оцінки потреб безпритульних дітей наказів, інструкцій, пояснювальних документів, розроблених фахівцями інших галузей (охорони здоров'я, освіти, праці та соціального захисту).

Від наявних ресурсів та географії вуличної роботи штатний розклад може розширюватись і включати медичного працівника, декількох спеціалістів із соціальної роботи, декількох психологів, юриста, волонтерів із числа клієнтів, а також водія (за умови наявності мобільного консультативного пункту).

Отже, мультидисциплінарна команда, як група представників різних професій, дозволяє розвивати у своїх членів здібності до різностороннього розгляду проблеми, яку необхідно розв'язати. Для розв'язання завдань вуличної соціальної роботи, які потребують нестандартних вирішень, креативних підходів та ідей, швидкого реагування, зокрема під час надання екстреної допомоги на вулиці, мультидисциплінарна команда виявляється надзвичайно продуктивною за рахунок використання знань і досвіду з різних сфер, якими володіють її члени.

Працівники мультидисциплінарної команди в ході бесіди з дітьми збирають інформацію про їх проблеми, потреби та інтереси. Це необхідно для подальшої роботи з надання адекватної та оперативної допомоги безпритульним та бездоглядним дітям. У зв'язку із цим головними принципами вуличної соціальної роботи можна визначити наступні:

- дотримання прав та інтересів дитини;
- неупереджене ставлення до дитини;
- добровільність отримання послуг;
- міждисциплінарний підхід.

Наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 29 грудня 2012 року № 4568 затверджено Примірне положення про мультидисциплінарну вуличну команду соціальної роботи з дітьми та молоддю груп ризику. Проте, метою діяльності мультидисциплінарної команди передбачено лише попередження інфікування на ВІЛ серед дітей та молоді груп ризику уразливих до ВІЛ-інфекції/СНІДу шляхом забезпечення доступу до відповідних якісних соціальних послуг та реалізація соціальних потреб цільової групи в умовах вулиці. На нашу думку, потребують розширення мета та завдання мультидисциплінарної команди з врахуванням дитячої безпритульності та бездоглядності.

Таким чином, розроблення, впровадження та дотримання державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг – це кардинально новий, орієнтований на потреби конкретної безпритульної дитини підхід надання

соціальних послуг. Для користувачів соціальних служб стандарти якості соціальних послуг є гарантійним документом, що забезпечує надання однаково якісних, доступних і кваліфікованих послуг, як з боку державних так і громадських постачальників, з дотриманням необхідних норм, принципів і цінностей. Для профільних міністерств та органів виконавчої влади, служб моніторингу та ліцензування, стандарти слугують інструментом, з допомогою якого можна здійснювати контроль якості, а також ліцензування постачальників соціальних послуг.

Стандарти якості соціальних послуг є універсальними, тобто загальними для суб'єктів – постачальників соціальних послуг усіх форм власності, встановлюють для них рівні можливості та рівні вимоги.

Для підвищення якості надання соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям, забезпечення стабільності соціальної роботи, збереження її комплексного характеру, а також для координації діяльності суб'єктів різних форм власності щодо надання соціальних послуг у досліджуваній сфері, необхідним є впровадження єдиних, гарантованих державою стандартів якості надання таких послуг, зокрема мінімального стандарту якості соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям в Україні.

Враховуючи, що «аутріч-робота» – це прогресивна форма соціальної роботи, спрямована на залучення безпритульних та бездоглядних дітей до соціального закладу, де їм нададуть допомогу, в Стандарті якості соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям в Україні пропонується ввести термін – технологія вуличної соціальної роботи, який передбачає пошук фахівцями відповідних установ своїх потенційних клієнтів, а також перенесення надання деяких послуг (консультування, інформування) із закладів безпосередньо «на вулицю», ближче до представників уразливих груп.

На нашу думку, суб'єкт, що надає соціальні послуги безпритульним та бездоглядним дітям, повинен мати сформовану мультидисциплінарну команду працівників до якої доцільно включати:

- керівника команди;

- соціального працівника;
- аутріч-працівника з числа безпритульних та бездоглядних дітей;
- психолога;
- спеціаліста з моніторингу і оцінки;
- волонтера.

Функціональні обов'язки керівника команди можуть бути наступними:

- організація і планування діяльності;
- проведення зустрічей з особами, які при виконанні службових обов'язків стикаються з безпритульними та бездоглядними дітьми (представниками медичних структур, підрозділів центру соціальних служб для сім'ї та молоді, неурядових організацій, представниками кримінальної міліції у справах дітей, працівниками барів, нічних клубів) та підписання договорів про спільну діяльність;
- керівництво розробкою тренінгових та інформаційних занять для волонтерів та працівників програми;
- організація та проведення щотижневих робочих зустрічей працівників програми;
- організація та проведення робочих зустрічей з організаціями-партнерами з виконання програми;
- координація ведення внутрішньої документації по програмі;
- контроль за веденням відомостей та бази даних, складської документації, планування закупівлі роздаткових матеріалів та контроль за їх використанням;
- залучення фінансування для додаткових послуг програми;
- складання щомісячних та кварталних звітів;
- моніторинг та оцінка виконання проектних заходів.

До функціональних обов'язків соціального працівника можна віднести:

- видача засобів особистої гігієни, теплої одягу, інших витратних та інформаційних матеріалів;
- соціальний супровід безпритульних та бездоглядних дітей (допомога в отриманні медичних послуг, надання іншої допомоги за потребою).

До обов'язків аутріч-працівника з числа безпритульних дітей можна віднести: мотиваційне консультування безпритульних та бездоглядних дітей, залучення до участі в профілактичних програмах, поширення серед них інформації щодо суб'єкту, що надає соціальні послуги, змісту послуг, які надаються цим суб'єктом.

Важливо зазначити, що постійна співпраця членів команди з безпритульними дітьми, дозволяє визначити перспективні завдання для вуличної соціальної роботи, відстежувати та своєчасно реагувати на процес міграції таких дітей.

Психолог мультидисциплінарної команди проводить індивідуальні та групові консультації з безпритульними та бездоглядними дітьми.

Волонтер, що задіяний у роботі дисциплінарної команди може займатися розповсюдженням засобів особистої гігієни, теплою одягу, інших витратних та інформаційних матеріалів, надавати іншу допомогу за потребою), скеровує безпритульних та бездоглядних дітей до працівників мультидисциплінарної команди.

В даному контексті важливо зазначити, що для України, як і для всього світу, волонтерство є актуальним і важливим з декількох причин. По-перше, як свідчить досвід, використання праці волонтерів, це ефективний спосіб вирішувати складні проблеми окремої людини, це механізм за допомогою якого люди можуть прямо адресувати свої проблеми тим, хто може їх вирішити. По-друге, волонтерство приносить у соціальну сферу нові творчі ідеї щодо вирішення найгостріших проблем. Волонтерська робота спрямована, як правило, на найболючіші проблеми, що існують в суспільстві. Основними видами діяльності волонтерів є догляд за хворими, робота з дітьми та молоддю в дитячих садочках, школах, збір коштів, допомога безпритульним.

До складу мультидисциплінарної команди, якщо клієнти потребують інших послуг, можуть залучатися й інші фахівці, які пройшли спеціальну підготовку до певної форми роботи, що підтверджено відповідними документами про набуту спеціалізацію.

Необхідним є забезпечення постійного складу персоналу. У разі зміни персоналу та залученні нових спеціалістів необхідно проводити для них додаткове навчання. Важливим при формуванні команди, на нашу думку, також є врахування гендерних особливостей осіб, на які направляються соціальні послуги.

Види послуг, в рамках вуличної соціальної роботи, що пропонується внести в мінімальний стандарт якості соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям:

- первинна соціально-психологічна діагностика;
- надання предметів першої необхідності;
- консультування з профілактики ризикованої поведінки;
- мотивування до зміни способу життя та перехід у притулки для дітей та центри соціально-психологічної реабілітації;
- супроводження для отримання допомоги в інші служби, установи та організації.

Необхідно розробити та встановити суб'єктів, зміст та процес надання послуг, який має бути обов'язковим для дотримання закладами різних форм власності, які реалізують програми з надання соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям.

Важливо зазначити, що державні стандарти — лише один з елементів системи забезпечення якості соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям. Державна політика у цьому напрямі має бути комплексною, що передбачає впровадження інших механізмів, які стимулюватимуть надавачів до якісних послуг. Серед першочергових кроків — удосконалення механізмів управління соціальними послугами, що передбачає його децентралізацію й посилення ролі місцевого самоврядування, удосконалення управління державними видатками на соціальні послуги, модернізація існуючих та запровадження нових соціальних послуг.

Запровадження мінімального стандарту якості соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям дозволить поліпшити та оптимізувати

розробку державних, регіональних і місцевих програм розбудови системи соціальних послуг в Україні відповідно до норм і стандартів європейської та світової спільноти, наблизить державу до реального вступу в Європейський Союз, забезпечить дотримання державою конституційних прав дітей.

3.3 Удосконалення системи профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності: пріоритети державної політики

Дослідження досвіду європейських країн в п.1.3. засвідчило, що з метою розв'язання проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності у світовій практиці реалізуються різні форми попереджувальної (профілактичної) роботи.

Про необхідність профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності неодноразово заявляли й українські урядовці, зокрема Віце-прем'єр-міністр – Міністр соціальної політики України С. Тігіпко 15 грудня 2011 року, під час Всеукраїнської наради з питань оздоровлення та відпочинку дітей, а також захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, наголосив, що «нам потрібно боротися не з наслідками у вигляді дитячої безпритульності та злочинності, а з причинами, які призводять до вилучення дитини з сім'ї. Тому соціальні працівники у тісній координації з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями мають працювати з кожною проблемною родиною» [194].

Згідно Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» профілактика бездомності і безпритульності – це система заходів, спрямованих на усунення правових, соціальних та інших причин виникнення бездомності та безпритульності, запобігання їм, у тому числі заходів щодо зниження ризику втрати людьми прав на жилі приміщення і запобігання втраті цих прав, і на попередження виникнення негативних суспільних наслідків, пов'язаних з відсутністю в людей житла [142].

Відповідно до Закону України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» соціальна профілактика – це робота, спрямована на попередження аморальної, протиправної, іншої асоціальної поведінки дітей та молоді, виявлення будь-якого негативного впливу на життя і здоров'я дітей та молоді та запобігання такому впливу [195].

Визначення профілактики дитячої бездоглядності на законодавчому рівні не існує. Як вже зазначалося, дитяча бездоглядність є більш загрозливим,

латентним явищем сучасного українського суспільства, що є першопричиною появи безпритульних дітей. Тому так важливо розробляти та впроваджувати дієві програми, спрямовані на своєчасне виявлення та підтримку сімей, що потрапили в складні життєві обставини.

Науковці розуміють під соціальною профілактикою цілеспрямоване, свідоме втручання в процес з метою отримання бажаних його параметрів [196, с. 42–44].

Аналіз літератури з питань профілактики свідчить про те, що цей термін переважно розглядається в рамках юридичних (кримінальне право та кримінологія) та медичних наук.

В юридичній практиці профілактика передбачає примусові і наглядові заходи, спрямовані на попередження й обмеження злочинів і злочинності. Термін «соціальна профілактика» тлумачиться як «вид соціальної допомоги, що полягає у створенні умов сім'ям для самостійного забезпечення свого добробуту, сімейного підприємництва» (Фірсов М.В., Студенова Є.Г.) [197, с. 39]; комплекс економічних, політичних, правових, психолого-педагогічних заходів, спрямованих на попередження, обмеження, локалізацію негативних явищ у соціальному середовищі (Капська А.Й, Безпалько О.В., Вайнола Р.Х.) [198, с. 73].

В межах науки державного управління поняття «профілактика» досліджували вітчизняні вчені – В.Ф. Москаленко, Н.Р. Нижник, Я.Ф. Радиш, В.А. Скуратівський, І.М. Солоненко, І.І. Хожило, та інші.

Хожило І.І., досліджуючи сутнісні характеристики поняття «профілактика» крізь призму державно-управлінського підходу, слушно зазначає, що термін «профілактика» має багатофункціональне значення, що й визначає його структурну композицію, видову належність, об'єктоспрямованість управлінської діяльності [199].

