

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 352/354:342.7-053.2

Ю.І. Олифіренко, здобувач

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ****Ю.И. Олифиренко**, соискатель

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА****Yuliia Olyfirenko**, candidate

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

**THE IMPROVEMENT TRENDS IN THE WORK OF STATE EXECUTIVE BODIES
IN CHARGE OF CHILD'S RIGHTS PROTECTION**

Проаналізовано структуру та функції органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі захисту прав дитини, а також організацію системи захисту прав дитини на рівні територіальної громади, охарактеризовано правовий статус органів опіки та піклування, визначено основні проблеми в їх діяльності, що не дозволяють їм ефективно здійснювати повноваження з охорони дитинства. Запропоновано шляхи вдосконалення системи захисту прав дитини на державному та місцевому рівні.

Ключові слова: громада, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, захист дітей, соціальне сирітство, соціальні сироти, діти, які опинились у складних життєвих обставинах, бездоглядні, безпритульні діти.

Проанализировано структуру и функции органов государственной власти и местного самоуправления в сфере защиты прав ребенка, а также организацию системы защиты прав ребенка на уровне территориальной общины, дана характеристика правового статуса органов опеки и попечительства, определены основные проблемы в их деятельности, которые не позволяют им эффективно осуществлять полномочия в сфере охраны детства. Предложены пути усовершенствования системы защиты прав ребенка на государственном и местном уровне.

Ключевые слова: община, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, защита детей, социальное сиротство, социальные сироты, дети, которые оказались в сложных жизненных обстоятельствах, безнадзорные, беспризорные дети.

The structure and function of state and local bodies in charge of child's protection and the way of organizing protection system of child's right on the level of territorial community have been analysed, the legislative status of social protection institutions for children without parental care have been characterized the main problems in their activities which prevent them from providing effective measures in protection of childhood have been defined. The ways of improvement in the system of protection children's right on governmental and local levels have been proposed.

Key words: community, state executive bodies, local self-governmental bodies, child's protection, social orphanhood, social orphans, children, who are under difficult conditions of life, homeless children, abandoned children.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 51 Конституції України [7], ст. 5 Сімейного кодексу України [25] держава охороняє сім'ю, дитинство, материнство, батьківство, забезпечує охорону прав матері та батька, створює умови для зміцнення сім'ї. Кожна дитина має право на проживання в сім'ї разом з батьками або в сім'ї одного з них та на піклування батьків.

Статтею 9 Конвенції ООН про права дитини [8] визначено, що держава має забезпечити, щоб дитина не розлучалася з батьками всупереч їх бажанню, за винятком випадків, коли за рішенням суду буде встановлено, що таке розлучення необхідне в якнайкращих інтересах дитини.

Незважаючи на помітне зменшення кількості судових рішень про позбавлення батьківських прав, їх обсяги все ще залишаються досить значними. Так, судами першої інстанції із задоволенням позову щорічно приймається 10–11 тис. таких рішень [28, с. 177]. Тобто щонайменше 30 дітей щодня стають сиротами при живих батьках.

Поширеною є також тенденція щодо наповнення інтернатних закладів дітьми із багатодітних та малозабезпечених сімей. Через відсутність можливості у таких батьків відвідувати дітей (віддаленість закладів від їх місця проживання, фінансову неспроможність) зазначена обставина стає в подальшому формальною підставою для позбавлення їх батьківських прав.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Виділення невирішених питань. Вирішенню проблем дитячої бездоглядності, безпритульності та соціального сирітства присвячено багато ґрунтовних наукових досліджень, серед яких праці О.В. Безпалько, О.В. Вакуленко, Н.М. Комарової, Н.Ф. Романової та інших. Проблемі удосконалення діючої системи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони дитинства, зокрема, присвячені праці М. Бутка, Ю. Харченко, І. Цибуліної.

Водночас більшої уваги потребує здійснення аналізу системи захисту прав дитини на місцевому рівні, особливо на рівні територіальної громади.

Метою цієї статті є здійснення аналізу структури та функцій органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі захисту прав дитини, що дозволить визначити шляхи вдосконалення механізму державного управління у цій сфері.

