

Я. І. БОРДІАН

ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ СОЦІАЛЬНОГО СИРІТСТВА

Проаналізовано вітчизняне законодавство, праці науковців щодо визначення та тлумачення поняття “соціальна сирота”; аргументовано необхідність визначення правового статусу соціальних сиріт; запропоновано обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства; досліджено нормативно-правову базу щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; визначено основні причини збільшення кількості сиріт у Львівській області.

Ключові слова: дитина, дитина-сирота, державна соціальна політика, нормативно-правова база, права дітей, позбавлених батьківського піклування, правовий статус, соціальна сирота.

The article analyzes the domestic legislation, written works of academicians related to the definition and interpretation of the concept of a “social orphan”, justifies the need to determine the legal status of social orphans, and offers justified recommendations to improve the current legislation.

Key words: child, orphan child, governmental social policy, legal and regulatory framework, rights of children deprived of parental care, legal status, social orphan.

Сирітство як соціальне явище існує в будь-якому суспільстві: завжди були, є і будуть діти, які з різних причин залишаються без батьків, а їх розвиток відбувається або в іншій сім'ї, або в спеціально створених для цього установах. Однак на сьогодні в Україні особливо гостро постала проблема соціального сирітства. Причини, через які діти залишаються без батьківського піклування та виховання, різні, однак наслідок один – дитина позбувається конституційного права на сімейне виховання, тому багато в чому подальша доля таких дітей залежить від ставлення до цієї проблеми як суспільства, так і держави загалом. На нашу думку, є низка нагальних питань, а саме: що держава зробила для того, щоб діти були з батьками, і не мали потреби виїзду за кордон, що стосується проблеми пошуку роботи, рівня заробітної плати, платної освіти і не розумінням чи небажанням змінювати ситуацію?

На сьогодні в Україні складають певні особливості суспільних відносин, унаслідок яких найвищою цінністю українського суспільства стають потреби та права індивіда. Особливою цінністю кожного суспільства є діти, оскільки саме вони є основою майбутнього країни. Держава через нормативно-правову базу та органи влади повинна забезпечити кожній дитині гідне життя та створити умови для всебічного розвитку. Проте існує ситуація, коли діти з різних причин залишаються без батьківського піклування, тоді відстояти власні права та інтереси їм вкрай тяжко. У таких ситуаціях держава бере на себе зобов'язання щодо утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Ставлення держави до проблем дітей, а особливо до проблем дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є показником розвитку суспільства. Саме

тому необхідною умовою захисту дітей сиріт в українському суспільстві є вироблення державної соціальної політики, зокрема через створення дієво нормативно-правової бази, завданнями якої є не тільки дотримання основних правил, але й гармонійних розвиток кожної особистості.

Однак, незважаючи на нормативно-правові документи, які діють в українському праві, на сьогодні в Україні дитина залишається найменш захищеною ланкою суспільства, чії права часто порушуються або не визнаються взагалі. Продовжує зберігатися тенденція до зменшення загальної чисельності дітей, однак збільшується кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Зазначене є наслідком соціально-економічних, морально-етичних і психологічних негараздів проживання в державі, що спричиняє порушення основного права дитини – зростати у сімейному оточенні. Тому соціальна політика держави повинна скеровуватись на реалізацію одного із вагомих механізмів – прийняття належної нормативно-правової бази щодо визначення правового статусу соціальних сиріт та системи їх захисту.

Актуальні проблеми соціального сирітства відображенні в педагогічних, психологічних та юридичних працях, які стосуються: психологічного визначення таких термінів, як “бездомні”, “бездоглядні”, “діти вулиці”, “безпритульні”, “діти, позбавлені батьківського піклування”, “соціальні сироти” (І. Пінчука, С. Толстоухової, Є. Холостової, О. Панова); проблем сирітства, причин зростання соціального сирітства та соціальними наслідками позбавлення дітей батьківської опіки (А. Ліханова, Н. Міщенко, Є. Рибінського, В. Яковенка); розкриття соціально-педагогічних питань соціального сирітства (Л. Волинець, Н. Комарової, А. Капської, М. Лукашевича, І. Миговича та ін.); нормативно-правового забезпечення захисту соціальних сиріт (Л. Кривачук, І. Пеша, Р. Вайнолата ін.). Окремими питаннями державної політики із захисту прав дитини займалися З. Кияниця [1], І. Кучеріна [2], у тому числі, захист прав дитини за допомогою норм міжнародного приватного права досліджував О. Гончаренко. Роботи М. Батенчук присвячені забезпеченню майнових прав дітей [3]. Однак з позицій науки державного управління, вивчення нормативно-правового забезпечення прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, станом на сьогодні не проводились.