Разом з тим, на сьогодні не розроблено загальноприйнятого визначення поняття «профілактика дитячої безпритульності та бездоглядності», тому пропонуємо визначати профілактику дитячої безпритульності та бездоглядності

як важливий вид державно-управлінської діяльності, що покликаний забезпечити недопущення переходу дітей в стан безпритульності та бездоглядності і полягає в розробленні та здійсненні спеціальних заходів щодо виявлення й усунення детермінант, що сприяють цьому явищу.

Профілактика є складовою частиною будь-якої діяльності. Вона включає комплекс заходів, що покликані попередити погіршення стану об'єкта діяльності й виникнення проблем. Особливо профілактика є актуальною щодо соціальних проблем та негативних соціальних явищ, запобігти яким часто простіше, ніж подолати їх негативні наслідки.

Для розуміння профілактики доцільно використати модель, що була запропонована Д. Клейном і С. Голдстоном [200]. Модель широко застосовується в медицині й передбачає три типи профілактики: первинну, вторинну та третинну.

Первинна профілактика передбачає заходи, спрямовані на попередження виникнення певної події чи поведінки, які виникають уперше, тобто йдеться про те, щоб запобігти виникненню безпритульності та бездоглядності, ще до того, як вона може виникнути. Первинна профілактика – найбільш масова і водночас найбільш ефективна. Вона має охоплювати всі сім'ї з дітьми, а її метою має стати створення сприятливого середовища їх функціонування.

Таким чином, первинна профілактика – це комплекс соціальних, економічних, правових, інформаційних, організаційних заходів, спрямованих на підтримку сімей з дітьми, формування відповідального батьківства та захист прав дітей.

Вторинна профілактика представляє комплекс соціально-економічних, соціально-психологічних та організаційних заходів, спрямованих на усунення виражених чинників ризику, які за певних умов можуть призвести до виходу дитини на вулицю.

При прийнятті рішення на які саме групи органам державної влади потрібно спрямовувати зусилля для профілактичної діяльності, то до уваги, насамперед, потрібно брати такі фактори, як втрата доходів чи ризик їх втрати,

алкоголізм, насильство в сім'ї тощо. Контингентом вторинної профілактики мають стати сім'ї, що потрапили в складні життєві обставини.

Третинна профілактика безпосередньо стосується безпритульних та бездоглядних дітей та їх батьків, або осіб, які їх замінюють. Мета здійснення профілактичних заходів цього рівня – вчасне виявлення та реабілітація безпритульних та бездоглядних дітей.

Суб'єктами профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності є державні органи та установи (служби у справах дітей районного та обласного підпорядкування, кримінальна міліція у справах дітей, органи освіти та охорони здоров'я, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації), органи місцевого самоврядування та громадські організації.

Об'єктами профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності є: сім'ї з дітьми (первинна профілактика), сім'ї з дітьми, що потрапили в складні життєві обставини; матері, які мають намір відмовитися від новонароджених дітей, тощо (вторинна профілактика), та бездоглядні і безпритульні діти та їх батьки або особи, які їх замінюють (третинний рівень профілактики).

Згідно чинного законодавства соціальний захист бездомних громадян і безпритульних дітей ґрунтується на принципах: законності; демократизму; рівності громадян; поваги до особистості; визнання честі та гідності; забезпечення основних прав і свобод людини [142]. Враховуючи висновки попередніх розділів роботи, вважаємо за доцільне доповнити зазначені принципи наступними: комплексності; відкритості і прозорості; доступності; інноваційності; субсидіарності; децентралізації.

Принцип комплексності потребує врахування багатоманітності зв'язків між елементами системи профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності та передбачає впровадження системи попереджувальних заходів правового, соціально-економічного, організаційного та інформаційного змісту, основною метою яких є створення належних фактичних умов для забезпечення

повноцінного розвитку неповнолітніх та запобігання негативним явищам в дитячому середовищі.

Принцип відкритості і прозорості передбачає надання звітів про діяльність відповідних органів і служб, що переймаються проблемою безпритульних та бездоглядних дітей, у відкритій державній статистичній звітності та засобах масової інформації.

Принцип доступності означає можливість отримання інформації та якісних послуг сім'ями з дітьми, що потребують допомоги та безпритульними і бездоглядними неповнолітніми.

Принцип інноваційності – залучення новітніх технологій до вирішення питань профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності.

Принцип субсидіарності надає право і зобов'язує вищі органи влади розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні. Принцип субсидіарності доповнює принцип децентралізації – перерозподіл повноважень регіонам з метою їх ефективного використання та заохочення регіональної ініціативи.

До головних функцій профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності можна віднести регулятивну, діагностичну, прогностичну, консультативну та виховну [201].

Виконуючи регулятивну функцію, профілактика дитячої безпритульності та бездоглядності покликана забезпечити таку поведінку батьків та дітей, яка б відповідала соціальним вимогам, закріпленим у нормативно-правових актах. Ставлячи поведінку індивідів у певні рамки, профілактика активно впливає на духовний світ, внутрішню систему контролю і саморегуляції особистості, коли зовнішні вимоги правових і моральних норм перетворюються на ціннісні орієнтації, мотиви і стандарти поведінки.

Діагностична функція профілактики полягає у тому, щоб виявляти чинники, фактори, що породжують та сприяють поширенню дитячої безпритульності та бездоглядності у конкретному соціальному середовищі;

Здійснення прогностичної функції збагачує теорію і практику профілактики безпритульності та бездоглядності прогностичною інформацією, сприяє визначенню перспективних напрямків профілактичної діяльності, розробці відповідних планів, особливо довгострокових. Ця функція допомагає узгоджувати поточні і перспективні завдання профілактики, допомагає їхньому успішному вирішенню на основі наукового передбачення.

Консультативна функція передбачає надання рекомендацій батькам, вчителям, неповнолітнім, громадським організаціям та іншим суб'єктам профілактичної діяльності з питань попередження та протидії дитячої безпритульності та бездоглядності.

Виховна функція полягає в тому, щоб виховувати дітей з метою недопущення девіантної поведінки серед них. Базуючись на функціях і принципах профілактики, визначається мета та формуються завдання для профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності.

Основна мета профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності – створення оптимальних соціокультурних та матеріальних умов для попередження та протидії дитячої безпритульності та бездоглядності, яка загрожує життю, розвитку та соціалізації особистості.

Відповідність завдань функціям профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності представлена у табл. 3.2

Таблиця 3.2

Функції та завдання профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності

Функції профілактики	Завдання профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності
1	2
Регулятивна	– затвердження нормативно-правових актів, що регулюють відносини між батьками та дітьми; – встановлення відповідальності за жорстоке поводження з дітьми тощо.

Продовж. табл. 3.2

	2
Діагностична	<ul style="list-style-type: none"> – виявлення чинників, факторів, що породжують та сприяють поширенню дитячої безпритульності та бездоглядності у конкретному соціальному середовищі; – дослідження можливостей усіх потенційних суб'єктів здійснення профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності на всіх рівнях взаємодії (локальному, районному, обласному, національному, міжнародному); – визначення особливої групи ризику для проведення вторинної профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності; – визначення категорії дітей для проведення третинної профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності.
Прогностична	<ul style="list-style-type: none"> – передбачення впливу на поведінку дитини соціальної ситуації; – прогнозування успішності впроваджуваної діяльності та необхідність своєчасного внесення змін і коректив на основі аналізу результатів спланованого та системного моніторингу діяльності.
Консультативна	<ul style="list-style-type: none"> – надання рекомендацій батькам, вчителям та іншим суб'єктам з питань організації та здійснення профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності; – надання необхідних консультацій дітям та батькам, які знаходяться у складних життєвих обставинах.
Виховна	<ul style="list-style-type: none"> – організація профілактичної роботи з дітьми, що базується і поєднується з правовою освітою та вихованням з метою недопущення девіантної поведінки серед них.

Концептуальні засади профілактичної роботи стали базисом для розробки моделі профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності (рис. 3.1).

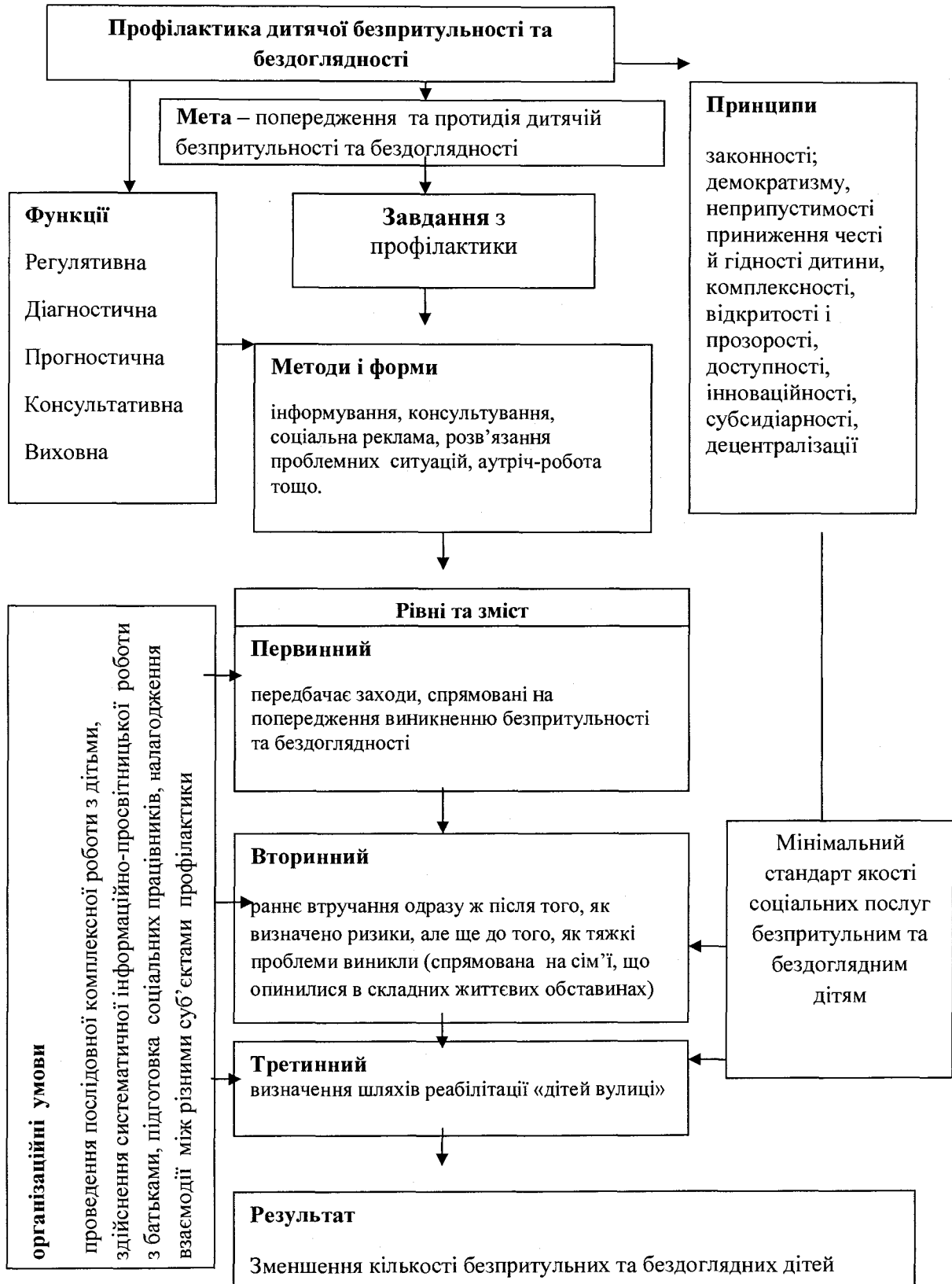


Рис. 3.1 Модель профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності

Наведена в таблиці 3.1 загальна характеристика державних інституцій (інститутів), які здійснюють протидію дитячої безпритульності та бездоглядності, надає можливість окреслити основні завдання суб'єктів профілактичної роботи з безпритульними та бездоглядними дітьми на кожному з трьох рівнів профілактики.

Основні завдання суб'єктів профілактичної роботи з «дітьми вулиці»:

1. Завдання суб'єктів у рамках первинної профілактики:

Служби у справах дітей:

- розроблення і здійснення заходів щодо захисту прав, свобод та законних інтересів дітей;

- здійснення контролю за дотриманням культурно-розважальними закладами, ігровими залами, комп'ютерними клубами нормативно-правових актів щодо порядку відвідування їх дітьми, заборони продажу алкогольних напоїв, тютюнових виробів, розповсюдження наркотиків, пропаганди проституції, насилля, жорстокості;

- здійснення контролю за умовами утримання й виховання дітей у закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних установах і закладах соціального захисту для дітей усіх форм власності.