Викладення основного матеріалу. В Україні сформовано систему органів державної влади й місцевого самоврядування, які покликані вирішувати питання забезпечення прав дитини, а також сприяти запобіганню негативним явищам у дитячому середовищі.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону дитинства» [19], визначає державну політику у сфері дитинства Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган країни. Приймаючи закони, парламент створює правову базу для зміцнення сім'ї, захисту дитинства, запобігання негативним проявам у дитячому середовищі. Крім того, Верховна Рада України призначає та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, який забезпечує парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та захист прав кожного на території України, у тому числі і дітей.

При Уповноваженому Верховної Ради з прав людини діє представник Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності.

Повноваження Президента України у цій сфері визначені Конституцією України, відповідно до якої він є гарантом додержання Конституції [7], прав і свобод людини та громадянина. Крім того, Президент України підписує закони, прийняті Верховною Радою України.

Забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері Уповноважений Президента України з прав дитини при Президенті України [12].

Реалізацію державної політики щодо охорони дитинства через розроблення і здійснення відповідних цільових загальнодержавних програм забезпечує Кабінет Міністрів України [14].

Координація та методологічне забезпечення діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у цій сфері покладена на Міністерство соціальної політики України.

До структури Міністерства належать Департамент захисту прав дітей та усиновлення, Департамент сімейної, гендерної політики та протидії торгівлі людьми та Управління профілактики соціального сирітства, діяльність яких спрямована на забезпечення захисту прав, свобод та інтересів дітей.

На обласному, міському та районному рівнях реалізацію державної політики у сфері захисту прав дітей, запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності та координацію діяльності у сфері захисту прав дитини забезпечують служби у справах дітей [17].

На рівні територіальних громад соціальний захист та захист прав дітей забезпечують органи опіки та піклування, якими відповідно до цивільного законодавства є районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Органи опіки та піклування мають такі повноваження:

- згідно з п. 7 ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] у відданні виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх, а відповідно до ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [15] серед інших повноважень місцевих державних адміністрацій визначена функція щодо реалізації державної політики в галузі материнства і дитинства;

- відповідно до ст. 11 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [13] ці органи провадять діяльність з надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, із захисту особистих, майнових та житлових прав дітей;

- Сімейний кодекс України надає повноваження органам опіки та піклування, у тому числі рівня сільських та селищних рад, щодо підготовки позовів про позбавлення батьківських прав, відібрання дітей, вирішення питань негайного відібрання дітей;

- Закон України «Про охорону дитинства» (ст. 5) [19] покладає на місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечення контролю за дотриманням в ігрових залах, комп'ютерних клубах, відеотеках, дискотеках, інших розважальних закладах та громадських місцях правопорядку та етичних норм стосовно дітей;

- Закон України «Про соціальні послуги» поряд з іншими органами визначає орган опіки та піклування як уповноважений орган, що здійснює соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю [22];

- Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» (ст. 3) серед органів та установ, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, визначає орган опіки та піклування [21].

Повноваження органів опіки та піклування у сфері захисту прав дітей залишених без батьківського піклування, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, детально визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» [9]. Цей нормативно-правовий акт розподіляє сфери компетенції щодо захисту дітей цієї категорії між районними державними адміністраціями та сільськими і селищними радами.

Для допомоги в роботі органів опіки та піклування районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад створюються комісії з питань захисту прав дитини, які мають консультативно-дорадчі функції. Діяльність цих дорадчих органів регулюється відповідним типовим положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 866 [9].

Проведений нами аналіз свідчить про те, що система органів опіки та піклування в Україні складається з трьох рівнів:

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

Між різними рівнями органів опіки та піклування немає ієрархічної підпорядкованості, підзвітності, підконтрольності та належної взаємодії. Залежно від рівня, ці органи мають різний обсяг повноважень, хоча спостерігається часткове дублювання функцій, що призводить до конфлікту компетенції між органами опіки та піклування виконавчого рівня влади та місцевого самоврядування.

Так, найбільшим обсягом повноважень у прийнятті рішень відносно дітей наділені районні державні адміністрації. На рівні територіальних громад таким же обсягом повноважень наділені лише виконавчі комітети міст обласного значення.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

У разі коли органом опіки та піклування є виконавчий комітет міста районного значення, рішення відносно дітей (надання статусу дитини-сироти, дитини, позбавленої батьківського піклування, рішення про влаштування дитини, вирішення спорів між батьками, надання дозволів на продаж, придбання житла) приймаються районною державною адміністрацією.

