



## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Людмила Федорівна КРИВАЧУК,**

доктор наук з державного управління, доцент,  
вчений секретар Львівської державної фінансової академії,  
*kryvachuk@ukr.net*

**Емілія Іванівна КОСТИШИН,**

кандидат історичних наук,  
доцент кафедри соціальних і гуманітарних дисциплін  
Львівської державної фінансової академії,  
*emilia.kostyshyn@gmail.com*

УДК 351.763:347.157 (477)

### ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ДИТИНСТВА: ПРИЧИНИ ДИТЯЧОЇ БЕЗДОГЛЯДНОСТІ ТА БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ

*Проаналізовано причини дитячої бездоглядності та безпритульності. З'ясовано сутність понять "бездоглядні діти" і "безпритульні діти", зокрема: "безпритульні діти" — це "діти, які були покинуті батьками, самі залишили сім'ю або дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання", "бездоглядні діти" — це "діти, які мають сім'ю та визначене місце проживання, однак не забезпечені сприятливими умовами для духовного чи фізичного розвитку". Установлено, що існує велика кількість причин, що призводять до дитячої бездоглядності та безпритульності. Ці причини є досить різноманітними, стосуються основних сфер життєдіяльності людини та є взаємопов'язаними між собою. Причини виникнення і поширення дитячої бездоглядності та безпритульності багатоаспектні. Вони мають комплексний характер, обумовлені системою правових і соціально-політичних умов функціонування держави, станом суспільної моралі, положенням інституту сім'ї у суспільстві. Виявлено, що явище дитячої бездоглядності та безпритульності спричинене значною мірою кризою сімейних взаємин, збільшенням кількості неблагополучних сімей, послабленням виховної функції сім'ї. Акцентовано увагу на необхідності розроблення та впровадження цілісної державної системи захисту та допомоги бездоглядним і безпритульним дітям.*

**Ключові слова:** державна політика у сфері охорони дитинства, діти, бездоглядні діти, безпритульні діти, причини дитячої бездоглядності та безпритульності.

© Кривачук Л. Ф., Костишин Е. І., 2014



Проблема дитячої бездоглядності та безпритульності в сучасній Україні набула загальнодержавного значення, стала предметом стурбованості і посиленої уваги широких кіл громадськості, органів державного управління та місцевого самоврядування. Дитяча бездоглядність та безпритульність не може нікого залишати байдужим, оскільки у фізичній та моральній занедбаності дітей криється джерело небезпеки для розвитку культури, майбутнього здоров'я народу та його моральності.

Значущість та актуалізацію цієї проблеми підтверджує Закон України “Про основи національної безпеки України” (від 19 червня 2003 р. № 964–IV), в якому дитячу бездоглядність та безпритульність виокремлено як загрозу національній безпеці України в соціальній та гуманітарній сферах (ст. 7) [1]. Важливо також звернути увагу на зв'язок смертності дітей віком до п'яти років від зовнішніх причин з дитячою бездоглядністю, зокрема у Національній доповіді “Цілі розвитку тисячоліття. Україна” зазначено, що основною причиною відмінностей між Україною та розвиненими європейськими країнами за рівнем смертності дітей віком до п'яти років є відносно висока смертність внаслідок зовнішніх причин, тобто тих причин, яких можна було б уникнути за умов належного догляду за дитиною [2, с. 65].

Причини виникнення безпритульності у 20–х рр. минулого століття, окремі аспекти її подолання у сучасних умовах висвітлені в дисертаційних дослідженнях С. Коваленко (1954 р.), П. Середи (1974 р.), А. Гусак (1976 р.), І. Діптан (1991 р.), Б. Драмарецького (1997 р.), А. Зінченко (2002 р.) та інших. Проблему вивчення соціальних і психологічних особливостей бездоглядних і безпритульних дітей та причин виходу таких дітей на вулицю досліджували О. Антонова-Турченко, С. Бадора, О. Безпалько, В. Зарецький, І. Зверева, І. Дубровіна, А. Капська, Н. Комарова, С. Кононенко, Й. Лангмейер, М. Лісіна, Д. Матец, З. Матейчик, А. Полянничко, І. П'єша, Т. Шатохіна тощо. Розробкою механізмів державного управління протидії дитячій бездоглядності та безпритульності займається І. Горобець. Однак проблематика дитячої бездоглядності та безпритульності полягає у державно-управлінському аспекті в контексті розробки окремого напрямку державної політики у сфері охорони дитинства, а саме: запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності є недостатньо дослідженим.