Органи і заклади освіти:

- забезпечення одержання дітьми дошкільної, шкільної та позашкільної освіти.

Органи і заклади культури та спорту:

- здійснення заходів щодо залучення дітей до культурної спадщини й занять фізичною культурою та спортом;

- здійснення заходів щодо розвитку творчих здібностей дітей, організація проведення їх змістовного дозвілля.

Кримінальна міліція у справах дітей:

- проведення роботи, пов'язаної із запобіганням правопорушенням дітей;

- здійснення правового виховання дітей.

Органи праці та соціального захисту:

- забезпечення своєчасної виплати всіх видів державної допомоги сім'ям з дітьми;

- проведення вибіркового обстеження умов проживання та виховання дітей до 1-го року. При виявленні фактів нецільового використання допомоги припиняється виплата коштів і повідомляється служба у справах дітей, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді про неналежний догляд за дитиною.

Громадські організації:

- розробка і реалізація програм в інтересах дітей і сімей з дітьми;
- залучення дітей до громадської діяльності.

2. Завдання суб'єктів у рамках вторинної профілактики

Служби у справах дітей:

- здійснення обстеження сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;

- тимчасове вилучення дитини без позбавлення батьків батьківських прав з проведенням обов'язкової роботи з батьками, спрямованої на повернення дитини у сім'ю;

- відпрацювання механізмів і технологій роботи з біологічними батьками, позбавленими батьківських прав, спрямованих на підтримку і зміцнення сімейних стосунків, повернення дитини у біологічну родину, поновлення батьків у батьківських правах;

- забезпечення влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, передачу під опіку, піклування, на усиновлення;

Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді:

- виявляти жінок, які мають намір відмовитися від новонародженої дитини, та надавати їм своєчасну адресну соціальну допомогу;

- виявляти, вести облік і надавати соціальну допомогу сім'ям, які опинилися в складних життєвих обставинах.

- здійснення правового виховання дітей.

Органи праці та соціального захисту:

- забезпечення своєчасної виплати всіх видів державної допомоги сім'ям з дітьми;
- проведення вибіркового обстеження умов проживання та виховання дітей до 1-го року. При виявленні фактів нецільового використання допомоги припиняється виплата коштів і повідомляється служба у справах дітей, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді про неналежний догляд за дитиною.

Громадські організації:

- розробка і реалізація програм в інтересах дітей і сімей з дітьми;
- залучення дітей до громадської діяльності.

2. Завдання суб'єктів у рамках вторинної профілактики

Служби у справах дітей:

- здійснення обстеження сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- тимчасове вилучення дитини без позбавлення батьків батьківських прав з проведенням обов'язкової роботи з батьками, спрямованої на повернення дитини у сім'ю;
- відпрацювання механізмів і технологій роботи з біологічними батьками, позбавленими батьківських прав, спрямованих на підтримку і зміцнення сімейних стосунків, повернення дитини у біологічну родину, поновлення батьків у батьківських правах;
- забезпечення влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, передачу під опіку, піклування, на усиновлення;

Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді:

- виявляти жінок, які мають намір відмовитися від новонародженої дитини, та надавати їм своєчасну адресну соціальну допомогу;
- виявляти, вести облік і надавати соціальну допомогу сім'ям, які опинилися в складних життєвих обставинах.

Органи і заклади освіти:

- надання центрам соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді даних про сім'ї, які опинилися в складних життєвих обставинах,
- надання службам у справах дітей інформації щодо створення умов для навчання дітей, над якими встановлено опіку, піклування і котрі влаштовані у прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу.

Кримінальна міліція у справах дітей:

- проведення розшуку дітей, які залишили сім'ї, навчально-виховні заклади та спеціальні установи для дітей;
- виявлення дорослих осіб, які втягують дітей у злочинну діяльність, проституцію, пияцтво, наркоманію та жебрацтво;
- надсилати до служб у справах дітей відомості про дітей, які у віці до 16 років систематично самовільно залишають сім'ю, самовільно залишають спеціальні навчально-виховні заклади;
- відвідувати дітей правопорушників за місцем їх проживання, навчання або роботи, проводити бесіди з ними, їх батьками або особами, які їх замінюють;
- вилучати дітей із сімей, перебування в яких загрожує життю або здоров'ю дітей, та влаштовувати таких дітей до притулків для дітей до винесення рішення суду.

Органи і заклади охорони здоров'я:

- надання центрам соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді повідомлень про сім'ї з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах.

Громадські організації:

- розробка та реалізація соціальних програм підтримки сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах (програм попередження насильства в сім'ї; програм, спрямованих на надання допомоги людям, які зловживають алкоголем, наркозалежним тощо);

3. Завдання суб'єктів у рамках третинної профілактики (реабілітації)

Служби у справах дітей:

- здійснення роботи з батьками, опікунами та піклувальниками над усуненням причин і умов, які призвели до порушення прав дітей, бездоглядності та вчинення правопорушень;
- запровадження методик вуличної соціальної роботи з безпритульними та бездоглядними дітьми, вилучення дітей з вулиці;
- виявлення і тимчасове влаштування дітей, які втратили батьківське піклування;
- створення і координація діяльності мережі закладів соціального захисту дітей – притулків для дітей та центрів соціально-психологічної реабілітації;
- впровадження методик індивідуальної роботи з безпритульними та бездоглядними дітьми, підготовка спеціалістів до такої діяльності.

Притулки для дітей:

- надання тимчасового притулку позбавленим сімейного виховання дітям, які опинилися в складних життєвих обставинах, залишили навчальні заклади;
- створення належних житлово-побутових і психолого-педагогічних умов для забезпечення нормальної життєдіяльності дітей, надання їм можливості для навчання, праці та проведення змістовного дозвілля.

Центри соціально-психологічної реабілітації дітей:

- надання комплексної соціальної, психологічної, педагогічної, медичної, правової та інших видів допомоги дітям, які опинилися в складних життєвих обставинах;
- проведення психолого-педагогічної корекції з урахуванням індивідуальних потреб кожної дитини;
- створення умов для одержання дітьми освіти з урахуванням рівня їх підготовки;
- сприяння формуванню в дітей власної життєвої позиції для подолання звичок асоціальної поведінки;

- здійснення трудової адаптації дітей з урахуванням їх інтересів та можливостей.

Громадські організації:

- розробка й реалізація реабілітаційних програм для бездоглядних і безпритульних дітей;
- залучення бездоглядних дітей до громадської діяльності;
- створення волонтерських загонів, які працюють при закладах соціального обслуговування і соціального захисту дітей.

Таким чином, три рівні профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності відрізняються цільовими групами, застосовуваними методами роботи та інструментами.

Важливо зазначити, що профілактика має бути постійною, ціленаправленою та комплексною. Діяльність з профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності буде максимально результативною, якщо буде проводитися як можна раніше, а не після того, як виникла реальна загроза фізичному на психічному здоров'ю дитини.

Завдання з профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності мають реалізуватися в таких основних її напрямках роботи як:

- визначати чинники появи безпритульних та бездоглядних дітей, групи ризику, виховний потенціал соціального середовища, можливості суб'єктів, стан та результати діяльності;
- передбачати вплив на поведінку дитини результатів впроваджених профілактичних заходів;
- консультувати дітей, батьків, вчителів та інших суб'єктів з питань профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності, сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах;
- формувати правові знання для реалізації, охорони та захисту прав дитини;
- проводити соціальні дослідження з проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності, здійснювати науково-методичну роботу з розробки та

пошуку ефективних підходів, технологій, концепцій, систем профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності;

- сприяти мінімізації негативного впливу соціального середовища, застосуванню позитивних моделей поведінки, реабілітації безпритульних та бездоглядних дітей;

- організувати систему заходів з профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності, контроль, моніторинг та оцінку їх ефективності, забезпечувати необхідні умови,

- зміцнювати координацію взаємодії між суб'єктами, пошук додаткових ресурсів;

- формувати толерантне ставлення до «дітей вулиці»; мотивацію у дітей звертатись за допомогою, відповідальне ставлення до власної поведінки; правову активність;

- вивчати та поширювати передовий зарубіжний й вітчизняний досвід організації та здійснення профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності; розробляти та видавати відповідне навчально-методичне, інформаційне забезпечення.

Крім того, на наш погляд, ефективній роботі у зазначеному напрямку сприятимуть такі заходи:

I. Профілактичні дії у загальноосвітніх установах:

- 1) систематичне виявлення та діагностика девіантної поведінки;
- 2) освітньо-виховна робота серед школярів (висвітлення безпритульності і тієї шкоди, якої вона завдає дитині);
- 3) організація дозвілля дітей (утворення безкоштовних гуртків, спортивних секцій тощо);
- 4) проведення педагогами профілактичної роботи щодо виявлення потенційних бездоглядних учнів своєї школи.

II. Державний соціальний захист дітей:

- 1) своєчасне виявлення, облік, соціальне інспектування та супровід сімей, які неспроможні або не бажають виконувати виховні функції стосовно дітей,

надання комплексної допомоги сім'ям з дітьми, зокрема сприяння працевлаштуванню батьків, отриманню державної допомоги;

2) сприяння налагодженню співпраці місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо соціально-правового захисту безпритульних і бездоглядних дітей, їх соціалізації та реабілітації в суспільстві;

3) інформування підлітків про те, куди вони у разі потреби можуть звернутися за соціально-психологічною, медичною, юридичною допомогою;

4) пропаганда засобами масової інформації та рекламою здорового способу життя;

5) відновлення роботи професійно-технічних училищ з урахуванням сьогоденних потреб ринку праці;

6) створення єдиного банку даних безпритульних та бездоглядних дітей, що допоможе налагодити системний аналіз, який зможуть використовувати у своїй роботі всі служби, що працюють з дітьми вулиці.

III. Фінансове забезпечення:

1) визначення на законодавчому рівні гарантованого відсотку національного та місцевих бюджетів, який має спрямовуватись на виконання Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини, державних, місцевих програм підтримки дітей та сімей з дітьми;

2) впровадження в законодавство нових фінансових механізмів підтримки сімей з дітьми, які потрапили в складні життєві обставини, які б дали змогу вирішити ключову проблему та стимулювали сім'ю до економічної незалежності;

3) забезпечення прозорості і відкритості для громадського контролю процедури державної фінансової підтримки діяльності дитячих та молодіжних громадських організацій, а також фінансування державних програм у сфері забезпечення прав дітей;

4) удосконалення системи фінансування соціальних послуг для сімей з дітьми, які потрапили у складні життєві обставини, зокрема шляхом створення ринку соціальних послуг та запровадження механізму соціального замовлення.

Практичний досвід роботи закладів соціального захисту дітей показує, що на сьогодні робота з батьками потребує якісно нових підходів, методичного забезпечення спеціалістів закладів, проходження ними навчальних курсів, переведення в загальному акценті роботи на батьків, оскільки у своїй переважній більшості саме їхня проблематика є причиною потрапляння дитини в заклад.

Достеменно відомо, що автоматичне повернення дитини з притулку додому без активної професійної допомоги членам родини не вирішує проблему, адже виникнуть нові конфлікти, непорозуміння і як наслідок – нова втеча чи інші обставини повернення дитини в заклад соціального захисту.

На сьогодні, в притулках України є певна кількість дітей, які потрапляють до закладів повторно. Тому надзвичайно важливою складовою роботи з дитиною, що перебуває в притулку або центрі соціально-психологічної реабілітації, є робота з батьками дитини. Це якісно новий і логічний рівень роботи, що має на меті не ситуативне, а комплексне вирішення життєвих труднощів родини та забезпечення безпечного й комфортного перебування дитини в сім'ї, у природному для неї середовищі, яке якнайкраще сприятиме забезпеченню прав дитини та задоволенню її потреб.

Безумовно, впровадження нових технологій і методів роботи з сім'ями та дітьми вимагає посилення кадрового потенціалу служб у справах дітей, соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, інтернатних закладів, притулків для дітей, активізації наукових соціальних, соціально-психологічних досліджень, науково-методичних розробок, посилення інформаційної складової державної політики щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, співпраці державних органів з громадськими, благодійними організаціями й бізнес-структурами.