Тобто спостерігається централізація повноважень органів опіки та піклування рівня виконавчої влади у сфері охорони дитинства, натомість органи опіки та піклування на базовому рівні місцевого самоврядування є фактично відсторонені від вирішення цих питань.

Розподіл повноважень органів опіки та піклування районного, сільського і селищного рівня наведено на рис. 1.



Рис. 1. Розподіл повноважень органів опіки та піклування районного, сільського і селищного рівня

Слід зазначити, що більш широке коло повноважень у сфері захисту прав дітей районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів, районних у містах рад пов'язано із наявністю в їх складі спеціальних підрозділів – служб у справах дітей, які безпосередньо забезпечують цю діяльність.

У сільських та селищних радах посади, до повноважень яких належав би захист прав дітей, відсутні.

Проведений аналіз та практичний досвід автора у сфері захисту прав дітей дає змогу виділити основні проблеми, які не дозволяють в повному обсязі та ефективно забезпечувати реалізацію державної політики в цьому напрямі. Серед яких виділимо наступні.

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

Як слушно зазначає Є.О. Парамонов, система державних органів та установ, які опікуються правами дитини в Україні, є нестабільною і перебуває у постійному русі. Вона змінюється, переформовується залежно від вимог часу та бачення означених питань керівництвом держави [10].

Так, у 2011 році внаслідок зміни структури органів виконавчої влади було ліквідовано спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї – Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту та передано його функції Мінсоцполітики України [18].

Перепідпорядкування управління системою захисту інтересів дітей Міністерству соціальної політики України, на наш погляд, послаблює державну політику у цій сфері. Наслідком такого поглинання може бути подальший розвиток системи державних допомог та соціальних послуг вразливим категоріям сімей, водночас поза увагою залишиться формування державної політики, спрямованої на підтримку інституту сім'ї, захист сімей та дітей у широкому розумінні.

2. Відсутність належної координації.

Як на центральному, так і на місцевому рівні функції захисту прав дітей та сімей фрагментарно розподілені між трьома структурами, діяльність яких тісно переплітається, дублюється та не має чітких меж.

На центральному рівні – Департаментом захисту прав дитини та усиновлення, Управлінням профілактики соціального сирітства та Департаментом сімейної, гендерної політики та протидії торгівлі людьми, що підпорядковуються Мінсоцполітики України.

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

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

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

Водночас повноваження служб у справах дітей та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді є дуже близькими за своїм змістом. Так, служби у справах дітей здійснюють облік дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, а центри соціальних служб – сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, яким надають комплекс соціальних послуг. Фактично в полі зору служби у справах дітей та центру соціальних служб перебувають ті ж самі сім'ї. Беручи на облік дитину, яка опинилась у складних життєвих обставинах, служба у справах дітей практично є замовником соціальних послуг для сім'ї цієї дитини у центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

3. Недоліки в організації системи захисту прав дитини на місцевому рівні.

Як вже зазначалось вище, всі важливі рішення стосовно дітей вирішуються на рівні районної державної адміністрації. Громада міста (за винятком міст обласного значення,

де у складі виконкому є служба у справах дітей), села, селища залишається осторонь у вирішенні цих завдань.

На жаль, блок питань, які стосуються захисту прав дитини на місцевому рівні, взагалі відсутній також у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [24].

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

Підтримуємо також думку І.В. Цибуліної, що не сприяє якісному наданню управлінських послуг на рівні громад відсутність у сільських радах окремих підрозділів, які забезпечують захист прав дитини [27]. Переважно, вирішення цих питань забезпечують голова та секретар ради, посади яких є виборними.

Таким чином, виконання цих завдань залежить від суб'єктивних факторів, а саме від особистих якостей цих посадовців, їх свідомості та життєвої позиції, а відповідальність посадових осіб органів опіки та піклування за дії чи бездіяльність в цих напрямках є невизначеною.

На відміну від органів опіки та піклування районного рівня, при сільських та селищних радах чинним законодавством не передбачена діяльність дорадчих органів, хоча є практика функціонування при сільських та селищних радах громадських комісій (інспекцій) у справах дітей, які мають також дорадчий характер. Такі громадські формування створюються рішенням органу опіки та піклування. До їх складу входять педагоги, депутати, медичні працівники, представники батьківських комітетів, громадськості та правоохоронних органів [3, с. 21].