Метою статті є дослідження нормативно-правової складової механізму державного управління щодо забезпечення прав дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і розробка практичних рекомендацій щодо покращення ефективності механізмів виконання та дотримання прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування на регіональному рівні. Важливим є визначити основні причини збільшення сиріт у Львівській області та дотримання права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні, та сформулювати зокрема авторське визначення терміну “дитина-сирота”.

Починаючи з 2010 р., кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні незначними темпами зменшується. Так, якщо в 2008 р. кількість дітей цієї категорії в Україні, згідно з офіційною статистикою, становила 103 542 особи, то вже в 2010 р. їх кількість зменшилася до 98 119 осіб [4]. На Львівщині, на жаль, така тенденція: станом на 1 січня 2011 р. на обліку перебувало 2821 особа, з них 853 – це діти-сироти, на 1 січня 2012 р. – 2860 осіб, з них 858 – це діти-сироти, на 1 січня 2013 р. – 2801 особа, з них 820 – це діти-сироти,

відповідно до даних Служби у справах дітей Львівської обласної державної адміністрації [5]. Пояснення причин щодо збільшення сиріт полягає, насамперед, у погіршенні соціально-економічного становища Львівської області і пов'язаних із цим негативних суспільних процесів – спаду виробництва, зростання безробіття, зниження життєвого рівня та добробуту населення.

Серед інших причин зростання в Львівській області кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, можна назвати так: виїзд батьків за кордон у пошуках кращої долі, збільшення зловживання батьками алкогольними та наркотичними засобами, зниження моральних та сімейних цінностей у суспільстві, збільшення рівня смертності населення, злочинна діяльність та девіантна поведінка батьків, збільшення випадків жорстокого поводження батьків із дітьми, ведення способу життя “на дитячій праці” і статус одинока мати. Тому виявлення та вирішення причин, через які діти втрачають батьківське піклування, має стати основою державної соціальної політики в напрямку захисту прав дітей.

Значне занепокоєння викликає зростання кількості дітей у Львівській області, які не позбавлені батьківського піклування, однак фактично є сиротами. Батьки таких дітей із певних причин не належним чином займаються їх вихованням. Це так зване явище ще називають “соціальним сирітством”. При аналізі нормативно-правових документів постає проблема тлумачення та визначення правового статусу соціальних сиріт: у жодному з них немає визначення терміну “соціальна сирота”. Тому доводиться користуватися тими визначеннями, які подаються в науковій літературі: “соціальне сирітство” – це “соціальне явище, спричинене ухиленням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов’язків стосовно дитини” [6; 7]; “явище, обумовлене ухиленням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов’язків по відношенню до дитини” [8, с. 59]. На нашу думку, соціальне сирітство – це соціальне явище, яке визначається наявністю в суспільстві дітей, які позбавлені батьківського піклування при живих біологічних батьках.

В Україні не існує однозначного трактування поняття “соціальні сироти”. Так, у науковій і спеціальній літературі, у періодичних виданнях, у результатах соціологічних досліджень для позначення цієї категорії дітей вживають різні терміни, зокрема: “бездоглядні діти”, “безпритульні діти”, “бездомні діти”, “діти вулиці”, “діти, позбавлені батьківського піклування” тощо. Однак вважаємо, що ці поняття необхідно чітко розмежовувати і доцільно використовувати для визначення вказаної категорії дітей термін “соціальні сироти”.

У науковій літературі найбільш уживаними є такі визначення цього поняття: “соціальні сироти”: 1) це “особлива група дітей, які внаслідок соціальних, економічних та морально-психологічних причин залишилися сиротами при живих батьках” [6, с. 59]; 2) “діти, які мають біологічних батьків, але вони з різних причин не займаються їх вихованням і не піклуються про них” [8]. На нашу думку, “соціальні сироти” – це діти, позбавлені батьківського піклування із різних соціальних причин, яким гарантовано особливий соціально-правовий захист держави, тобто гарантії та їх статус підтверджений документально. На сьогодні, соціальним сиротам офіційно надається статус дітей, позбавлених батьківського піклування, однак не всі діти відповідно до законодавства підпадають під цю категорію. Однією з особливостей Львівської області є наявність кордону з

Польшею і “історичне” бажання багатьох громадян покращити свій власний добробут і дати освіту дітям. Тому особливу увагу тут необхідно приділяти саме “соціальному сирітству”, оскільки через великий рівень бідності та безробіття значна частина населення виїжджає за кордон, залишаючи при цьому своїх дітей і сім’ї. Вихованням таких “покинутих” дітей займаються: родина – в кращому випадку, в гіршому – вулиця. Залишившись без батьківської турботи, діти опиняються в категорії ризику, що, своєю чергою, може призвести до таких загальнодержавних проблем, як алкоголізм, наркоманія, різні захворювання, проституція тощо.

