

УДК 347.639: 351.763

**Харченко Юлія Петрівна**  
кандидат наук з державного управління

## **АСПЕКТИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ БЕЗ БАТЬКІВ В УКРАЇНІ**

*Анотація:* У статті здійснено аналіз соціально-правового захисту дітей без батьків через історичну призму трансформаційних процесів у суспільстві. Доведено потребу виховання дітей без батьківської опіки у сімейних формах з активним втручанням у зазначені процеси громади та інститутів громадянського суспільства.

*Ключові слова:* Державні механізми управління, діти, позбавлені батьківського піклування, органи державної влади та місцевого самоврядування.

**Харченко Ю. П. Аспекты трансформации государственного управления в сфере социально-правовой защиты детей, лишенных родительской опеки в Украине**

*Аннотация:* В статье проведен анализ социально-правовой защиты детей без родителей через историческую призму трансформационных процессов в обществе. Доказана потребность воспитания детей без родительской опеки в семейных формах с активным вмешательством в указанные процессы общества и институтов гражданского общества.

*Ключевые слова:* государственные механизмы управления, дети, лишенные родительской опеки, органы государственной власти и местного самоуправления.

**Kharchenko Y. P. Aspects of the transformation of public administration in the field of socio-legal protection of children deprived of parental care in Ukraine.**

*Annotation:* This article analyzes the social and legal protection of children without parents from the prism of historical transformation processes in the society. Proved the need for education of children without parental care in family forms with active intervention in these processes of society and civil society institutions.

*Keywords:* state control mechanisms, children deprived of parental care, public authorities and local governments.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Соціально-правовий захист дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечення їхнього повноцінного розвитку – надважлива проблема, що потребує розгляду і розв’язання в різних контекстах – історичному, соціологічному, культурологічному, демографічному, педагогічному, юридичному та, безумовно, фахового супроводу в ухваленні виважених управлінських рішень. Ідеться про розроблення таких державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, які б

дозволили отримати оптимальні умови для забезпечення прав та реалізації можливостей дітей не лише у сьогоденні, а й на майбутнє.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання захисту дитинства неодноразово ставали предметом досліджень з боку правників, філософів, соціологів і політологів, серед яких слід відзначити праці Л. Артюшкіної, С. Бадори, Г. Бевз, Л. Волинець, О. Карпенко, М. Кравченко, Г. Лактіонової, Е. Лібанової, І. Пеші, І. Цибуліної. Питання структурно-функціонального забезпечення державно-управлінської діяльності зокрема висвітлюється в роботах Г. Атаманчука, І. Коліушка, В. Лугового, Г. Одінцової, Л. Антонової, В. Бакуменка, П. Гамана, І. Горобець, Я. Жовнірчика, Б. Ісмаїлова, В. Кампо, А. Колодій, В. Малиновського, Н. Нижник та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Зазначені праці є вагомим підґрунтям для дальшого дослідження трансформаційних аспектів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є аналіз основних аспектів реформування державного управління у сфері забезпечення соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківської опіки.

**Виклад основного матеріалу.** Основним гарантом прав дітей у нашій державі є Конституція України, відповідно до якої «діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони в шлюбі чи поза ним» [1]. На підставі положень Конституції України і Конвенції ООН про права дитини 2001 року було прийнято Закон України «Про охорону дитинства», що визначає охорону дитинства стратегічним загальнонаціональним пріоритетом і з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і всебічний розвиток установлює основні засади державної політики у цій сфері [2]. Водночас економічні, соціальні, екологічні та психоемоційні негаразди, що вплинули на всі сфери діяльності держави і різних верств населення, особливо загострили ситуацію у сфері захисту дитинства та забезпечення прав підростаючого покоління. Як зазначає

Л. Кривачук, соціально-правовий захист слід здійснювати щодо таких категорій дітей: 1) діти-сироти; діти, позбавлені батьківського піклування; 2) діти трудових мігрантів; 3) бездоглядні та безпритульні діти; 4) неповнолітні з девіантною поведінкою; 5) діти-інваліди; 6) діти, які працюють; 7) діти, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф; 8) діти-біженці; 9) діти, які виховуються у багатодітних, неповних і малозабезпечених сім'ях; 10) діти, які виховуються у неблагополучних сім'ях [3, с. 139]. Варто зазначити, що держава бере на себе обов'язок із забезпечення виховання й утримання не всіх дітей без батьківської опіки, а лише тих, які мають юридично підтверджений статус дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування. Відповідно до Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування»:

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

- діти, позбавлені батьківського піклування, – це діти, які залишилися без піклування батьків у зв'язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, розшуком їх органами внутрішніх справ, пов'язаним з ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалою хворобою батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов'язки, а також підкинуті діти, діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовились батьки, та безпритульні діти.