Ефективна робота щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності потребує запровадження системи безперервної підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів, з цією метою необхідно:

- проводити систематичне навчання спеціалістів за окремими напрямками діяльності (впровадження тематичних навчальних програм), з врахуванням запиту районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, служб у справах дітей та притулків для дітей;
- організовувати спільні навчальні семінари спеціалістів районних та міських центрів соціальних служб і служб у справах дітей щодо соціального захисту безпритульних та бездоглядних дітей;
- розробляти навчальні програми та проводити підготовку психологів центрів соціальних служб, притулків для дітей, центрів соціально-психологічної реабілітації до роботи з безпритульними та бездоглядними дітьми.

Одним із основних напрямів профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності є реформування системи соціального захисту населення шляхом поглиблення адресної державної соціальної допомоги соціально вразливим верствам населення. Соціальна допомога – один із суттєвих механізмів подолання бідності, що найчастіше є причиною дитячої безпритульності та бездоглядності. Соціальна допомога покликана підтримати малозабезпечену сім'ю, що опинилась у скруті та допомогти такій сім'ї інтегруватися в суспільство. Тому одним з першочергових завдань на сьогодні є закладка основ нової соціальної політики, що орієнтувалася б на ринкову економіку і реальні економічні можливості суспільства.

Виходячи з цього, змістом соціальної політики в Україні має стати докорінна перебудова системи соціального захисту населення, забезпечення належного, передбаченого законодавством фінансування соціальних програм.

Поряд з соціальною підтримкою сімей, одним з важливих факторів щодо удосконалення заходів щодо профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності є залучення суб'єктів інших рівнів: міжнародні організації, підприємницькі структури, релігійні організації, громадськість. В сучасних умовах зусиллями лише державних органів досліджувану проблему не розв'язати. Головною перевагою взаємодії державних та недержавних суб'єктів

в функціонуванні механізму протидії дитячої безпритульності та бездоглядності є можливість притягнення до вирішення проблеми додаткових ресурсів, зокрема, позабюджетних коштів. Таким чином, діяльність державних органів влади щодо створення умов для співробітництва з господарюючими суб'єктами, які представляють наднаціональний та недержавний рівні, повинна бути більш активною, зокрема щодо удосконалення законодавства, а також посилення інформаційної підтримки у вирішенні проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності.

Тільки спільні зусилля зможуть забезпечити необхідну підтримку безпритульним та бездоглядним дітям. Кожна дитина має право відчувати себе повноправним членом суспільства та не потерпати від соціальної ізоляції та осуду. Для цього необхідно визнання суспільством актуальності цієї проблеми, формування більш глибокого розуміння наявних потреб різних груп дітей та молоді, а також розбудова ефективної системи захисту їхніх прав.

Запорукою успішності кожного окремого заходу є участь самих дітей та молоді в процесах обговорення та прийняття рішень, планування та оцінки, що дозволить максимально врахувати потреби, зорієнтуватися на очікуванні дітей, а також задіяти їх власний потенціал.

Профілактика дитячої безпритульності та бездоглядності має бути інтегрованою, але фокусованою. Інтегрованість означає, що забезпечення доступу дітей до соціальних послуг стає складовою діяльності всіх організацій та установ, які надають відповідні послуги. Фокусованість означає, що ці послуги відповідають потребам цільових груп, враховують їх вікові, гендерні та психологічні особливості.

Впровадження ефективної діяльності з профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності вимагає змін на рівні державної політики, вдосконалення системи надання послуг на рівні окремих організацій та установ, активізації структур громадянського суспільства, а також постійної координації та взаємодії всіх зацікавлених суб'єктів.

Насамкінець зазначимо, що першочерговими завданнями органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування повинні стати: створення умов соціально-економічного розвитку держави, за яких кожна сім'я матиме можливість забезпечити гідний рівень розвитку дитини; зайнятість населення; достатній рівень оплати праці; забезпечення житлом; охорона здоров'я; розвиток культурної сфери.

Висновки до розділу 3

1. Дослідження організаційно-функціональної структури державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності засвідчило, що функції щодо попередження дитячої безпритульності та бездоглядності законодавчо покладено на декілька центральних органів виконавчої влади. Система протидії дитячій безпритульності та бездоглядності включає досить велике коло різних суб'єктів, діяльність яких прямо чи опосередковано спрямована на протидію дитячій безпритульності та бездоглядності.

2. Обґрунтовано, що міжгалузевість та багатосуб'єктність здійснення політики у досліджуваній сфері диктує необхідність забезпечення існування відповідного координаційного органу. Розв'язання виявлених проблем вбачається через надання Уповноваженому Президента України з прав дитини відповідних координаційних функцій та впровадження механізму взаємодії державного та недержавного секторів через механізм соціального замовлення.

3. З'ясовано, що значна частина функцій у сфері соціального захисту дітей має припадати на рівень місцевого самоврядування, що забезпечить реалізацію принципу субсидіарності, тобто вирішення питань на тому рівні, на якому вони виникають. Крім того, необхідно стимулювати створення та функціонування неурядових структур, що беруть участь у вирішенні проблеми безпритульних та бездоглядних дітей з обов'язковим контролем функціонування таких інститутів з боку держави та суспільства.

4. Встановлено, що механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності мають включати заходи, переважна частина яких спрямована на запобігання потенційним причинам, що сприяють поширенню безпритульності та бездоглядності. Доведено, що ефективність державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності залежить від ефективної профілактики, яка має бути постійною, ціленаправленою та комплексною.

5. Обґрунтовано, що для підвищення якості надання соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям, а також для координації діяльності суб'єктів різних форм власності щодо надання соціальних послуг у досліджуваній сфері, доцільним є запровадження мінімального стандарту якості соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям в Україні.

6. Визначено, що запровадження нових технологій і методів роботи з сім'ями та дітьми вимагає посилення кадрового потенціалу служб у справах дітей, соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, інтернатних закладів, притулків для дітей, активізації наукових соціальних, соціально-психологічних досліджень, науково-методичних розробок, посилення інформаційної складової державної політики щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, співпраці державних органів з громадськими, благодійними організаціями й бізнес-структурами.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі вирішено актуальне науково-практичне завдання, яке полягає в обґрунтуванні науково-теоретичних засад та розробці практичних заходів щодо вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.

Отримані результати показують, що вихідна методологія виявилася ефективною, гіпотеза підтвердилася, поставлені задачі реалізовані і мета досягнута. На основі здійсненого дослідження сформульовано такі основні висновки та рекомендації, які мають теоретичне і практичне значення.

1. Проаналізовано сучасні теоретичні підходи до дослідження явища дитячої безпритульності та бездоглядності. Встановлено, що наявні наукові розробки в основному стосуються психолого-педагогічних та історичних аспектів, в Україні майже відсутні роботи, в яких аналізувалися би методи, засоби й інструменти державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. Узагальнюючи наявні теоретичні здобутки, запропоновано тлумачити дефініцію «механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності» як організацію практичного здійснення взаємопов'язаних інструментів, засобів та стимулів, які базуються на принципах наукового обґрунтування, узгодженості, чіткої координації та створюють належні умови для повноцінного попередження та протидії цьому явищу. Доведено, що базовою категорією для механізмів державного управління у досліджуваній сфері є «протидія», яка є значно ширше вживаного терміну «боротьба».

2. Окреслено наукові підходи до розуміння причин дитячої безпритульності та бездоглядності й запропоновано таку їх класифікацію: економічні (економічна криза, бідність сімей з дітьми, безробіття або надмірна зайнятість батьків); соціальні (ослаблення сімейних устоїв, криза сім'ї, збільшення розлучень, жорстоке поводження з дітьми); психологічні (вразливість дитячої психіки, прагнення дитини до незалежності, недоліки

виховання); медичні (поширення алкоголізму, наркоманії, зростання генетично обумовлених психічних захворювань серед дорослого населення та дітей); правові (не достатньо чітко розроблений механізм профілактики дитячої безпритульності і бездоглядності); педагогічні (негативний мікроклімат у шкільному колективі, незадовільний стан розвитку дитячих позашкільних закладів тощо). Виокремлено специфічні чинники, що детермінують дитячу безпритульність та бездоглядність в наш час, – глобалізацію та урбанізацію. Обґрунтовано, що складний характер проблеми «дітей вулиці» як соціального, мультифакторного феномену зумовлює необхідність комплексного підходу до вивчення детермінуючих її факторів з метою розроблення адекватних управлінських заходів запобіжного впливу.

3. Дослідження історичного досвіду протидії дитячій безпритульності та бездоглядності дало змогу зробити висновок, що це явище існує давно, але в періоди політичних, соціально-економічних трансформацій кількість таких дітей значно зростає. Соціально-економічна ситуація в країні має суттєвий вплив на становище дітей. Тому для попередження дитячої безпритульності та бездоглядності необхідно постійно проводити дослідження макроекономічних процесів і явищ, оцінювати та прогнозувати їх наслідки для соціальної сфери суспільства, зокрема для сімей із дітьми.

На основі аналізу досвіду європейських країн запропоновано для вітчизняної системи протидії дитячій безпритульності та бездоглядності конкретні організаційні механізми. Зокрема, з метою оптимізації надання соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям пропонується впровадження механізму взаємодії державного та недержавного секторів через механізм соціального замовлення. Обґрунтовано необхідність стимулювати створення та функціонування неурядових структур, що беруть участь у вирішенні проблеми безпритульних та бездоглядних дітей з обов'язковим контролем функціонування таких інститутів з боку держави та суспільства.

4. З'ясовано, що вдосконалення механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності можливе лише за

рахунок цілеспрямованого і системного впровадження комплексу попереджувальних заходів організаційно-правового, економічного та інформаційного змісту, основною метою яких є створення належних фактичних умов для забезпечення повноцінного розвитку неповнолітніх та запобігання негативним явищам у дитячому середовищі.

До заходів організаційно-правового характеру, звернених на вдосконалення механізму державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, належить підвищення ефективності правотворчої і правозастосовчої діяльності. Обґрунтовано необхідність розширення функцій Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Заходи економічного змісту щодо підвищення ефективності механізму державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності мають передбачати систему взаємопов'язаних стимулів, спрямованих на створення належних умов для переходу від пасивної системи допомоги, що не стимулює родину та її членів до подолання проблемної ситуації, до системи, яка навпаки сприяє активній участі сім'ї у вирішенні своїх життєвих проблем і зміні свого матеріального становища. Зроблено висновок, що допомогти у вирішенні проблеми забезпечення необхідними ресурсами відповідних державних зобов'язань може перерозподіл компетенції і владних повноважень між органами державної влади і структурами громадянського суспільства.

Перспективним інструментом інформаційного механізму державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності вбачається практика впровадження соціальної реклами з використанням зображень дітей, що потребують допомоги.

5. Встановлено, що ключовими проблемами у системі протидії дитячій безпритульності та бездоглядності є: несистемність та неузгодженість дій між органами виконавчої влади різних рівнів, органами місцевого самоврядування та представниками громадськості; незадовільний рівень моніторингу та координації; недостатність технологій профілактики дитячої безпритульності й

бездоглядності; відсутність механізму ліцензування недержавних організацій щодо отримання права надавати соціальні послуги безпритульним та бездоглядним дітям.

6. Обґрунтовано превентивний характер функціонування механізмів державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, що дозволяє своєчасно виявляти існуючі причини соціального неблагополуччя дітей та системно їм протидіяти. Розроблено модель, яка передбачає три рівні профілактики: первинний (заходи спрямовані на попередження виникненню безпритульності та бездоглядності); вторинний (спрямований на тих дітей, які щойно опинилися в складних життєвих обставинах); третинний (реабілітація «дітей вулиці»). З метою практичної реалізації моделі запропоновано розподіл повноважень органів державної влади та інших суб'єктів попередження дитячої безпритульності і бездоглядності на кожному з трьох рівнів профілактики. Визначено, що профілактика дитячої безпритульності та бездоглядності є важливим видом державно-управлінської діяльності, покликаним забезпечити недопущення переходу дітей у стан безпритульності та бездоглядності і полягає в розробленні та здійсненні спеціальних заходів щодо виявлення й усунення детермінант, що сприяють цьому явищу.