На сучасному етапі свого розвитку держава витрачає величезні кошти для надання різного виду матеріальних допомог та пільг на утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, однак, зважаючи на збільшення кількості сиріт в Львівській області, можна стверджувати, що механізм заходів щодо попередження виникнення сирітства ще є недовірим.

З метою забезпечення реалізації кожною дитиною права на виховання в сім’ї, зростання в безпечному сімейному оточенні, підвищення ефективності роботи державних органів та органів місцевого самоврядування із запобігання соціальному сирітству, вдосконалення системи надання соціальних послуг дітям і сім’ям з дітьми, прийнято Указ Президента “Про національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року” [9]. Основна мета стратегії є створення належних умов для забезпечення реалізації права кожної дитини на виховання в сім’ї, запобігання поширенню соціального сирітства, утворення в суспільстві сімейних цінностей.

Тому відповідно до вище наведеного Указу Президента України [9] у Львівській області прийнято розпорядження голови обласної державної адміністрації “Про затвердження плану заходів з виконання у 2013 році Національної стратегії профілактики соціального сирітства на період до 2020 року у Львівській області”.

Основним законодавчим документом, в якому містяться головні положення щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є Закон України “Про охорону дитинства” (із змінами) [10]. Зазначеним Законом визначені основні положення щодо створення необхідних умов для всебічного і гармонійного розвитку, підготовки до самостійного життя та праці дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зокрема діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, можуть бути передані під опіку чи піклування, на усиновлення або бути влаштовані на виховання. При цьому на виховання вони можуть передаватися в сім’ї громадян (приймні сім’ї), в будинки дитини, дитячі будинки, школи-інтернати, дитячі будинки сімейного типу. Контроль за умовами виховання і проживання таких дітей покладається на органи опіки і піклування, центри соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді й інші спеціально уповноважені органи.

Юридичне визначення категорії дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, подано в Законах України “Про охорону дитинства” та “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” [11].

В абзаці третьому ст.” 52 Конституції України законодавчо закріплений основний принцип захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [12]

В Україні створено розгалужену систему дитячих соціальних закладів, через які держава виконує взяті на себе зобов’язання щодо державного забезпечення прав та соціальних стандартів дітям-сиротам та дітям, позбавлених батьківського піклування, які з певних причин не виховуються в сімейних формах.

Ще одним нормативно-правовим документом, відповідно до якого здійснюються виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім’ях за принципом “гроші ходять за дитиною” № 81 від 31.01.2007 р., відповідно до якої визначено механізм призначення і розміри соціальної допомоги та грошового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [13].

Держава, відповідно до Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, забезпечує правові, організаційні, соціальні засади та гарантії, а також встановлює соціальні стандарти і нормативи підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [14]. Аналізуючи цей Закон, доцільно відзначити, що дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, державою гарантовано низку прав, які, на жаль, виконати в повному обсязі в Львівській області неможливо.

Основними завданням у напрямку боротьби зі зменшенням кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, має бути проведення профілактичної та роз’яснювальної роботи серед населення з метою запобігання жорстокому поводженню з дітьми, надання допомоги в вихованні сиріт з певними фізичними вадами, інформування сиріт про їхні права та шляхи реалізації цих прав. На сьогодні права дитини зазвичай залишаються декларативними: діти є об’єктом захисту, а не суб’єктом правових відносин. У державі немає системного підходу до врахування думки дитини на всіх етапах її життя. Проблемою залишається відсутність належного фінансування прийнятих державних соціальних програм і заходів, щодо забезпечення соціальних гарантій дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Хоча в Україні вже існує певний механізм виявлення та реагування на випадки раннього виявлення сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, однак немає відповідної законодавчої бази, яка б чітко розмежувала всі обов’язки і права суб’єктів соціальної роботи.

Ефективність виконання нормативно-правового механізму щодо вищезначених проблем можна забезпечити також через підвищення професійності та кваліфікації кадрового добору на управлінські посади та посади фахівців соціальної роботи, які були запроваджені в 2012 р., згідно з листом Міністерства соціальної політики від 26.04.2012 р. № 228/0/15-12/56 “Про

покращення надання соціальних послуг науразливішим верствам населення”. Фактична потреба у фахівцях із соціальної роботи в Львівській області у співвідношенні до кількості населення становить 1130 фахівців. На виконання соціальних ініціатив Президента України, згідно з доведеною Міністерством соціальної політики України квотою, Львівській області було надано 709 посад фахівців соціальної роботи. Тому є потреба ретельно добирати персонал на посади державних службовців у державні органи, а також створити систему навчання та підвищення кваліфікації працівників, зайнятих в установах, пов’язаних із дотриманням законодавства стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Тривожною є інформація про плінність кадрів і проведення адміністративної реформи, яка передбачає скорочення кількості працюючих в обласних і районних державних адміністраціях. Як правило, скорочення відбувається хаотично, без вивчення та аналізу кадрового складу і першочергового скорочення структур і працівників, що працюють у сфері соціального супроводу, зокрема працівників, що займаються питаннями дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Таким чином, є великий ризик втратити навіть ті здобутки в кадровому забезпеченні галузі, які є на сучасному етапі (яскравим прикладом цього була ліквідація Міністерства у справах сім’ї, молоді та спорту в 2011 р. та подальша його “реорганізація”).