Потреба ж у соціальному захисті дітей, які залишилися без батьківської турботи, виникла одночасно з виникненням людського суспільства, оскільки такі діти існували незалежно від економічного стану та політичного устрою. Ще в стародавніх слов'ян, які відомі з історичних джерел з VI ст. і є прямими предками нинішнього населення України, обов'язок захищати таких дітей брала на себе громада. Поява сирітства в країнах, що входили раніше до складу

Радянського Союзу, також була зумовлена комплексом особливих умов і процесів у суспільстві впродовж ХХ ст. – революцією 1917 р., трьома руйнівними війнами (Перша світова, громадянська, Друга світова), терором 20–30-х рр. ХХ ст., а також наслідками перебудови кінця 1980-х – початку 1990-х рр. [4, с. 155]. Згідно з комуністичними соціальними концепціями того часу, як стверджують історичні та соціологічні джерела, роль сім'ї в суспільстві повинна була поступово зменшуватися, поки нарешті цей інститут не зникне взагалі. Поступово нівелювався шлюб як соціально-важливий акт. У СРСР у 20–30-х роках реєстрація шлюбу та його розірвання були настільки спрощені, що займали кілька хвилин. При цьому укласти або розірвати шлюб міг один з подружжя, навіть не ставлячи до відома іншого. Зникло ставлення до шлюбу як до духовно-релігійного таїнства й акту відповідальності, на зміну чому прийшла легковажність [5]. Цей період можна вважати першою хвилею соціального сирітства у ХХ ст.

Різде збільшення чисельності дітей-сиріт, бездоглядних і безпритульних дітей спостерігається після російсько-японської війни, першої революції 1905–1907 років, Першої світової війни, Лютневої та Жовтневої революції 1917 року, громадянської війни [6, с. 29]. 1917 року всі притулки й сирітські будинки новий радянський Уряд перетворив на державні і передав під керівництво Народного комісаріату соціального забезпечення. З усіх виховних закладів, заснованих у ті роки, головною формою утримання дітей-сиріт були дитячі будинки. Найчастіше вони були змішаного типу, бо в них виховувалися дошкільнята й діти шкільного віку. 1917 року в дитячих будинках виховувалися понад 30 тисяч дітей, але їх кількість значно збільшилася вже 1918 року – 80 тисяч, 1919 р. – 125 тисяч, 1920 р. – 400 тисяч, а 1922 року – понад 540 тисяч безпритульних [7, с. 118].

Значно збільшилася кількість дітей без батьківської опіки за роки Другої світової війни, яка спричинила другу хвилю соціального сирітства. На кінець 1945 року лише дітей загиблих фронтовиків нараховувалося понад 17 тисяч, для яких було додатково відкрито 120 дитячих будинків. У цей час

активізувалася робота комісії з облаштування дітей, які залишилися без батьків. Уряд вжив заходів, спрямованих на зміцнення інституту сім'ї, однак попереднє руйнування мало невтішні результати. У країні вперше за її багатовікову історію з'явилися так звані «відмовні» діти, матері яких, не бажаючи брати на себе відповідальність за виховання, передавали дітей під розписку державі, назавжди відмовляючись від прав на дитину. Такі діти поповнювали будинки дитини, а пізніше – дитячі будинки та школи-інтернати [7, с.119].

З приходом радянської влади роль патронату і патронажу було зведено до мінімуму. Перевага надавалася колективним формам виховання дітей. Головним принципом такої виховної концепції була поширена мережа інтернатних закладів, що фінансувалися державою. Кількість дітей в одному такому закладі іноді сягала 400. Сімейні форми виховання дитини за радянської доби були менш поширені, проте казати, що їх не існувало зовсім, було б неправильним. 1925 року Народний комісаріат з охорони здоров'я видав Інструкцію «Об отдаче покинутых детей на воспитание из учреждений Охраны материнства и младенчества» [8]. Відповідно до цього документа на виховання до сімей передавалися здорові діти віком від 3-х місяців та старші. Перевага віддавалася сім'ям бездітним або небагатодітним. Сім'ї, яка брала на виховання дитину, виплачувалися кошти. Також цією Інструкцією встановлювався нагляд за дітьми, що виховуються в сім'ях. Здійснювати цей нагляд належало патронажним сестрам і делегаткам відділів охорони материнства і дитинства [8]. Пріоритетною ж формою утримання дітей, як уже зазначалося, було виховання в умовах «закритого» інтернатного закладу. Ця форма й донині залишається досить поширеною в Україні

Новий пік соціального сирітства припав на кінець 80-х – початок 90-х років. Застосування державних механізмів управління соціально-правовим захистом через відродження сімейних форм виховання в нашій країні почалося лише у 90-х роках. Це пов'язано з ратифікацією Україною 1991 року Конвенції ООН про права дитини, яку було прийнято 1989 року. Ще на початку 90-х було проголошено, що дитині для повного емоційного комфортного розвитку

найкраще рости в сім'ї, в атмосфері щастя, любові і взаєморозуміння та підкреслено, що кожна дитина має право на сім'ю [9].