7. Проведене дослідження дало змогу сформулювати ряд практичних рекомендацій щодо вирішення назрілих проблем у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності. Зокрема, йдеться про об'єктивну потребу:

– доповнення змісту основоположного нормативно-правового акту – Закону України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року № 2402-III в частині визначення бездоглядності наступним чином: бездоглядна дитина – це дитина, яка має сім'ю та визначене місце проживання, однак не забезпечена сприятливими умовами для духовного, фізичного чи інтелектуального розвитку;

– доповнення Положення «Про Уповноваженого Президента України з прав дитини», затвердженого Указом Президента України від 11 серпня 2011

року № 811/2011, функцією координації роботи органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій;

- упровадження мінімального стандарту якості соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям;
- упорядкування системи обліку бездоглядних та безпритульних дітей;
- визначення послуг безпритульним та бездоглядним дітям, які можуть бути делеговані недержавним суб'єктам надання послуг. Відповідно треба внести необхідні зміни до цілої низки законів, що регулюють діяльність громадських організацій.

Проведене дослідження не вичерпує багатогранності теоретичних і практичних пошуків розв'язання порушеної проблеми, а, будучи одним із перших у науці державного управління, відкриває напрями щодо подальших наукових пошуків. Перспективними можуть бути дослідження, пов'язані з вивченням регіональних механізмів протидії явищу дитячої безпритульності й бездоглядності, також поглибленого дослідження потребують інструменти аналізу й оцінки результативності та ефективності регіональних та національних програм протидії дитячій безпритульності та бездоглядності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конвенція ООН про права дитини: ратифікована Постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1991 р. № 789-ХІІ // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. – Т. 1. – С. 205–224.
2. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
3. Крестовська Н.М. Ювенальне право України: генезис та сучасний стан. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Н.М. Крестовська. – Одеса, 2008. – 40 с.
4. Закон України «Про основи національної безпеки України» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
5. Діти і соціум: особливості соціалізації дітей дошкільного та молодшого шкільного віку : моногр. / А.М. Богущ, Л.О. Варяниця, Н.В. Гаврик та ін. ; наук. ред. А.М. Богущ; за заг. ред. Н.В. Гавриш. – Луганськ : Альма-матер, 2006. – 368 с.
6. Ничипоренко С.В. Молодіжна сімейна політика в Україні: Монографія / С.В. Ничипоренко. – Умань : Видавець «Сочінський», 2011. – 217 с.
7. Burt M. R. et al. Homelessness: Programs and the People They Serve, Findings of the National Survey of Homeless Assistance Providers and Clients. – Urban Institute Report to the Interagency Council on the Homeless. – Washington, D. C. –1999. – P. 211–220.
8. Tiple A. G., Speak S. E. Definitions of homelessness in developing countries. – Habitat International. – 2005. – Vol. 29. – № 2. – P. 337–352.

9. Owen R. The European Consensus Conference on Homelessness: Process and Methodology / R. Owen // European Journal of Homelessness. – 2011. – Vol. 5.2. – P. 163 – 174.
10. Edgar B., Meert H. Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. – 2005. – P. 1– 85.
11. Ващенко Г.Г. За здорову і свідому українську родину: твори. – Т. 4. Праці з педагогіки і психології / Г. Ващенко. – К. : Вид-во «Школяр», «Фада» ЛТД, 2000. – С. 380.
12. Макаренко А.С. Методика организации воспитательного процесса // Собр. соч. : В 8 т. – М. : Педагогика, 1983. – Т. 1. – 350 с.
13. Виноградова-Бондаренко В.Є. Виховання безпритульних дітей в Україні в 20-х років ХХ століття : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.01 / В.Є. Виноградова-Бондаренко. – К., 2001. – 21 с.
14. Зінченко А. Г. Досвід подолання дитячої безпритульності в Україні у 20-х роках / А. Зінченко. – К. : ТОВ «Міжнар. фін. агенція», 1998. –С. 5.
15. Парашевіна О.С. Роль системи народної освіти у подоланні дитячої безпритульності в 20-х - першій половині 30-х рр. ХХ століття в Україні : дис... канд. іст. наук : спец. 07.00.01 / О. Парашевіна. – Д., 2005. – 250 с.
16. Пономаренко О.В. Теоретико-методологічні основи механізмів державного управління соціальними проектами та програмами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О.В. Пономаренко. – Донецьк, 2010. – 42 с.
17. Мельничук Л.М. Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Л. М. Мельничук. – К., 2009. – 20 с.
18. Цибуліна І.В. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец.

„5.00.02 «Механізми державного управління» / І.В. Цибуліна. – Х., 2006. – 224 с.

19. Кабаченко Н.В. Програми профілактики бездомності як складова державної соціальної політики / Н. Кабаченко // Державне управління: теорія та практика: електронне наукове фахове видання. – К. : вид-во НАДУ при Президентові України, 2007. – № 1(5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07knvdsp.htm>.

20. Державне управління: теорія та практика / [авт. кол.: В.Б. Авер'янов (кер. авт. кол.), О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

21. Атаманчук Г.В. Синергетические аспекты государственного управления / Г. В. Атаманчук // Глобализация: синергетический подход / Под общ. ред. В. К. Егорова. М. : Изд-во РАГС, 2002. – С. 220 – 229.

22. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В.Д.Бакуменко; Редкол.: В.М. Князєв, П.І. Надолішній, М.І. Мельник та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

23. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Монографія / За ред. В.М.Князєва; Кол. авт.: В.М.Князєв, І.Ф.Надольний, М.І.Мельник та ін. – К. : Вид-во НАДУ: Міленіум, 2003. – 320 с.

24. Методологія державного управління : Словник-довідник / Уклад. : В.Д.Бакуменко (кер. авт. кол.), Д.О.Безносенко, С.В.Бутівщенко та ін.; За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князєва, В.Д.Бакуменка; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; Ін-т пробл. держ. упр. та місцевого самоврядування. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.

25. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / Відпов. ред. Н.Р.Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.

26. Оболенський О.Ю. Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: монографія. – Хмельницький : Поділля, 1998. – 294 с.
27. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К.: ВД «Професіонал», 2008. – 288 с.
28. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. – К., 1983. – С. 57 – 59.
29. Грицяк Н.В. Демократичне врядування: сутність поняття, критерії та принципи / Н. Грицяк // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю. 30 жовтня 2009 року. У 2-х томах. – Т. 2. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 396 с.
30. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В.Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.
31. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 325 с.
32. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 167.
33. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / Л.Л. Приходченко. – Запоріжжя, 2010. – 36 с.
34. Іжа М.М., Пахомова Т.І., Різникова Я.О. Організаційно-правові засади державного управління : Навчальний посібник. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

35. Давтян С.Г., Пойченко А.М., Саханенко С.Є. Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.
36. Державне управління : Словн.-довід. / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
37. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
38. Караванський С. Словник синонімів української мови. – К. : Орій, 1993. – 472 с.
39. Аванесов Г.А. Криминология и организация предупреждения преступлений. – М., 1995. – С. 27–28.
40. Заросинський Ю., Рощина І. Запобігання злочинам : деякі питання теорії та практики // Право України. – 2003. – С. 78–81.
41. Лихолоб В.Г., Филонов В.П., Коваленко О.И., Михайлов А.Е. Криминология / Под ред. В.Г. Лихолоба и В.П. Филонова. – К. – Донецк, 1997. – 398 с.
42. Зінченко А. Г. Досвід подолання дитячої безпритульності в Україні у 20-х роках / Зінченко А. Г. – К. : ТОВ «Міжнар. фін. агенція», 1998. – С. 5.
43. Велика Радянська Енциклопедія. – М. : Радянська Енциклопедія, 1930. Т. 1. – С. 438.
44. Тітма М., Саара Е. Молодое поколение [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // http://www.who.int/topics/hiv_infections/ru/index.html.
45. Фролов А.А., А.С. Макаренко в СССР, России и мире: Историография освоения и разработки его наследия (1939 – 2005 гг., критический анализ). – Н. Новгород : Изд-во Волго-Вятской акад. гос. службы, 2006. – 417 с.
46. 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 інші. – К. : Український інститут соціальних досліджень, 1998. – 120 с.

47. Сім'я та сімейні відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку: монографія / Е. М. Лібанова, С. Ю. Аксьонова, В. Г. Бялковська; Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України та ін. – К. : Основа-Принт, 2009. – 245 с.
48. Доля І.М. Подолання дитячої безпритульності: міжнародна та вітчизняна практика / І. Доля // Стратегічні пріоритети: зб. наук. пр. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2010. – № 1–2(14–15), С. 55–59.
49. Оржеховська В.М. Дитяча бездоглядність та безпритульність: історія, проблеми, пошуки : навч. посіб. / В.М. Оржеховська, В.Є. Виноградова-Бондаренко. – К. : Логос, 2004. – 178 с.
50. Кабаченко Н.В. Бездомність: концепції та визначення / Н. Кабаченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – К.: 2006, № 3, - С. 220-225.
51. Кабаченко Н.В. Формування системи збору даних про бездомних як складова ефективної політики / Н. Кабаченко // Державне управління: теорія та практика: електронне наукове фахове видання. – К. : вид-во НАДУ при Президентіві України, 2010. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10knvsep.pdf>.
52. Толстоухова С. Концептуальні засади державної сімейної політики в Україні / С. Толстоухова // Вісник Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту. – К. : 2010, № 1–2, С. 10–16.
53. Кальченко Л.В. Педагогічні умови соціального захисту бездоглядних дітей у притулках для неповнолітніх : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.05 «Соціальна педагогіка» / Л.В. Кальченко. – Луганськ, 2009. — 20 с.
54. Спіріна Т.П. Соціальний захист безпритульних дітей як соціально-педагогічна проблема / Т. Спіріна // Наукові записки НДУ ім. М. Гоголя. – 2011. – №8. – С. 35–37.

55. Мітіна С.В. Соціально-психологічні чинники становлення особистості бездоглядних підлітків: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. псих. наук : спец. 19.00.05 «Соціальна психологія» / С.В. Мітіна. — К., 2010. — 25 с.

56. Анатольєва О.І. Правове регулювання боротьби з безпритульністю, бездоглядністю та правопорушеннями неповнолітніх в УСРР у 20-х роках ХХ століття : автореф. канд. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / О.І. Анатольєва. — К., 2003. — 20 с.

57. Потопахіна О.М. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право» / О.М. Потопахіна. — Одеса, 2008. — 20 с.

58. Гончаренко О.М. Захист прав дитини за допомогою міжнародного приватного права / О. Гончаренко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/nvnau_pravo/2011_165_2/11gom.pdf.

59. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [авт. кол. : В.А. Скуратівський, В.П. Трощинський, Е.М. Лібанова та ін.] ; за Ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського : у 2 ч. — К. : НАДУ, 2009. — Ч.1. — 456 с.

60. Козер Л. Функции социального конфликта. — М. : Идея-Пресс, Дом интеллектуал. книги, 2000., — 205 с.

61. Глухова А.В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ). — М., 2000. — 288 с.

62. Комплексна допомога бездоглядним та безпритульним дітям: Метод. посіб. / Безпалько О.В., Бурковська Л.П., Журавель Т.В. та ін. / За ред. Звереві І.Д., Петрочко Ж.В. — К. : Видавничий дім «КАЛИТА», 2010. — С. 269–172.

63. Мельникова Е.Б. Профілактика бездоглядності дітей і підлітків // Правозахисник, 1999. № 2. – С. 21.
64. Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. № 2402–III // ВВР України. – 2001. – №30. – С. 142.
65. Зміст та якість соціальних послуг, що надають заклади та організації різного рівня підпорядкування, безпритульним та бездоглядним дітям. Результати дослідження Державного інституту розвитку сім'ї та молоді – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dipsm.org.ua/files/2007/10/homeless-presentation.pdf>.
66. Балакірева О. М., Яременко О. О. Рівень розповсюдження та структура вживання алкоголю та інших наркотичних речовин серед підлітків в Україні: соціологічний вимір. – К. : Державний ін-т розвитку сім'ї та молоді, 1998. – 144 с.
67. A Study on Street Children in Zimbabwe [Electronic resource]. – Access mode : http://www.unicef.org/evaldatabase/files/ZIM_01-805.pdf.
68. Теорії і методи соціальної роботи: підр. / Під ред. Т.В. Семигіної, І.І. Мигович. – К., 2005.
69. Кривачук Л.Ф. Теоретичні аспекти дитячої бездоглядності та безпритульності в Україні / Л. Кривачук // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – № 2 (33). – 452 с.
70. Оржеховська В.М. Сучасні проблеми дитячої бездоглядності в Україні: аналіз, шляхи подолання / В. Оржеховська // Теоретико-методичні проблеми виховання дітей та учнівської молоді. Збірник наукових праць. – Вип. 13. книга 2. – Кам'янець-Подільський : Видавець Зволейко Д.Г., 2009. – 564 с.
71. Організація і технології соціальної роботи з дітьми вулиці / За редакцією проф. А.Й. Капської. – К. : Інтернаціональний Союз. Ліга соціальних працівників України, 2003. – 260 с.

