

УДК 347.639: 351.763

Ю.П. Харченко, канд. наук з держ. упр.

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ДИНАМІКА ТА ТЕНДЕНЦІЇ СТАНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИМ ЗАХИСТОМ ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО
ПІКЛУВАННЯ: СИРІТСТВО МОВОЮ ЦИФР**

Ю.П. Харченко, канд. наук по гос. упр.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ДИНАМИКА И ТЕНДЕНЦИИ СОСТОЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТОЙ ДЕТЕЙ, ЛИШЕННЫХ
РОДИТЕЛЬСКОЙ ОПЕКИ СИРОТСТВО НА ЯЗЫКЕ ЦИФР**

Yuliia Kharchenko, PhD in Public Administration

Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

**DYNAMICS AND TRENDS THE STATE OF GOVERNANCE SOCIO-LEGAL
PROTECTION OF CHILDREN DEPRIVED OF PARENTAL CARE ORPHANS IN
TERMS OF NUMBERS**

Досліджено та проаналізовано сучасний стан державного управління соціально-правовим захистом дітей в Україні через призму статистичних даних щодо соціального і біологічного сирітства. Виділено фактори, які вказують на недоліки управління у вказаній сфері та напрямки удосконалення системи державного управління захистом дитинства.

Ключові слова: державне управління, діти, позбавлені батьківського піклування, діти-сироти, соціальний захист.

Исследовано и проанализировано современное состояние государственного управления социально-правовой защитой детей в Украине через призму статистических данных относительно социального и биологического сиротства. Выделены факторы, которые указывают на недостатки управления в указанной сфере и направления совершенствования системы государственного управления защитой детства.

Ключевые слова: государственное управление, дети, лишённые родительской опеки, дети-сироты, социальная защита.

Researched and analyzed the current state of public administration of socio-legal protection of children in Ukraine through the prism of statistical data on social and biological orphans. The factors that indicate poor management in this area and directions for improvement of state management of protection of childhood.

Keywords: governance, children deprived of parental care, orphans, social protection

Постановка проблеми. Питання соціального захисту дітей, які за різних обставин втратили рідних батьків окреслено як одне з пріоритетних в соціальній політиці кожної держави.

Однак, відсутність єдиного комплексного його вирішення, відсутність інституційних перетворень, розбалансували систему соціального захисту дітей в Україні і, закономірно, позначилися на її ефективності.

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

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявні дослідження сфері державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, на нашу думку, необхідно сформувати консолідоване вирішення пріоритетних завдань у процесі формування та реалізації державної політики щодо соціального захисту дітей, через призму впровадження ефективних превентивних методів

управління, направлених на комплексне вирішення проблем родин, які виховують дітей, особливо увагу приділивши, родинам, які потрапляють в коло ризику сирітства.

Метою статті є дослідження сучасного стану державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування через статистичні та аналітичні дані та пошук дисфункційних сторін управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасна система соціального захисту дитинства в цілому не відповідає потребам сьогодення. А стан соціального захисту дітей, які за різних обставин втратили батьків потребує негайного удосконалення. Зазначені висновки логічно випливають з проведених досліджень динаміки та тенденцій у сфері соціально правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування. А саме:

Низька народжуваність в Україні за період 2002 – 2015 років стала однією з основних причин скорочення чисельності населення на 5,5 мільйонів, а у порівнянні з 1991 роком смертність в Україні вдвічі перевищує народжуваність. Природне скорочення спостерігається у переважній більшості регіонів України. Лише у Закарпатській і Рівненській областях зареєстровано природний приріст населення. За показниками смертності працездатного населення Україна випереджає Європу у 3 – 4 рази. Причинами смертності найчастіше є куріння – щороку 100 – 110 тис. осіб (з них 10 % пасивні курці), від алкоголізму – понад 40 тис. щороку та від травматизму [1].