Започаткування державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківської опіки, в Україні в умовах незалежності пройшло кілька етапів.

1991–1997 рр. – початок становлення державної політики незалежної України у сфері захисту прав дітей. Важливим моментом на цьому етапі стало ухвалення Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» (24 січня 1995 р.), який визначив правові основи діяльності органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, започаткував створення вертикалі органів виконавчої влади у справах дітей. Упродовж 1998–2004 рр. в Україні було створено основні засади правової бази у сфері захисту прав дітей. Зокрема було ухвалено Закон України «Про охорону дитинства» (24 квітня 2001 р.), що визначив охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет і встановив основні засади державної політики у цій сфері. Були також ухвалено закони України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» (21 червня 2001 р.), «Про освіту» (1992 р.), Сімейний кодекс України (10.01.2002 р.).

Реального прориву у сфері захисту прав дітей вдалося досягти у 2005–2007 рр. Саме в цей період розпочалася реформа державної системи опіки над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування. Результати цієї реформи дозволили зменшити чисельність безпритульних і бездоглядних дітей, надали їм правові підстави для державної допомоги. Збільшилася кількість дітей, улаштованих до прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу. Проте разом з тим стало більше дітей, позбавлених батьківського піклування, які фактично мали цей статус та були виявлені й отримали юридичне його підтвердження. А отже, кількість дітей без батьківської опіки виведені з так званої «тіні», мають юридичні підстави для дальшого влаштування та отримання державної допомоги.

Упродовж останніх 8 років динамічно розвивалися й інші форми сімейного влаштування – прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, опіка і піклування. Активізується процес з підтримки сімей, які взяли на виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, внесено суттєві зміни в законодавство про відпустки та ін. Починаючи з 2009 року всиновлена дитина була прирівняна до дитини, яка народилася, з позиції допомоги – виплати суми при народженні дитини. Крім того, батьки, які усиновили, отримували право на відпустку як відразу після всиновлення, так і щороку, що сприяло збільшенню кількості дітей, усиновлених українцями. Слід вказати, що певним «застійним» щодо розвитку соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, виявився 2011 рік, оскільки заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та ліквідація Міністерства у справах сім'ї, дітей та молоді, Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини призвела до розбалансування роботи в цьому напрямку.

Тривалий час у нашій державі утримання дітей без батьківської опіки зводилось до інтернатних закладів та меншою мірою – до сімейних форм виховання, переважно опіки, піклування. До ухвалення Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» функціонування прийомних сімей мало характер експерименту, що проводився в деяких регіонах України. Механізм створення, функціонування та припинення діяльності цих форм влаштування в Україні деталізовано постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.02 № 565 «Про затвердження Положення про прийомну сім'ю» та Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.02 № 564 «Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу».

Проте, незважаючи на ці заходи, надання переваги сімейному влаштуванню дітей, позбавлених батьківського піклування, носило суто декларативний характер. Процеси створення таких сімей та дитячих будинків відбувалися повільно, не існувало ефективного механізму стимулювання їх діяльності. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2006 року

№ 106 «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною»», було запроваджено новий механізм фінансування прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу. Починаючи з 1 січня 2006 року, батьки-вихователі в дитячих будинках сімейного типу і прийомні батьки почали отримувати з державного бюджету державну соціальну допомогу на дитину, яка проживає в сім'ї, а також – один із вихователів чи прийомних батьків – грошове забезпечення (не менш 35 % соціальної допомоги, яка виділяється на дитину).

**Висновки з даного дослідження.** Аналізуючи трансформацій процеси, яких зазнало державне управління у сфері соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні, з огляду на історичну спадщину варто вказати, що дальшого дослідження потребує реалізація права дитини на розвиток у сім'ї, в територіальній громаді, тобто виховання дітей насамперед за місцем їхнього походження; створення умов для фізичного, розумового і духовного розвитку кожної дитини; утворення закладів нового типу із сімейними формами виховання; запобігання поширенню сирітства; посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за забезпечення соціального захисту дітей; активізація територіальної громади у забезпеченні захисту прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із кола таких дітей.