72. Титова М.П. Дитяча безпритульність як загроза національній безпеці Росії: соціологічний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. соц. наук : спец. 22.00.04 / М.П. Титова. – Москва, 2006. – 21 с.

73. Касьянова Н.М. Боротьба з безпритульністю та бездоглядністю в Донбасі (1943-1945 рр) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. істор. наук : спец. 07.00.01 – «Історія України» / Н. Касьянова. – Донецьк, 2010. – 19 с.

74. Винник Н.М., Винник В.Д., Сокотун С.І. Профілактика дитячої бездоглядності та безпритульності засобами фізичної культури та спорту. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchu/N148/N148p105-108.pdf.

75. Слуцький Є.Г. Безпритульність в Росії: знову грізна реальність // Соціс, 1998. № 3. С. 117 – 119.

76. Нечаєва А.М. Дитяча безпритульність – небезпечне соціальне явище // Держава і право, 2001., № 6. С. 60.

77. Дети улицы. В помощь тем, кто работает с детьми. Центр социально-педагогической и профилактической работы с детьми, нуждающимися в особой опеке, – К., 2002. – 188 с.

78. Дюркгейм Е. Ціннісні та «реальні» судження // Дюркгейм Е. Соціологія. Її предмет, метод, призначення. – М., 1995. – С. 24.

79. Доходи та витрати населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

80. Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2010 року) / Т.Ф. Алексеєнко, С.Ю. Аксьонова, О.В. Вакуленко, О.А. Васильєв; І.Д. Зверєва, А.Г. Зінченко та ін. – К. : Державний інститут сімейної та молодіжної політики, 2011. – 198 с.

81. Державна тематична доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2008 року «Реалізація права дитини на виховання в сім'ї» / С.Ю. Аксьонова, Т.Ф. Алексеєнко, Л.В. Балім та ін. – К. : Укр.ін-т соц. досліджень, 2010. – 209 с.

82. Приходько В.М. Підготовка майбутніх педагогів до превентивного виховання дітей із неблагополучних сімей : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук. – 13.00.04. «Теорія і методика професійної освіти» / В.М. Приходько. – Запоріжжя, 2004. – 20 с.

83. Діти і молодь, які живуть або працюють на вулиці: приховане обличчя епідемії ВІЛ в Україні. – К. : ЮНІСЕФ/МБФ «СНІД Фонд Схід-Захід», 2006. – С. 12.

84. Інформаційні матеріали Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dcsm.gov.ua/272.0.0.1.0.0.phtml>.

85. Бідність та нерівні можливості серед дітей в Україні / [Черенько Л.М., Полякова С.В., Реут А.А. та ін.]; за ред. Е.М. Лібанової. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, Дитячий Фонд ООН (ЮНІСЕФ). Український центр соціальних реформ, 2009. – 288 с.

86. Жовнір С.М. Стан і перспективи зовнішньої трудової міграції в Україні / С. Жовнір // Український соціум: зб. наук. пр. – К. : Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка, 2010. – № 2, – С. 186–196.

87. Звітні матеріали соціологічного дослідження «Діти трудових мігрантів: особливості соціальної поведінки» в рамках проекту «Допомога дітям вулиці» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://caritas-ua.org/index.php?option=com_content&task=view&id=220&Itemid=23.

88. Аналіз банку даних дітей трудових мігрантів Чернівецької області та основних проблем, які виникають у роботі з ними. Сайт інституту післядипломної педагогічної освіти Чернівецької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://svoippo.edu.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=349&Itemid=144.

89. Куб'як Н.І. Запобігання педагогічної занедбаності дітей молодшого шкільного віку з дистантних сімей : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня

канд. пед. наук : 13.00.07 «Теорія та методика виховання» / Н. Куб'як. – К., 2010. – 20 с.

90. Малиновська О.А. Трудова міграція: соціальні наслідки та шляхи реагування. – К. : НІСД, 2011. – 40 с.

91. Кривачук Л.Ф. Удосконалення нормативно-правового механізму соціально-правового захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: установлення юридичного статусу / Л. Кривачук // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – № 2 (40). – 444 с.

92. Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? / О.М. Пищуліна, Я.А. Жаліло, С.І. Лавриненко Д.С. Покришка / за заг. ред. В.Є. Воротіна – К. : НІСД, 2009. – 108 с.

93. Державна програма подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – 31 травня. – С. 1443.

94. Узніченко В. Соціальні проблеми як показник нестабільності в країні / В. Узніченко // Вісн. М-ва України у справах сім'ї, молоді та спорту. – 2010. – (Вип. : Акт. проблеми держ. сімейної політики). – № 1 – 2. – С. 78 – 79.

95. Платон. Держава / Пер. з давньогр. Д.Коваль. – К. : Основи, 2000. – 355 с.

96. Аристотель. Політика / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. – К. : Основи, 2000. – С. 7.

97. Ар'єс Ф. Дитина і сімейне життя за Старого режиму. – М., 1960. – С. 128.

98. Руссо Ж.-Ж. Эміль, или о воспитании // Я.А. Коменский, Д. Локк, Ж.-Ж. Руссо, И.Г. Песталоцци. Педагогическое наследие. – М., 1988. – С. 200–226.

99. Скуратівський В.А., Палій О.М., Лібанова Е.М. Соціальна політика. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – С. 69.
100. Зінченко А. Г. Дитяча безпритульність в радянській Україні у 20- х першій половині 30-х років ХХ століття: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / А. Г. Зінченко. – К., 2002. – 17 с
101. Кривцова В.М., Усатюк І.Ф. Деякі історичні фрагменти досвіду та уроків протидії дитячій безпритульності в Україні у першій половині ХХ ст. // Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. 28 жовтня 2011 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 147–148.
102. Загальна декларація прав людини // Міжнародний захист прав та свобод людини. – М., 1990. – С. 18.
103. Права ребенка: международные и национальные стандарты. – Ташкент, 2000. – 20 с.
104. Права человека // Сб. международных договоров. Универсальные договоры. Организация Объединенных Наций. Т. 1. – Нью-Йорк и Женева, 1994. – С. 7.
105. Исмаилов Б.И. Международные стандарты личных прав человека и национальное законодательство Республики Узбекистан // Монография // – Ташкент, 2000. – 21 с.
106. Street Children [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/human-rights/education-of-children-in-need/street-children/>
107. Child Homelessness in Europe – an Overview of Emerging Trends. – FEANTSA, 2007. – P. 14–17.
108. Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара / Под ред. В.И. Якунина. – М. : Научный эксперт, 2009. – Вып. № 2(23). — 96 с.

109. Гуйван Н. Правові аспекти дитячої безпритульності // Юридичний вісник України. – 2005. – № 25. – С. 12.
110. Деінституціалізація та трансформація послуг для дітей К. : Видавничий дім «Калита», 2009. – С. 13.
111. BGN 5/12/2002 // Strafvvertidiger. – 2003. – № 4. – 222 s.
112. Горобець І.В. Європейський досвід запобігання та протидії дитячій безпритульності та бездоглядності / І. Горобець // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 23. – С. 58–64.
113. Усатюк І.Ф., Горобець І.В. Протидії дитячій безпритульності та бездоглядності – світові стандарти // Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. 28 жовтня 2011 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 169–170.
114. Питання формування ефективності родинних форм влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування / Н.М. Комарова, Л.М. Мельничук, І.В. Пеша та ін. – К. : Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2004. Кн. 2. С. 128 – 143 с.
115. Інтегровані соціальні служби: теорія, практика, інновації: Навч.-метод. комплекс / Автор.-упоряд.: О.В. Безпалько, І.Д. Зверева, З.П. Кияниця, В.О. Кузьмінський та інш. / За заг. ред.: І.Д. Зверевої, Ж.В. Петрочко – К. : Фенікс, 2007. – 528 с.
116. Забезпечення рівних можливостей та прав дітей в умовах зростання ризиків бідності населення. Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2009 р. / М-во України у справах сім'ї, молоді та спорту, Держ. департамент з усиновлення та захисту прав дітей, Держ. ін-т розвитку сім'ї та молоді / А.Г. Зінченко, Т. Ф. Алексеєнко, С. Ю. Аксьонова та ін. – К. : Бланк-Прес, 2010. – 152 с.
117. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» // Офіційний вісник України. – 2005 р. – № 4. – С. 22.

118. ЮНІСЕФ нарахував в Україні у 10 разів більше безпритульних підлітків, ніж офіційна статистика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/36520>

119. Український інститут соціальних досліджень ім. Олександра Яременка. Результати дослідження «Підлітки, які живуть або працюють на вулиці: актуальні акценти для ефективної профілактики ВІЛ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uisr.org.ua/news/36/38.html>.

120. Альтернативний звіт про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини 2002–2008 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unicef.org/ukraine/ukr/report-ukr.pdf>.

121. Громадська думка в системі механізмів державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.А. Яценко; Акад. муніцип. упр. – К., 2010. – 20 с.

122. Манжола П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийняття політичних рішень / П. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4. – С. 13–18.

123. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів : Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – С. 75.

124. «Защищены ли права ребенка в Украине?» Офіційний сайт Інституту Горшеніна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://institute.gorshenin.ua/researches/50_Zashchishcheni_li_prava_rebenka_v_Ukr.html.

125. Горобець І.В. Моніторинг ефективності державної політики протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні / І. Горобець // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (45). – С. 168 – 72.

126. Брюховецька Н.Ю. Економічний механізм підприємства в ринковій економіці: методологія і практика. – Донецьк : ІЕП НАН України, 1999. – С. 25 –28.

127. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. – С. 5.

128. Конституція України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 2/1 Спеціальний випуск. – С. 15.

129. Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 132.

130. Указ Президента України «Про Державну програму запобігання дитячій бездоглядності на 2003 — 2005 роки» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – С. 54.

131. Указ Президента України «Про затвердження заходів щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків» // Людина і праця. – 1997. – №12. – С. 3–7.

132. Указ Президента України «Про проведення в Україні у 2006 році Року захисту прав дитини» // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 29.

133. Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей» // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – 18. – С. 77.

134. Указ Президента України «Про питання щодо забезпечення реалізації прав дітей в Україні» // Офіційний вісник України. – 2012. – 2011. – № 101.

135. Указ Президента України «Про Міністерство України у справах молоді та спорту // Офіційний вісник України. – 2005. – № 9. – Ст. 467.

136. Указ Президента України «Про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту» // Офіційний вісник України. – 2005 р. – № 34. – Ст. 2029.

137. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – С. 15.

138. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М. Перепелиця. – К. : Український інститут соціальних досліджень, Український центр політологічного менеджменту, 2001. – 242 с.

139. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21, ст.190.

140. Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6.

141. Буник М. Права людини в контексті демократичного врядування / М. Буник // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 21. – С. 39–45.

142. Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №26. – Ст. 354.

143. Закон України «Про соціальні послуги» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 52.

144. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про центр соціально-психологічної реабілітації дітей» // Офіційний вісник України. – 2004. – № 4. – С. 230.

145. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1443.

146. «Безпритульне» завтра України. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727728>.

147. Проаналізовано стан забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Офіційний сайт Кабінету Міністрів

України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244160480.

148. Національний звіт «Зведена III та IV періодична національна доповідь про реалізацію Україною положень Конвенції про права дитини» – К. : Державний ін-т розвитку сім'ї та молоді, 2007. – 181 с.

149. Закон України «Про Загальнодержавну програму Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2016 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 24. – С. 13

150. Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.

151. Glass D.V. Population Policies and Movements in Europe. – Oxford : Clarendon Press – 1940. – P. 254– 258.

152. Захаров С.В. Демографический анализ эффекта мер семейной политики в России в 80-х гг. / С.В. Захаров // Материалы международного семинара «Низкая рождаемость в Российской Федерации: вызовы и стратегические подходы» – М. : «Права человека», 2006. – 103 с.

153. Neyer G. Family policies and low fertility in Western Europe / Neyer G. // Max Planck Institute for demographic Research. MPIDR Working Paper. – Rostock, 2003. – №7. – P. 13–22.

154. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – С. 22.

155. Сімейний кодекс України від 10.01.2002р. № 2947–III // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, № 21– 22, ст. 135.

156. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. [уклад. : В. Яременко, О. Сліпущко]. – [2-ге вид., виправл.]. – К. : Аконіт, 2003 –Т. 2. – 2003. – 927 с.

157. Державний фінансовий аудит ефективності виконання регіональної програми подолання дитячої безпритульності та бездоглядності на 2006–2010

роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://odoblkru.gov.ua/novini%2009_03_09.html.

158. Петрочко Ж.В. Теорія і практика соціально-педагогічного забезпечення прав дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах : автореф. дис. ... д-ра пед. наук : спец. 13.00.05 : / Ж. Петрочко. — К., 2011. — 44 с.

159. Горобець І.В. Аутріч-робота громадських організацій у вирішенні проблем безпритульних та бездоглядних дітей / І. Горобець // Розвиток муніципальних формувань суб'єктів РФ посткризовий період : матеріали міжнародної конференції молодих вчених. — Орел : ОРАДС, 2011. — С. 130–131.

160. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» : // ВВР України. — 2000. — № 36. — Ст. 299.

161. Горовенько В. Готовність молоді до розбудови громадянського суспільства / В. Горовенько // Актуальні проблеми державної сімейної політики : наук-практ. журнал : Вісник Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту. — К., 2010. — Вип.1–2. — 124 С.

162. Взаимосвязь социальной работы и социальной политики / под ред. П. Рамон ; пер. с англ. ; под ред. Б. Ю. Шапиро. — М. : Аспект Пресс, 1997. — 256 с.

163. Корженко В.В., Нікітін В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance // Державне будівництво. — 2006. — № 1. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVu/2006-1/doc/1/01.pdf>.

164. Надолішній П.І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: від теорії до практики : Зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / За заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, С.В. Загороднюка. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — С. 38–40.

165. Інформаційно-аналітичні матеріали про роботу Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини за 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ditu.gov.ua/general/2615>.

166. Обґрунтування напрямів підвищення ефективності державного управління складовими національної безпеки України: регіональний аспект : наук.-метод. розробка / авт. кол. : О. А. Остапенко, І. Ф. Усатюк. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.

167. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/Analit2007/index.htm>.

168. Топчієв О.Г. Одещина у складі євро регіону «Нижній Дунай»: пріоритети загальнодержавної та регіональної політики у прикордонному співробітництві // Актуальні проблеми державного управління. – 2000. – Вип. 3. – С. 91–101.

169. Розмежування функцій державного управління та місцевого самоврядування // Трансформація моделі економіки України: ідеологія, протиріччя, перспективи / За ред. В.М.Гейця. – К. : Логос, 1999. – С. 378–396.

170. Європейська хартія місцевого самоврядування // Міське та регіональне самоврядування України. – 1994. – № 1–2. – С. 3.

171. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – С. 2662.

172. Надолішній П.І. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика / П. Надолішній // Вісник НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 31–43.

173. Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В.А. Козбаненко. – М. : «Статут», 2000. – 912 с.

174. Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади України» // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 11.

175. Указ Президента України «Про реорганізацію Державного Комітету молодіжної політики, спорту і туризму» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 48. – Ст. 2132.

176. Заключні зауваження та рекомендації Комітету ООН з прав дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article;jsessionid=D783BA1613977FCD34844211B84B5ABE?art_id135895&cat_id=110633.

177. Державне управління: основи теорії, історія і практика : Навчальний посібник / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 167.

178. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» // Офіційний вісник України. – 2008. – № 76. – Ст. 2561.

179. Указ Президента України «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 23 – Ст. 3.

180. Голяк Л. Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право» / Л.В. Голяк. – К., 2010. – 24 с.

181. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : Монографія / За заг. ред. Ю.П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.

182. Горобець І.В. Шляхи вдосконалення організаційно-функціональної структури державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні / І. Горобець // Державне управління в Україні : проблеми державотворення, виклики та перспективи : матеріали II-ої міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 98–101.

183. Волинець Л.С. Права дитини в Україні: проблеми та перспективи. – К. : Логос, 2000. – 74 с.
184. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В.М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.
185. Чміленко Г.М. Адміністративні послуги в Україні / Г.М. Чміленко // Юрид. вісн. – 2005. – № 2. – С. 86–93.
186. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2006 роки : звіт за даними дослідження / [авт.-упоряд. : Л. Паливода, О. Кікоть]. – К. : БФ «Творчий центр «Каунтерпарт», 2006. – 168 с.
187. Семігіна Т.В. Соціальна політика у глобальному вимірі / Т.В. Семігіна – К. : Вид-во «Пульсари», 2003. – 252 с.
188. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» // Відомості Верховної Ради – 2000. – № 48, ст. 409.
189. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю.С. Шемшученко відп. ред.] та ін.]. – К. : Вид-во «Українська Енциклопедія» ім М.П. Бажана. – . – Т. 5. – С. 735.
190. Закон України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 р. № 2408–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2408-14>.
191. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг» // Офіційний вісник України. – 2007. – № 28. – С. 69.
192. Мішин А. Державна сімейна політика як цілісна науково-практична система / А. Мішин // Актуальні проблеми державної сімейної політики : наук-практ. журнал : Вісник Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту. – К., 2010. – Вип.1–2. – 17 С.
193. Горобец І.В. Минимальный стандарт качества социальных услуг как инструмент государственной политики противодействия детской беспризорности и безнадзорности в Украине / И. Горобец // Administrarea Publica : научно-методический журнал. – Кишинев: Академия публичного

управління при Президенті Республіки Молдова, 2011. – Вип. 3 (71). – С. 107–111.

194. Тігіпко С. Ми повинні запобігати дитячій безпритульності, а не боротися з її наслідками [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=244791311&cat_id=244276429.

195. Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» // Офіційний вісник України. – К., 2001. – № 29. – С. 76–83.

196. Дубовик К.Є. Вплив факторів сімейного неблагополуччя на формування девіантної поведінки у неповнолітньої особистості / К. Дубовик // Державне будівництво : зб. наук. праць. – Електронне наукове фахове видання. – Харків : ХарПІ НАДУ, 2006. – №1. – С. 42–44.

197. Фирсов С.В., Студенова Е.Г. Теория социальной работы. – М. : «ВЛАДОС» – МГСУ, 2001. – С. 39.

198. Капська А.Й., Безпалько О.В., Вайнола Р.Х. Актуальні проблеми соціально-педагогічної роботи (модульний курс дистанційного навчання). – К. : ДЦССМ, 2002. – С. 73.

199. Хожило І.І. Державна політика України у сфері профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу: механізми формування та реалізації : автореф. дис... д-ра наук з держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». – Донецьк, 2009. – 40 с.

200. Klein D., Goldston S. – Washington, DC: Government Printing Office, 1977. – 477 p.

201. Горобець І.В. Профілактика дитячої безпритульності та бездоглядності як напрям діяльності органів державної влади / І. Горобець // Державне будівництво : електронне фахове видання ХарПІ НАДУ, 2011. – № 2. – Режим доступу : http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/index.html/uk/publish/article;jsessionid=D783BA1613977FCD34844211B84B5A5E?art_id.135895&cat_id=110633

Додаток А

Документи щодо впровадження результатів дисертаційного
дослідження

МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
БУКОВИНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

58000, м. Чернівці, вул. М. Штерна, 1, тел./факс: (0372) 55-38-26, e-mail: bsfa@i.ua

від 3.02.2014р № 01-4/54

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Горобець Інни Віталіївни на тему: «Організаційно-правовий механізм
попередження дитячої бездоглядності в забезпеченні соціальної безпеки»
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Результати дисертаційного дослідження Горобець І.В. впроваджено в навчальний процес Буковинського державного фінансово-економічного університету. Зокрема, при викладанні дисциплін: «Соціальна і гуманітарна політика», «Соціальна профілактика», «Спеціалізовані служби в соціальній сфері» (для студентів освітньо-кваліфікаційного рівня «Магістр» напрям 1501 «Державне управління» спеціальності 8.150101 «Державна служба» та освітньо-кваліфікаційного рівня «Бакалавр» напрям 1301 «Соціальне забезпечення» спеціальності 6.130.102 «Соціальна робота»).



В.В. Прудко



**МІНІСТЕРСТВО
СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

01601, м. Київ-601, вул. Еспланадна, 8/10 тел.: (044) 226-24-45, факс: (044) 289-00-98 E-mail: info@mlsp.gov.ua

20.04.2012 № 333/014/91-12

на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Горобець Інни Віталіївни на тему:

**«Механізми державного управління у сфері протидії дитячій
безпритульності та бездоглядності в Україні» на здобуття наукового
ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю
25.00.02 – механізми державного управління**

Департамент соціальних послуг (далі – Департамент) цією довідкою засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Горобець Інни Віталіївни на тему: «Механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні» щодо запровадження мінімального стандарту якості соціальних послуг безпритульним та бездоглядним дітям мають практичне значення та перебувають у стані впровадження Департаментом.

Начальник відділу планування

та контролю надання соціальних послуг



І. Сергієнко



**ЧЕРНІВЕЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ОБЛАСНИЙ ЦЕНТР СОЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ ДЛЯ СІМ'Ї, ДІТЕЙ ТА МОЛОДІ**

58000, м. Чернівці, вул. Університетська, 20, тел./факс 55-28-02, 55-04-00
E-mail: ocsssdm-cv@ukr.net Код ЄДРПОУ 21432005

Вих. від 18.04.2012р. №1/24-20

ДОВІДКА

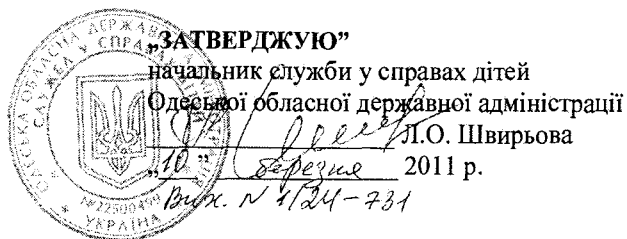
**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Горобець Інни Віталіївни
на тему: «Механізми державного управління у сфері протидії дитячій
безпритульності та бездоглядності в Україні»
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного
управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління**

Чернівецький обласний центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді цією довідкою засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Горобець Інни Віталіївни на тему: «Механізми державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності в Україні» щодо мінімального стандарту якості соціальних послуг мають практичне значення та використані співробітниками обласного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді в практичній роботі та при підготовці Програми розвитку соціальних послуг для сімей, дітей та молоді в Чернівецькій області на 2012-2016 роки.

Директор центру



Матвієв
О.Матвієв




АКТ


про впровадження результатів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри європейської інтеграції
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Горобець Інни Віталіївни
на тему „Механізми державного управління у сфері протидії дитячій
безпритульності та бездоглядності в Україні”


Комісія у складі: голови – начальника служби у справах дітей Одеської обласної державної адміністрації Швирьової Л.О. та членів: заступника начальника служби у справах дітей Одеської облдержадміністрації - Подолінської Н.О., завідувача сектору організаційно-правової та кадрової роботи служби у справах дітей Одеської облдержадміністрації – Жонца З.С., визначила, що результати дисертаційного дослідження Горобець І.В. впроваджено при підготовці обласного плану заходів з виконання у 2010 році Загальнодержавної програми „Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року, в частині розробки заходів щодо профілактики дитячої безпритульності та бездоглядності, що підтверджується службою у справах дітей Одеської обласної державної адміністрації.

Голова комісії:

 Л.О. Швирьова

Члени комісії:

 Н.О. Подолінська

 З.С. Жонца

Додаток Б

**Анкета «Вивчення громадської думки про сучасний стан дитячої
безпритульності та бездоглядності в Україні»**

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

АНКЕТА

«Вивчення громадської думки про сучасний стан дитячої
безпритульності та бездоглядності в Україні»

Номер анкети ____

« ____ » _____ 2011 р.

Шановні громадяни!

З метою отримання інформації про стан дитячій безпритульності та бездоглядності, а також поліпшення роботи органів влади щодо регулювання цієї сфери, просимо Вас відповісти на запитання даної анкети. У кожному питанні кружечком окресліть той варіант відповіді, який найкраще відображає Вашу позицію. Ми гарантуємо повну конфіденційність Ваших відповідей.

Дякуємо за співпрацю !

1. Ваша стать:

1. Чоловіча
2. Жіноча

2. Ваш вік:

1. 18–29 років
2. 30–40 років
3. 41–50 років
4. 51–60 років

3. В якій області проживаєте?