На наш погляд, врегулювання діяльності консультативно-дорадчих органів у справах дітей на рівні сільських та селищних рад сприяло б об'єднанню зусиль посадових осіб органів місцевого самоврядування та членів громади у вирішенні конкретних питань захисту прав дитини, а також прийняттю об'єктивних, зважених та неупереджених рішень в її найкращих інтересах.

4. Централізація та інституціалізація системи соціальних послуг.

Ще з радянських часів у нашій державі функціонує система державних установ, яка фактично перебрала на себе батьківські обов'язки з утримання, надання притулку, забезпечення необхідним одягом та харчуванням дітей. До цього часу поміщення дитини до школи-інтернату, дитячого будинку чи будинку дитини вважається найпростішим рішенням для вирішення таких соціальних проблем, як відсутність житла, бідність, інвалідність, неспроможність батьків утримувати дитину та ін. В таких установах, на відстані від батьків та свого звичного оточення діти можуть перебувати досить тривалий час. Часто навіть до повноліття.

Новими формами надання послуг дітям, які опинились у складних життєвих обставинах, тимчасового перебування є центри соціально-психологічної реабілітації дітей.

Однак, незважаючи на свій потужний потенціал у наданні дітям індивідуальної психологічної та коригувальної допомоги, ці заклади є малочисельними і також знаходяться на відстані від місця проживання дітей. Пройшовши курс реабілітації, дитина повертається до батьків, де залишаються ті ж проблеми, які були до поміщення дитини. Це з часом викликає необхідність повторного ізолювання дитини від сім'ї [9].

Соціальні послуги, що не передбачають стаціонарного поміщення, надаються центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді [5]. Проте такі центри функціонують

на рівні області, району та міста. Натомість заклади базової, первинної ланки – на рівні сільської та селищної громади – відсутні. Таким чином, сім'я, яка опинилась у складних життєвих обставинах, що проживає на території села або селища, може отримати соціальні послуги лише на рівні району, а не в конкретній громаді.

Відсутність кваліфікованих послуг з підтримки батьківства за місцем проживання, бідність та безробіття призводить до того, що діти вилучаються із таких сімей або батьки самостійно влаштовують їх в інтернати. Так, за даними дослідження, проведеного Уповноваженим з прав дитини, станом на 01.01.2013 року в інтернатних закладах перебувало 117 600 дітей (1,5 % дитячого населення України). Із них лише 13,5 тис. (11 %), тобто кожен десятий, має статус дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, решта – за заявами батьків [6, с. 3].

Зазначені заклади в основному обласного підпорядкування. Батьки дитини, здебільшого, не мають змоги підтримувати систематичні контакти з дитиною. Місцева влада після влаштування дитини перекладає відповідальність за її опіку на заклад. Повернення дитини із закладу є досить проблематичним, втрачаються сімейні зв'язки, згодом більшість таких дітей набувають статусу дитини, позбавленої батьківського піклування.

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

Таким чином, дискримінації в отриманні якісної соціальної допомоги зазнає більш ніж третина дитячого населення України, бо за статистичними даними кількість дітей, які проживають у сільській місцевості, становить близько 35 % дитячого населення України (понад 2 млн) [4, с. 12].

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

Це суперечить міжнародним стандартам, відповідно до яких система соціальних послуг різним категоріям населення, в тому числі дітям і молоді, має ґрунтуватись на ефективних економічних та організаційних механізмах, здатних забезпечувати гнучкість для реагування на нагальні потреби користувачів, відповідність індивідуальним потребам, наближеність соціальних послуг до клієнтів і базування в громаді, спроможність послуг покращити якість їх життя [1].

Зважаючи на вищезазначене, необхідним стає запровадження системи, орієнтованої на підтримку сімей на рівні територіальної громади.

Актуальність такої роботи зумовлена такими обставинами:

- декларуванням ролі місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем та відсутністю механізмів залучення членів громади до активної участі у вирішенні долі дітей, які є мешканцями конкретної громади;

- потребою суспільства в ефективно діючій системі захисту прав дитини на локальному рівні та відсутністю теоретичних та практичних підходів до її організації;

- підвищенням ролі громадських організацій у здійсненні соціально-правового захисту дітей та відсутністю дієвих механізмів залучення їх до надання послуг дітям та сім'ям з дітьми, які опинились у складних життєвих обставинах;

- потребою дітей та сімей у якісних соціальних послугах та відсутністю в межах громади інфраструктури, здатної задовольнити ці потреби.