**Перспективи подальших розвідок.** Зазначені перспективні напрямки й можуть стати перспективою дальших досліджень у цій сфері.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України. – Х. : Весна, 2007. – 48 с.
2. Про охорону дитинства [Електронний ресурс] : Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>.



3. Кривачук Л. Ф. Державна молодіжна політика з питань неповнолітніх в Україні (державно-управлінський аспект) : монографія / Л. Ф. Кривачук. – Львів : ЛДФА, 2009. – С. 174.
4. Ковальчук І. В. Виникнення та становлення інституту усиновлення в Київській Русі / І. В. Ковальчук // Часопис Київського інституту права. – 2008. – № 2. – С. 155–159.
5. Мацковский М. С. Социология семьи. Проблемы теории, методологии и методики / М. С. Мацковский. – М. : Наука, 1989. – 116 с.
6. Соціальна педагогіка : курс лекцій / під заг. ред. М.А. Галагузової. – М., 2000.
7. Слуцкий Е. Г. Беспризорность в России: вновь грозная реальность / Е. Г. Слуцкий // СоцИС. – 1998. – № 8. – С. 121.
8. Об отдаче покинутых детей на воспитание из учреждений Охраны материнства и младенчества : Инструкция НКЗдрава РСФСР от 25 августа 1925 г. № 000.04-15.
9. Петрочко Ж. В. Положення Конвенції ООН про права дитини як методологічні засади розвитку юної особистості / Ж. В. Петрочко // Психолого-педагогічні засади розвитку особистості в освітньому просторі : матер. методолог. семін. АПН України (м. Київ, 19 берез. 2008 р.). – К., 2008. – 728 с.

**Statement of the problem and urgency.** Protecting the rights of children to ensure their full development is a problem of national importance, which should not only be considered and solved in different contexts: the historical, sociological, cultural, demographic, pedagogical, legal, and also, of course, accompanied by the adoption of balanced management decisions.

**The purpose of the article** – to develop the mechanisms of state control of social and legal protection of children without parental care, which would help to ensure optimal conditions for ensuring the rights of children and pursue opportunities not only in present but also in future.

**Our task was to study** – to analyses of the main aspects of public administration reform in the area of social and legal protection of children deprived of parental care.

**Summary.** It should be noted that the state has a duty to provide education and maintenance not to all children without parental care, but only those who have legally confirmed status of orphans or children deprived of parental care. The notions "orphan child" and "children deprived of parental care" are given interpretation according to the Law of Ukraine "On the organizational and legal conditions for social protection of children without parental care. It is noted that the need in social protection of children without parental care, appeared simultaneously with the emergence of human society, because such children existed regardless of economic

status and political system in it. The description of socio-legal protection of children in different circumstances lost the custody of their own parents, particularly in Soviet and post-Soviet times have been provided in the article. The main periods of initiation mechanisms of state control of social and legal protection of children deprived of parental care in Ukraine during the time of independence in the sphere of the protection of children's rights has been worked out.

1991-1997 – It is the beginning of the formation of public policy of independent Ukraine for the protection of children's rights. The important point at this stage was the adoption of the Law of Ukraine "On structures and services for children and special establishments for children" (January 24, 1995), which established the legal framework for agencies and services for children and special establishments for children, was created the possibility for vertical of executive power in children's right. During the 1998-2004 the basic principles of the legal framework for the protection of children's rights have been established in Ukraine. In particular, the Law of Ukraine "On Protection of Childhood" (April 24, 2001 was adopted), which defined the Child Protection in Ukraine as a strategic national priority and established the basic principles of state policy in this area. The laws of Ukraine "On social work with children and young people" (21 June 2001). "On Education" (1992 p.). Family Code of Ukraine (10.01.2002 g.) were adopted. A real breakthrough in the field of children's rights was achieved in 2005-2007. During this period began the reform of state childcare system of deprived orphans and children of parental care. The results of this reform allowed to reduce the number of homeless and neglected children, gave them a legal basis for state aid. Over the last 8 years the other family-oriented forms placement have been dynamically developed - a foster care, family-type homes, care and concern.

**Conclusions and outcomes.** Analyzing the transformation process, which has undergone governance in social and legal protection of children deprived of parental care in Ukraine, taking into account the historical legacy it should be noted that further research needs the realization of child's creating development in the family, in the local community ie parenting primarily at their place of origin; creating

conditions for physical, mental and spiritual development of each child; creating educational institutions of a new type with family care; prevention of orphanhood; strengthening the responsibility of local authorities and local governments to ensure social protection of children; activation of territorial communities in protecting the rights of orphans and children deprived of parental care, persons from among these children.