*Метою статті є дослідження основних причин поширення дитячої бездоглядності та безпритульності в Україні.*

Грунтовність висвітлення будь-якого явища залежить від аналізу виникнення та стійкості його причинно-наслідкових зв'язків. Тому при розробці державно-управлінських механізмів запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності в Україні важливо з'ясувати причини її поширення.

Розглядаючи проблему дитячої бездоглядності та безпритульності, причини поширення цього явища, доцільно з'ясувати сутність понять “безпритульні діти” та “бездоглядні діти”. В енциклопедичній літературі зазначено, що “безпритульні діти” — це “діти, які не мають батьківської або державної опіки, постійного місця проживання, відповідних віку позитивних занять, необхідного нагляду, систематичного навчання і виховання” [3, с. 146]. Нормативно-правове визначення поняття “безпритульні діти” вперше у сучасному законодавстві України було введено у 2001 році в Законі України “Про охорону дитинства” від 26 квітня 2001 р. № 2402–III [4], де цей термін визначено так: “безпритульні діти” — це “діти, які були покинуті батьками, самі залишили сім'ю або дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання”. У Законі України “Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей” від 2 червня 2005 р. № 2623–IV [5] міститься таке визначення: “безпритульні діти” — це “діти, які були вимушені залишити або самі залишили сім'ю чи дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання”.

Більш складним та неоднозначним є поняття “бездоглядні діти”, яке тлумачать так: “бездоглядні діти” — це “діти, незабезпечені сприятливими умовами для фізичного, духовного та інтелектуального розвитку (матеріальне благополуччя сім'ї, належне виховання, догляд та дбайливе ставлення до дитини, здорова моральна атмосфера тощо)” [6, с. 13]. У контексті формування та реалізації державної політики у сфері



охорони дитинства логічним є трактування цього поняття І. Горобець: “бездоглядні діти” — це “діти, які мають сім’ю та визначене місце проживання, однак не забезпечені сприятливими умовами для духовного чи фізичного розвитку” [7, с. 44].

Аналіз наукових досліджень показує, що існує велика кількість причин, що призводять до дитячої бездоглядності та безпритульності. Ці причини є досить різноманітними, стосуються основних сфер життєдіяльності людини та є взаємопов’язаними між собою. Причини виникнення і поширення дитячої бездоглядності та безпритульності багатоаспектні. Вони мають комплексний характер, обумовлені системою правових і соціально-політичних умов функціонування держави, станом суспільної моралі, положенням інституту сім’ї у суспільстві.

Найбільш поширеними причинами дитячої бездоглядності та безпритульності, на думку І. Долі, є:

- 1) неспроможність багатьох сімей виховувати дітей, мотивована бідністю, безвідповідальністю батьків;
- 2) застосування у сім’ях жорстоких форм виховання;
- 3) недосконалість реабілітаційно-профілактичної роботи, яка здійснюється у притулках для дітей;
- 4) безробіття, зростання цін на товари першої необхідності, зокрема дитячої і, як результат, погіршення матеріального благополуччя значної частини населення України [8, с. 57].

Серед причин дитячої бездоглядності та безпритульності у сучасних соціально-економічних умовах Т. Лорінцева виділяє девіантну поведінку та ув’язнення батьків, позашлюбне народження дитини, незадовільні матеріальні та житлові умови, морально-психологічний клімат сім’ї та психологічну незрілість батьків, неготовність до народження та виховання дитини, моральну кризу суспільства, падіння цінності народження і виховання дитини тощо [9].

Окремі вітчизняні науковці (О. Антонова-Турченко, Л. Волинець, Н. Комарова, І. Іванова, І. П’єша, В. Футерко) найбільш поширеною причиною дитячої бездоглядності та безпритульності вважають зловживання батьками алкоголем чи наркотиками [10; 11]. Дослідження С. Кушнарєва свідчить, що причинами втечі з дому дітей є бажання змінити середовище (25 %), погані взаємини в сім’ї (18,6 %) [12]. Б. Кобзар зазначає, що причинами дитячої безпритульності, жебрацтва, алкоголізму, наркоманії, проституції є вигнання дітей з дому (38 %), втеча дітей з рідного дому (15 %), матеріальна неспроможність утримувати дитину (10 %), фізичне насильство в сім’ї у ставленні до дитини (6 %), інші мотиви (31 %) [13].

За іншим підходом (В. Дейна) причини дитячої бездоглядності та безпритульності поділяються на економічні та соціальні. До економічних належать:

- 1) низький матеріальний рівень;
- 2) безробіття;
- 3) зайнятість батьків торгівлею, що зумовлює часту і довготривалу відсутність батьків;
- 4) погіршення функціонування державних закладів, що мають займатися вихованням та утриманням дітей;
- 5) відсутність постійного житла.