Напрями вдосконалення державного механізму захисту прав дитини зображено на рис. 2.



Рис. 2. Напрями вдосконалення державного механізму захисту прав дитини

Отже, діюча система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері соціального захисту дітей залишається нескоординованою, відповідальність розділена між різними центральними та місцевими органами виконавчої влади. Зазначене не дозволяє здійснювати управління та координацію діяльності в цій сфері ефективно.

На нашу думку, сприятиме вирішенню цієї проблеми оптимізація структури органів центральної та місцевої виконавчої влади, а саме об'єднання у спільну вертикаль всі органи і служби центрального, регіонального та місцевого рівня, повноваження яких безпосередньо пов'язані із захистом дітей та сімей.

Так, на центральному рівні замість трьох структурних підрозділів Мінсоцполітики, які здійснюють управління у справах сімей та дітей (Департамент захисту прав дітей та усиновлення, Департамент сімейної, гендерної політики та протидії торгівлі людьми та Управління профілактики соціального сирітства), утворити один орган – Департамент у справах сімей та дітей.

Відповідну реорганізацію необхідно здійснити і на регіональному та місцевому рівнях – служби у справах дітей, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, Департамент (відділи та сектори) сім'ї, молоді та спорту об'єднати у Служби у справах сім'ї та дітей. На рівні сільських та селищних рад запровадити штатну посаду спеціаліста з охорони дитинства.

Необхідність створення спеціальної служби, яка б вирішувала питання захисту прав дітей, доводять також наукові праці І. Цибуліної, М. Бутка та Ю. Харченко [2].

На наш погляд, важливим компонентом дієвої системи захисту прав дитини є підвищення відповідальності органів опіки та піклування сільських, селищних та міських рад у сфері охорони дитинства. Як вже зазначалось вище, діюча модель захисту прав дитини на місцевому рівні характеризується обмеженістю органів опіки та піклування сільського та міського рівня у своїх повноваженнях щодо захисту дітей. Всі важливі рішення щодо соціального захисту дітей та надання послуг сім'ям та дітям, які опинились у складних життєвих обставинах, можна отримати лише на рівні району або області. Тобто значна частина дитячого населення, хоч і потребує соціального захисту та тих чи інших послуг, залишається неохопленою ними через територіальну віддаленість від суб'єктів їх надання. Тому робота районних служб у справах дітей та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді на практиці зводиться фактично лише до обліковування дітей та сімей, які опинились у складних життєвих обставинах.

На рівні сільської громади ефективність роботи з попередження дитячої бездоглядності та безпритульності залежить від того, наскільки голова сільради переймається цими проблемами і розуміє необхідність такої роботи. Така ситуація, на наш погляд, є недопустимою, оскільки доля дітей не може залежати від чийогось суб'єктивного розуміння.

Погоджуємося з думкою М. Бутка та Ю. Харченко щодо необхідності концентрації первинної профілактики у місцевому самоврядуванні, з залученням ресурсів органів виконавчої влади та громадських, благодійних організацій [2].

Крім цього, на нашу думку, для вдосконалення роботи з профілактики дитячої бездоглядності, безпритульності та соціального сирітства необхідно:

- розробити окремий нормативно-правовий акт («Закон про органи опіки та піклування»), в якому чітко визначити межі компетенції органів опіки та піклування сільського, міського та районного рівнів (у тому, числі повноваження щодо надання висновку органу опіки та піклування про доцільність поміщення дитини до інтернатного закладу за заявою батьків), з одночасним внесенням змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо персональної відповідальності голів сільських, селищних, міських рад за організацію соціального захисту дітей, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також за прийняття необґрунтованих рішень щодо направлення дитини на виховання до державного закладу, неякісне здійснення контролю за умовами проживання дітей у неблагополучних сім'ях, відсутність (несвоєчасність) реагування на факти невиконання батьками батьківських обов'язків, залишення дітей без батьківського піклування;

- запровадити механізм залучення депутатів місцевих рад до вирішення питань соціального захисту дітей та сімей на їх виборчому окрузі через доповнення ст. 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» пунктом відповідного змісту, а також застосування системи наставництва та шефства з боку депутатів місцевих рад та членів громади над сім'ями та дітьми, які опинились у складних життєвих обставинах (депутат місцевої ради має бути зв'язком між сім'єю або дитиною та органом опіки та піклування);

- затвердити положення про консультативно-дорадчі органи у справах дітей при сільських та селищних радах та обов'язковий колегіальний розгляд питання про стан сім'ї, яка опинилась у складних життєвих обставинах, та шляхів подолання нею кризової ситуації;

- використовувати можливості навчальних, медичних закладів, а також ресурси підприємств, які працюють на території адміністративно-територіальної одиниці, до надання послуг дітям та сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах.