Проблемним питанням залишається влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, після досягнення повноліття. Виникає проблема з отриманням житла, черга для сиріт існує, але, на жаль, держава не може забезпечити всіх відповідним житлом. Проблема житла частково вирішується на період навчання в навчальних закладах, де існують гуртожитки. Вперше у Львівській області розроблено і затверджено Регіональну програму щодо забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування у Львівській області на 2013 – 2015 рр. (затверджена рішенням Львівської обласної ради № 677 від 19 лютого 2013 р.). Частковим вирішенням цього питання стало створення на території Львівської області, відповідно до ст. 18 Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” та постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” від 8 вересня 2005 р., у с. Вовчишовичі Мостиського району обласного соціального гуртожитку для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (створений згідно розпорядження голови Львівської обласної державної адміністрації № 694 від 11 липня 2007 р.). У цьому закладі тимчасово терміном до трьох років можуть проживати діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, після завершення їхнього періоду перебування у відповідних закладах для таких дітей, дитячих будинках сімейного типу, прийомних сім’ях, за умови відсутності в них житла або в разі, коли їх житло визнане в установленому порядку непридатним для проживання або не підлягає ремонту та реконструкції. Однак цей заклад розрахований тільки на 35 осіб, а дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в області значно більше. Тому політика держави також повинна бути направлена на пошук власних і

залучених коштів для відкриття закладів соціального призначення для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які не забезпеченні житлом.

Державне управління у сфері забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, базується на комплексі засобів та заходів, спрямованих державою на захист прав сирітства, поєднанні правил та норм для нормальної життєдіяльності дітей, які з певних причин залишилися без батьківського піклування. Однак державне управління щодо забезпечення прав сиріт у Львівській області має свої особливості, пов'язані з державним кордоном, багатотнічною культурою та наявністю гірської території.

Удосконалення нормативно-правового механізму державної соціальної політики потребує подальшого доопрацювання, що стосується попередження виникнення сирітства в Україні. Це можливо через проведення профілактичної роботи серед населення та створення системи контролю та моніторингу за взяті державою зобов'язання щодо повного державного забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Аналіз недоліків системи правового забезпечення дають змогу виявити причини збільшення у Львівській області кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Література:

1. *Кияниця З.* Захист прав дитини як пріоритет державної політики / З. Кияниця // *Права дитини: сучасний досвід та інновації* : зб. інфор. і метод. матер. ; за заг. ред. Г. Лактіонової. – К. : Либідь, 2005. – С. 12–21.
2. *Кучеріна І.* Молоде покоління потребує надійного правового захисту / І. Кучеріна // *Вісник прокуратури*. – 2006. – № 7. – С. 38–42.
3. *Батенчук М.* Удосконалення організаційних механізмів забезпечення майнових прав дітей на регіональному рівні / М. Батенчук // *Ефективність державного управління [Електронний ресурс]* : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 25. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_25/fail/Batenchuk.pdf.
4. Чисельність дітей, усиновлених протягом року (2000 – 2010 рр.) [Електронний ресурс] ; Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>.
5. Статистична звітність 1-ОПС щодо кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [Електронний ресурс] ; Інформація Служби у справах дітей Львівської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : http://SuSD_LODA@ukr.net.
6. *Словник-довідник для соціальних працівників та соціальних педагогів* / [за заг. ред. А. Й. Капської]. – К., 2000. – 246 с.
7. Стан реалізації державної політики щодо захисту прав дитини. Підсумки діяльності Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини за 2009 рік (короткий виклад). Перспективи на найближчий період (2010 рік) [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.ditu.gov.ua/docs/stan-derzh-polit-2009.doc.
8. *Павлик Н.* Соціальне сирітство в законодавчому полі України / Н. Павлик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eprints.zu.edu.ua/4353/1/Павлик_Н_П.pdf.
9. Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року : Указ Президента України від 22.10.2012 р. № 609/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

10. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – С. 4. – Ст. 981.

11. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 4. – С. 267. – Ст. 147.

12. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.

13. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною" : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 81 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – С. 57. – Ст. 293.

14. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 4. – С. 267. – Ст. 147.

Надійшла до редколегії 07.10.2013 р.