Соціальними причинами є такі:

- 1) асоціальний спосіб життя (алкоголізм, наркоманія, токсикоманія);
- 2) проституція;
- 3) участь у протизаконній діяльності;
- 4) примушення дітей до жебрацтва дорослими членами родини;
- 5) насильство над дітьми в сім’ї та в державних закладах;
- 6) послаблення моральної відповідальності батьків за виховання дітей [14, с. 35].

Такі науковці, як А. Биков, Л. Оліференко, Т. Шульга причинами дитячої бездоглядності та безпритульності вважають:

- 1) відмову батьків від дітей;



2) відсутність батьківського піклування про дітей, передачу дітей на виховання рідним, а також іншим людям;

- 3) експлуатація дітей у сім'ї;
- 4) жорстоке ставлення до дитини;
- 5) власний стан дітей [15, с. 24–31].

У Державній доповіді про становище дітей в Україні “Проблеми бездоглядності та безпритульності дітей” (власне, це єдина тематична доповідь з цієї проблеми) визначено такі основні причини цього явища:

1) низький рівень матеріального добробуту сім'ї, обмежений житловими проблемами, безробіттям, іншими соціально-економічними чинниками;

2) функціональна неадекватність сім'ї (алкоголізм і наркоманія в сім'ї, жорстоке ставлення до дитини тощо);

- 3) відчуження дітей від шкільного середовища;
- 4) вади та обмеженість можливостей соціалізації дитини в інтернатних закладах;
- 5) проблеми організації дозвілля дітей;
- 6) вплив засобів масової інформації [6, с. 36–99].

За результатами соціологічного дослідження, проведеного Державним інститутом проблем сім'ї та молоді, визначено громадську думку щодо основних причин поширення дитячої бездоглядності та безпритульності:

- 1) поширення алкоголізації населення (58 %);
- 2) бідність сімей з дітьми (56 %);
- 3) безвідповідальне ставлення батьків (56 %);
- 4) зловживання батьків наркотичними засобами (52 %);
- 5) відсутність дієвих соціальних програм (45 %);
- 6) зниження рівня моральності населення (38 %);
- 7) злочинна діяльність батьків (30 %);
- 8) агресивна поведінка батьків (25 %);
- 9) підвищення рівня смертності населення (25 %);
- 10) психічні захворювання (22 %) [16, с. 24].

Враховуючи вищенаведені результати соціологічного дослідження, І. П'єша поділяє причини дитячої бездоглядності та безпритульності на дві категорії: внутрішньо-сімейні та загальнодержавні.

До внутрішньо-сімейних відносить такі:

- 1) безвідповідальне ставлення батьків до виконання своїх обов'язків;
- 2) вживання батьками алкоголю, наркотичних речовин;
- 3) злочинна діяльність батьків.

До причин загальнодержавного характеру відносить:

- 1) бідність сімей, які виховують неповнолітніх дітей;
- 2) відсутність дієвих соціальних програм підтримки сімей з дітьми;
- 3) зниження морального рівня населення країни;
- 4) підвищення рівня смертності та психічної захворюваності населення [17,

с. 60–61].

У рамках дослідження “Соціальні послуги безпритульним і бездоглядним дітям”, проведеного Державним інститутом проблем сім'ї та молоді, експерти визначили такі причини поширення дитячої бездоглядності та безпритульності:

- 1) алкоголізм батьків (98 %);
- 2) безвідповідальне ставлення батьків до виконання батьківських обов'язків (90 %);
- 3) агресивна поведінка батьків, насильство в сім'ї (61 %);
- 4) бідність сімей з дітьми (58 %);
- 5) асоціальна поведінка дітей (37 %);
- 6) негативні стосунки з вітчимою або мачухою (37 %);
- 7) втеча дітей з інтернатних закладів (32 %);
- 8) відмова батьків від дітей (18 %);



- 9) конфліктні стосунки з батьками в зовні благополучних сім'ях (18 %);
- 10) злочинна діяльність батьків (16 %);
- 11) зловживання батьків наркотичними засобами (16 %) [18, с. 46].