Доцільно також розробити механізм часткового фінансування органами місцевого самоврядування (органів опіки та піклування) витрат за перебування дітей в інтернатних закладах. Це підвищить мотивацію органу місцевого самоврядування до посилення роботи з сім'єю в межах територіальної громади, спрямованої на запобігання вилучення дитини з сімейного середовища.

Проблему надмірної централізації системи соціальних послуг можливо вирішити завдяки демонтажу системи державних закладів з інтернатною формою утримання та створення (у тому числі, на їх матеріальній та кадровій базі) локальних інституційних форм надання допомоги родинам та дітям (у тому числі, денного перебування) на рівні місцевих громад.

Такі заклади, зокрема, можуть бути створені за рахунок перепрофілювання та пристосування до потреб громади інтернатних закладів.

Види надання допомоги в таких закладах мають диференціюватись залежно від соціальних проблем конкретної громади, основними з них мають бути такі:

- надання тимчасового притулку дітям, які залишились без батьківського піклування;
- організація дозвілля дітей;
- соціально-психологічна та педагогічна робота з сім'ями, підлітками, які мають конфлікт із законом, підтримка батьківського потенціалу;
- спеціалізована допомога (у тому числі, денного перебування) – соціотерапевтична допомога дітям-інвалідам, забезпечення реабілітації батьків, які ухиляються від виконання батьківських обов'язків.

Водночас, на нашу думку, є необхідність у запровадженні державного механізму фінансування потреб дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, замість утримання напівпустих інтернатних закладів. Оскільки, за даними дослідження інтернатних установ [6], у рік на їх утримання держава витрачає 5,7 млрд грн, з яких лише 14 % йде на потреби дитини, решта коштів – це заробітна плата персоналу, утримання приміщення та комунальні послуги. Щорічно стаціонарне утримання дитини у закладі в середньому становить 48,1 тис. грн, а це близько 4 тис. щомісячно.

Вважаємо, що ці кошти було б більш доцільно спрямовувати на адресну підтримку конкретних дітей та сімей.

Сприятиме також підвищенню якості соціальних послуг ліквідація державної монополії на всі види соціальних послуг, яка зберігається в нашій державі ще з радянських часів.

Такий підхід дозволить повноцінно залучати до їх надання громадські та благодійні організації, що, у свою чергу, створить конкурентні умови у середовищі надавачів соціальних послуг, підвищить їх мотивацію до підвищення результативності діяльності.

Інститути громадянського суспільства сприятимуть здешевленню послуг за рахунок залучення додаткових ресурсів та волонтерської праці. Переважання громадських та благодійних організацій у сфері надання соціальних послуг, у тому числі за рахунок бюджетних коштів, відповідатиме кращій світовій практиці.

Однак всі ці нововведення не матимуть очікуваного ефекту, якщо поза увагою залишиться відповідальність за долю дітей на рівні базової ланки суспільства – сім'ї. Тому актуальним є розроблення й нормативне визначення механізму проведення соціально-реабілітаційної і соціально-корекційної роботи з батьками, які не виконують чи виконують не належним чином свої батьківські обов'язки; поліпшення процедури застосування санкцій сімейної відповідальності, запровадження соціальної експертизи в судах щодо визначення рівня неналежного виховання батьками своїх дітей. Для цього слід доповнити Сімейний кодекс України окремою статтею щодо відповідальності батьків за утримання, виховання та розвиток дітей, їх життя і здоров'я. За умов невиконання особою своїх батьківських обов'язків, порушення прав інших членів сім'ї по-

трібно законодавчо визначити чітку послідовність санкцій сімейної відповідальності, у тому числі у випадку позбавлення батьківських прав та відбирання дитини у батьків без позбавлення батьківських прав [28].