1. Одеська
2. Вінницька

3. Чернівецька
4. Інше

4. Адміністративно-територіальна одиниця в якій проживаєте:

1. Обласний центр
2. Місто
3. смт
4. Село

5. Як Ви вважаєте, наскільки гострою для України є проблема дитячої безпритульності та бездоглядності?

1. Проблема є дуже гострою, втрачено контроль держави
2. Проблема гостра, але знаходиться під контролем державних органів
3. Проблема існує, однак на сьогодні не є гострою
4. Проблеми не існує
5. Мені байдуже
6. Не знаю

6. Яке з наведених нижче тверджень відображає Ваше ставлення до безпритульних та бездоглядних дітей?

1. Співчуваю їм, але нічим не можу їм допомогти
3. Допомагаю їм, чим можу
4. Негативно ставлюся до них через їх схильність до хуліганства і правопорушень
5. Не визначився з відповіддю
6. Інше

7. Які Вам відомі організації (установи), що повинні допомагати безпритульним та бездоглядним дітям?

8. При зустрічі з дитиною, що просить гроші на вулиці, Ви:

1. Повідомите про це відповідні служби
2. Спробуєте відвести дитину до притулку або центру соціально-психологічної реабілітації
3. Дасте гроші (продукти, одяг)
4. Проігноруєте
5. Важко відповісти

9. Як Ви вважаєте, чи достатньо проблема дитячої безпритульності та бездоглядності висвітлена в ЗМІ?

1. Достатньо
2. Не достатньо
3. Важко відповісти

10. Як Ви вважаєте, які основні причини дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні?

1. Бідність значної частини населення
2. Безробіття
3. Відсутність постійного житла
4. Недоліки виховання
5. Недосконала робота державних органів щодо роботи з кризовими сім'ями.

Дякуємо за участь у опитуванні та щирі відповіді !

Наша адреса: 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22,
Одеський регіональний інститут державного управління
при Президентові України

Зведені результати опитування громадянської думки про сучасний стан дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні

		Запитання			
		Одеська	Вінницька	Чернівецька	
		2	3	4	
1. Ваша стать:					
1. Чоловіча		52	62	71	
2. Жіноча		89	132	94	
2. Ваш вік:					
18–29 років		26	37	31	
30–40 років		45	62	52	
41–50 років		40	54	47	
51–60 років		30	41	35	
3. В якій області Ви проживаєте?		141	194	165	
4. Адміністративно-територіальна одиниця в якій проживаєте:					
1. обласний центр		89	111	98	
2. місто		27	32	29	
3. селище міського типу		14	29	21	
4. село		11	22	17	
5. Як Ви вважаєте, наскільки гострою для України є проблема дитячої безпритульності та бездоглядності?					
1. Проблема є дуже гострою, втрачено контроль держави		55	61	64	
2. Проблема гостра, але знаходиться під контролем державних органів		59	80	71	
3. Проблема існує, однак на сьогодні не є гострою		25	52	28	
4. Проблеми не існує		–	–	–	
5. Мені байдуже		–	–	–	
6. Не знаю		2	1	2	

1		2	3	4
9. Як Ви вважаєте, чи достатньо проблема дитячої безпритульності та бездоглядності висвітлена в ЗМІ? 1. Достатньо 2. Не достатньо 3. Важко відповісти		67 65 9	85 97 12	48 103 14
10. Як Ви вважаєте, які основні причини дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні? 1. Бідність значної частини населення 2. Безробіття 3. Відсутність постійного житла 4. Недоліки виховання 5. Недосконала робота державних органів щодо роботи з кризовими сім'ями 6. Інше		62 23 11 8 36 1	79 32 17 15 46 5	69 30 12 7 43 4

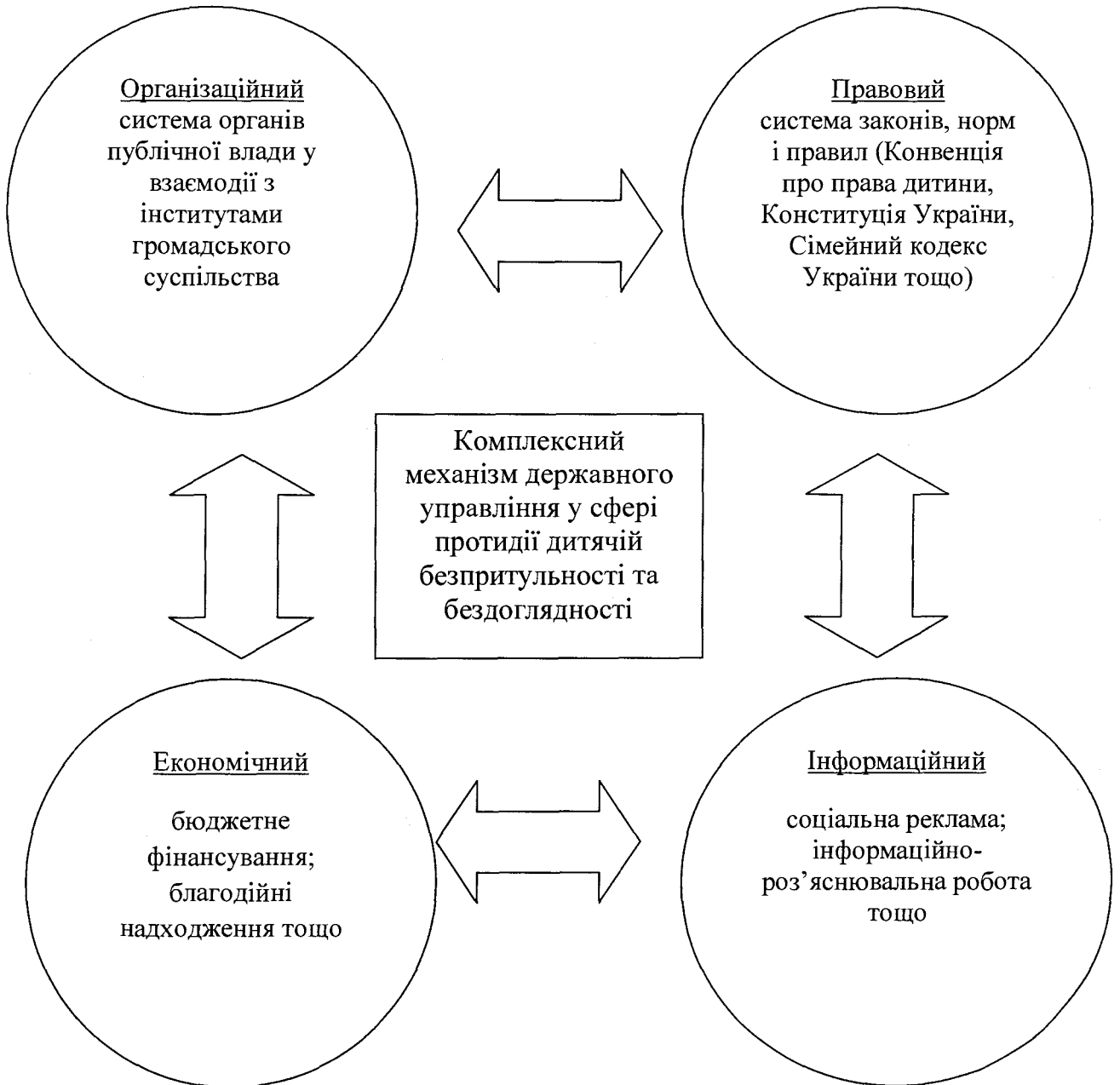
1		2	3	4
6. Яке з наведених нижче тверджень відображає Ваше ставлення до безпритульних та бездоглядних дітей? 1. Співчуваю їм, але нічим не можу їм допомогти 2. Допомогаю їм, чим можу 3. Негативно ставлюся до них через їх схильність до хуліганства і правопорушень 4. Не визначився з відповіддю 5. Інше		35 84 16 5 1	52 102 22 16 2	45 93 17 10 -
7. Які Вам відомі організації (установи), що повинні допомагати безпритульним та бездоглядним дітям? Служби у справах дітей Притулки для дітей Інтернатні заклади Кримінальна міліція у справах дітей Органи опіки та піклування Центри соціальних служб для молоді Дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї Відділи у справах сім'ї та молоді Відділи освіти Відділи охорони здоров'я Центри соціально-психологічної реабілітації Не знаю про такі установи		89 58 64 32 43 24 11 9 8 4 3 11	96 72 69 28 33 14 9 12 7 - 2 19	43 59 33 12 19 16 23 11 32 2 6 9
8. При зустрічі з дитиною, що просить гроші на вулиці, Ви: 1. Повідомите про це відповідні служби 2. Спробуєте відвести дитину до притулку або центру соціально-психологічної реабілітації 3. Дасте гроші (продукти, одяг) 4. Проігноруєте 5. Важко відповісти		17 3 93 18 10	23 4 128 25 14	20 3 109 21 12

		1					
		2		3		4	
		их та					
		ення до бе					
6.	ведених нижче тверджень відображає В						
	х дітей?						
1. Сл	їм, але нічим не можу їм допомогти	35	52	45			
2. Дс	о їм, чим можу	84	102	93			
3. Не	ставлюся до них через їх схи	16	22	17			
4. Не	ся з відповіддю до хуліганс	5	16	10			
5. Інш.	порущень	1	2	-			
7.	відомі організації (установ)						
	дітям?						
	зах дітей	89	96	43			
	ітей	58	72	59			
	ади	64	69	33			
	іліція у справах дітей	32	28	12			
	а піклування	43	33	19			
	тих служб для молоді	24	14	16			
	айного типу, прийомні сім	11	9	23			
	та молоді	9	12	11			
	льн	8	7	32			
	такі усл.	4	-	2			
	реабілітації	3	2	6			
	11	11	19	9			
8.	устрічі з дитин.						
	ть грои						
1. Гі	те про це відповід.	17	23	20			
2. Спробуєте відвести дитину до		3	4	3			
3. Дасте гроші (продукти, одяг)	ціально-психологічної реабілітації	93	128	109			
4. Проігноруєте		18	25	21			
5. Важко відповісти		10	14	12			

	1	2	3	4
<p>9. Як Ви вважаєте, чи достатньо проблема дитячої безпритульності та бездоглядності висвітлена в ЗМІ?</p> <p>1. Достатньо 2. Не достатньо 3. Важко відповісти</p>		<p>67 65 9</p>	<p>85 97 12</p>	<p>48 103 14</p>
<p>10. Як Ви вважаєте, які основні причини дитячої безпритульності та бездоглядності в Україні?</p> <p>1. Бідність значної частини населення 2. Безробіття 3. Відсутність постійного житла 4. Недоліки виховання 5. Недосконала робота державних органів щодо роботи з кризовими сім'ями 6. Інше</p>		<p>62 23 11 8 36 1</p>	<p>79 32 17 15 46 5</p>	<p>69 30 12 7 43 4</p>

Додаток Д

Основні складові комплексного механізму державного управління у сфері протидії дитячій безпритульності та бездоглядності



Додаток Е

Наявність житла у дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування на кінець 2010 року

	Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування
Усього	98119
З них:	
мають житло	60274
у тому числі:	
на правах власності	13599
на правах користування	46675
не мають житла	37845

Додаток Ж

Основні заходи державної політики щодо протидії дитячій безпритульності та бездоглядності



Додаток 3

Характеристика вихованців притулків для дітей за окремими ознаками у 2010 році

Кількість вихованців, які перебували у притулках протягом року	11978 чол.	100,0 %
Міські жителі	6591	55,0
Сільські жителі	5387	45,0
Мають повну сім'ю	2995	25,0
Мають неповну сім'ю	7598	63,4
Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які є вихованцями дитячих будинків, учнями інтернатних закладів	758	6,3
Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які перебувають під опікою, піклуванням	568	4,8
Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які проживають в дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях	59	0,5
Потрапили у притулок внаслідок самовільного залишення сім'ї	3762	31,4
самовільного залишення інтернатних закладів	661	5,5
вилучення з сім'ї	5715	47,7
самостійного звернення	905	7,6
переведення з інших притулків	225	1,9
знайдені на вулиці	435	3,6
доставлені з приймальників-розподільників	65	0,5
доставлені з закладів охорони здоров'я	190	1,6
повернення з місць позбавлення волі	20	0,2
психологічного насильства	9	0,1
фізичного насильства	75	0,6
залучення до найгірших форм дитячої праці (порно-секс бізнесу, експлуатації тощо) та торгівлі дітьми	10	0,1
Кількість дітей, які потрапляли у притулок кілька разів	701	5,9