Найбільш структуровано та багатоаспектно причини дитячої бездоглядності та безпритульності виділили такі вітчизняні науковці, як О. Безпалько, Л. Гурковська, Т. Журавель, І. Зверева, Ж. Петрочко, зокрема:

- 1) соціально-економічні: бідність сімей з дітьми; вимушена трудова міграція, економічна експлуатація дорослими дитячої праці;
- 2) соціально-психологічні: послаблення відповідальності батьків щодо утримання й виховання дітей; асоціальна поведінка батьків; жорстокі форми виховання дітей у сім'ях, психологічна криза стосунків батьків та дітей;
- 3) організаційні: недосконалість системи соціального забезпечення і соціальної підтримки сімей з дітьми; нездатність державної інтернатної системи забезпечити соціалізацію вихованців з урахуванням їх потреб та умов розвитку суспільства [19, с. 18].

Отже, причини дитячої бездоглядності та безпритульності породжені сучасним станом політики, економіки, культури, освіти. Перевантаженість багатьох батьків роботою зменшує можливість спілкування з дітьми. Посилена алкоголізація та наркотизація деяких сімей відчужує батьків від дітей, залишає їх наодинці, штовхає на вулицю. Також дитячу бездоглядність і безпритульність спричиняє розлучення батьків. Окремою причиною є позиція школи, яка часто зберігає дистанцію з бездоглядними та безпритульними дітьми. Зростає кількість сімей з дітьми, котрі мають доходи нижче прожиткового мінімуму.

Узагальнення та аналіз результатів наукових досліджень щодо причин дитячої бездоглядності та безпритульності в Україні дають можливість зробити певні висновки.

Вважаємо, що явище дитячої бездоглядності та безпритульності спричинене значною мірою кризою сімейних взаємин, збільшенням числа неблагополучних сімей, послабленням виховної функції сім'ї. У сучасних політичних умовах проблема дитячої бездоглядності та безпритульності набуває особливого загострення, у зв'язку із збільшенням кількості сімей з дітьми (переселенців з Донецької та Луганської обл.), які залишились без місця проживання та засобів існування. Розв'язання проблеми поширення дитячої бездоглядності та безпритульності в Україні, на нашу думку, потребує розроблення та впровадження чіткої цілісної державної системи обліку, захисту та допомоги бездоглядним і безпритульним дітям: від першого контакту з дитиною, котра опинилася у скрутному становищі на вулиці, до її остаточної соціалізації та реабілітації.

Розбудова нових політичних та економічних засад України потребує вироблення якісно нового державно-управлінського підходу до забезпечення дітям України повноцінного розвитку відповідно до їхніх потреб. Тому сьогодні акцент має бути перенесений на гарантії держави щодо реалізації прав і можливостей для бездоглядних і безпритульних дітей у нових складних соціокультурних умовах.

#### Список використаних джерел

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
2. Національна доповідь "Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна 2010" [Електронний ресурс] Інститут інформаційних технологій і засобів навчання. — URL : <http://www.ime.edu.ua.net/cont/Cili.pdf>.
3. Соціальна робота [Текст] : короткий енциклопедичний словник. — К. : ДЦССМ, 2002. — 536 с.
4. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III [Електронний ресурс] Верховна Рада України, Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>.



5. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей : Закон України від 02.06.2005 р. № 2623-IV [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>.
6. Проблеми бездоглядності і безпритульності дітей в Україні [Текст] : державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2003 р. — К. : Держ. інст. проблем сім'ї та молоді, 2004. — 195 с.
7. Горобець, І. В. Проблеми законодавчого забезпечення державної політики щодо дитячої безпритульності та бездоглядності [Текст] / І. В. Горобець // Актуальні проблеми державного управління. — Вип. 3 (39) — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 42-44.
8. Доля, І. М. Подолання дитячої безпритульності: міжнародна та вітчизняна практика [Текст] / І. М. Доля // Стратегічні пріоритети. — 2010. — № 1. — С. 55-59.
9. Лорінцева, Т. Феномен раннього соціального сирітства [Текст] / Т. Лорінцева // Соціальний педагог / [упорядн. : Т. Шаповал, Т. Гончаренко]. — К. : Шкільний світ; Вид-во Л. Галіцина, 2006. — С. 76-80.
10. Соціальне сирітство в Україні: експертна оцінка та аналіз існуючої системи утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування [Текст] / Л. С. Волинець, Н. М. Комарова та ін. — К. : Укр. ін-т соціальних досліджень, 1998. — 119 с.
11. Футерко, В. Проблема сиріт очима громади [Текст] / В. Футерко. — Івано-Франківськ : Місто, 2004. — 100 с.
12. Кушнар'юв, С. В. Зона турботи нашої [Текст] / С. В. Кушнар'юв // Журнал для батьків. — 1999. — № 3. — С. 34-35.
13. Кобзар, Б. С. Діти — наше майбутнє [Текст] / Б. С. Кобзар // Журнал для батьків. — 1999. — № 1. — С. 29-30.
14. Дейна, В. В. Діти, позбавлені батьківського піклування, як феномен соціального сирітства [Текст] / В. В. Дейна // Соціальна педагогіка: теорія і практика. — 2006. — № 1. — С. 33-37.
15. Шульга, Т. І. Соціально-психологічна допомога знедоленим дітям: досвід досліджень та практичної роботи [Текст] : навч. посіб. / Т. І. Шульга, Л. Я. Оліференко, А. Р. Биков. — М. : УРАО, 2003. — 110 с.
16. Бондаренко, Т. В. Причини і наслідки позбавлення батьківських прав [Текст] / Т. В. Бондаренко // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. — 2006. — № 1. — С. 23-30.
17. П'єша, І. В. Причини соціального сирітства та розвиток сімейних форм виховання дітей-сиріт в умовах трансформації українського суспільства [Текст] / І. В. П'єша // Український соціум. — 2006. — № 2. — С. 59-68.
18. П'єша, І. В. Соціальна допомога безпритульним та бездоглядним дітям, що надається закладами та організаціями різного підпорядкування [Текст] / І. В. П'єша // Український соціум. — 2007. — № 5-6 (22-23). — С. 44-56.
19. Комплексна допомога бездоглядним та безпритульним дітям [Текст] : метод. посіб. / О. В. Безпалько, Л. П. Гурковська, Т. В. Журавель та ін. ; [за ред. І. Д. Звереві, Ж. В. Петрочко]. — К. : КАЛИТА, 2010. — 376 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою соціальних і гуманітарних дисциплін  
Львівської державної фінансової академії  
(протокол № 5 від 3 листопада 2014 року)*

Надійшла до редакції 12.11.2014



**Кривачук Л. Ф., Костышин Е. И. Государственная политика в сфере охраны детства: причины детской безнадзорности и беспризорности**

*Проанализированы причины детской безнадзорности и беспризорности. Выявлено сущность понятий “безнадзорные дети” и “беспризорные дети”, в частности: “беспризорные дети” — это “дети, которые были брошены родителями, сами оставили семью или детские учреждения, где они воспитывались, и не имеют определенного места жительства”, “безнадзорные дети” — это “дети, имеющие семью и определенное место проживания, однако не обеспечены благоприятными условиями для духовного или физического развития”. Установлено, что существует большое количество причин, приводящих к детской безнадзорности и беспризорности. Эти причины достаточно разнообразны, касаются основных сфер жизнедеятельности человека и взаимосвязаны между собой. Причины возникновения и распространения детской безнадзорности и беспризорности многоаспектны. Они имеют комплексный характер, обусловлены системой правовых и социально-политических условий функционирования государства, состоянием общественной морали, положением института семьи в обществе. Выявлено, что явление детской безнадзорности и беспризорности вызвано значительной степенью кризисом семейных взаимоотношений, увеличением числа неблагополучных семей, ослаблением воспитательной функции семьи. Акцентировано внимание на необходимости разработки и внедрения целостной государственной системы защиты и помощи безнадзорным и беспризорным детям.*

**Ключевые слова:** государственная политика в сфере охраны детства, дети, безнадзорные дети, беспризорные дети, причины детской безнадзорности и беспризорности.

**Kryvachuk, L. F.; Kostyshyn, E. I. State Policy in the Field of Childhood Protection: Reasons of Child Neglect and Homelessness**

*The reasons of child negligence and homelessness have been analyzed. The essence of the concepts of “neglected children” and “street children” in particular “street children” — those “children who have been abandoned by their parents, themselves or family leave, child care, where they trained and have no fixed abode”, “neglected children” — those “children who have a family residence and determined, but not the achievement of spiritual and physical development”. It was established that there are many reasons that lead to child negligence and homelessness. These reasons are quite different, concerning the main areas of human activity and are interconnected with each other. Causes of occurrence and spreading of child negligence and homelessness are multifaceted. They are complex due to the system of legal, social and political conditions of functioning of the state, the state of public morals, the situation of the family in society. It was revealed that the phenomenon of child negligence and homelessness crisis caused largely family relationships, the increasing number of dysfunctional families, weakening educational function of the family. The attention is drawn to the need of development and implementation of integrated system of public protection and help homeless and street children.*

**Keywords:** state policy in the field of childhood protection, children, neglected children, street children, reasons of child negligence and homelessness.