Висновки. Вирішення проблем соціального сирітства вимагає вдосконалення державного механізму захисту прав дитини, а саме: створення чіткої вертикалі управління у сфері захисту сімей та дітей, удосконалення діяльності органів опіки та піклування сільського та міського рівня, роздержавлення сфери соціальних послуг, поступового переходу від великих інституційних форм надання соціальної допомоги до запровадження та розвитку на рівні громад малокомплектних центрів з денним або стаціонарним утриманням для надання комплексних послуг превентивного характеру, без відриву дитини від родини.

Потреба у створенні таких закладів, види допомоги та їх планова ємність має визначатись на основі проведення аналізу стану соціально-демографічних процесів кожної адміністративно-територіальної одиниці, попиту дитячого населення в конкретних видах допомоги, можливостей та ресурсів громади в їх забезпеченні.

Список використаних джерел

1. *Безпалько О. В.* Організація соціально-педагогічної роботи з дітьми та молоддю у територіальній громаді: теоретико-методичні основи : монографія / О. В. Безпалько. – К. : Наук. світ, 2006. – 363 с.
2. *Бутко М. П.* Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні соціального захисту дітей без батьківської опіки [Електронний ресурс] / М. П. Бутко, Ю. П. Харченко. – Режим доступу : <http://vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcl&j=9&id=45>.
3. *Вакуленко О. В.* Залучення місцевих громад до вирішення проблем дітей, сімей та молоді, які опинилися у складних життєвих обставинах: методичні рекомендації / О. В. Вакуленко, Н. М. Комарова, Н. Ф. Романова. – К. : Держсоцслужба, 2010. – 108 с.
4. *Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2011 року) / С. Ю. Аксьонова, М. Ю. Варбан, О. А. Васильєв та ін.* – К., 2012. – 188 с.
5. *Загальне положення про центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 573.* – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/573-2013-п>.
6. *Звіт про здійснення Уповноваженим Президента України з прав дитини моніторингового дослідження стану функціонування закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які не мають необхідних умов для виховання та навчання в сім'ї, дітей з особливими потребами, ефективність використання такими закладами бюджетних коштів, спрямованих на забезпечення їх діяльності [Електронний ресурс].* – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/docs/zvit2612.pdf>.
7. *Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.* – К. : Україна, 1996. – 119 с.
8. *Конвенція про права дитини [Електронний ресурс] : схвалена резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21 грудня 1995 р.* – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. *Олифіренко Ю. І.* Модернізаційні аспекти надання комплексної допомоги дітям, які опинились у складних життєвих обставинах / Ю. І. Олифіренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія “Економічні науки” : наук. зб. – 2013. – № 4 (70). – С. 496–501.
10. *Парамонов Є. О.* Актуальні питання захисту прав дитини в Україні [Електронний ресурс] / Є. О. Парамонов. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermngmt/2012/194-182-7.pdf>.
11. *Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866.* – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-п>.

12. *Питання* Уповноваженого Президента України з прав дитини [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 11 серпня 2011 року № 811/2011. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.

13. *Про забезпечення* організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січня 2005 року № 2342-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.

14. *Про Кабінет* Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

15. *Про місцеві* державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

16. *Про місцеве* самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-page>.

17. *Про органи* і служби у справах дітей та спеціальні установи у справах дітей [Електронний ресурс] : Закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>.

18. *Про оптимізацію* системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.

19. *Про охорону* дитинства [Електронний ресурс] : Закон України від 26 квітня 2001 № 2402-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14/page>.

20. *Про Положення* про Міністерство праці та соціальної політики України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 06.04.2011 № 389/2011. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

21. *Про попередження* насильства в сім'ї [Електронний ресурс] : Закон України від 15 листопада 2001 року № 2789-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2789>.

22. *Про соціальні* послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 19 червня 2003 року № 966-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.

23. *Про Уповноваженого* Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс] : Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр>.

24. *Про схвалення* Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.

25. *Сімейний* кодекс України від 10 січня 2002 року № 2947-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2947-14/page>.

26. *Сім'я та сімейні* відносини в Україні: сучасний стан і тенденції розвитку. – К. : ТОВ «Основа-Принт», 2009. – 248 с.

27. *Цибуліна І. В.* Удосконалення структурно-функціонального забезпечення органів державної влади з надання послуг щодо захисту прав дитини [Електронний ресурс] / І. В. Цибуліна. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/SOCIALNA/02-SIBULINA.pdf>.

28. *Щорічна* доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2013. – 398 с.