Низький рівень народжуваності призводить до зменшення чисельності дітей та зниження їх питомої ваги у загальній кількості населення. Зокрема, у 1991 році частка дітей становила 25,5 % від усього населення країни [2, с.7], на початок 2014 року – всього 17,6 % [3], тобто скоротилася на 7,9%. Що неминуче призводить до подальшого старіння населення.

На фоні складної демографічної ситуації особливо гостро постає питання існування явища дитячого сирітства. За даними Державної служби статистики на 01.01.2014 року чисельність дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (віком 0 – 17 років) становила 1 113 особи на 100 000 дітей. Протягом останніх років відносні показники практично незмінні.(табл.1).

Таблиця 1

Динаміка кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування

Рік (на кінець року)	Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб	Частка посиротілих серед загальної кількості дітей, %
2003	96 112	0,9
2004	97 590	1,02
2005	97 829	1,1
2006	102 912	1,2
2007	102 924	1,2
2008	103 542	1,3
2009	100 787	1,2
2010	98 119	1,2
2011	95 956	1,2
2012	92 865	1,2
2013	90 772	1,1
2014	83 716	1,1

*без врахування АР Крим та м. Севастополь

Джерело: розраховано за даними Держстату та Мінсоцполітики [3 – 5].

За даними Державної служби статистики, частка дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування у 1995 році складала лише 0,4 % від загальної кількості дітей. Протягом 10 наступних років вона зросла до 1,1 %. Таким чином, починаючи з 2005 року

частка дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування серед загального дитячого населення становить більше 1 %. Зокрема, у 2013 році зареєстровано 90 772 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що становить 1,1 % усіх дітей в Україні.

При цьому, якщо на заході країни таких дітей – менше 1 %, то в південних та східних регіонах у межах 1,9 – 2 %. [3].

Протягом останніх років спостерігається незначне зменшення кількості посиротілих дітей, проте зазначену тенденцію не можна вважати стійкою та оптимістичною, адже вона відбувається на фоні загального зменшення кількості дітей в Україні та без врахувань АРК Крим та м. Севастополь (Таблиця 2).

Крім того, враховуючи те, що у жовтні 2014 року частина території Донецької і Луганських областей були визнані непідконтрольними Україні і там були ліквідовані й виведені із зони дії українського законодавства органи опіки та піклування. А тому окрім того що діти на цих територіях не отримують належного захисту передбаченого чинним законодавством України, не видаються документи, які визнає Україна (свідоцтво про народження, свідоцтво про смерть батьків, тощо), не працюють суди, не приймаються рішення про позбавлення батьківських прав. А відтак, на цих територіях не документуються факти втрати дітьми батьківського піклування.

Для фахівців в сфері здійснення захисту прав дитини, це означає, втрату контролю, в тому числі і над статистичними показниками щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Перш за все через окупацію територій України втрачено інформацію про 4,5 тисячі таких дітей в АРК Крим та відсутня інформація про 10 тисяч таких дітей в Донецькій та 5 тисяч в Луганській області. [6].

Розглянемо статистичні дані та визначимо співвідношення кількості дітей-сиріт до кількості дітей, позбавлених батьківського піклування (Таблиця 2). Як видно з таблиці, частка дітей-сиріт з 2009 року фіксується в межах 26,3 – 27,7 %.

Таблиця 2

*Співвідношення кількості дітей-сиріт та дітей,
позбавлених батьківського піклування*

(на кінець року)

Рік	Кількість дітей-сиріт	Кількість дітей, позбавлених батьківського піклування	Частка дітей-сиріт, %	Частка дітей, позбавлених батьківського піклування, %
2009	26 558	74 229	26,3	73,7
2010	27 204	70 915	27,7	72,3
2011	24 746	71 210	25,8	74,2
2012	24 467	68 398	26,3	73,7
2013	24 507	66 265	27,0	73,0
2014*	22 471	61 245	26,8	73,2

*без врахування АР Крим та м. Севастополь

Джерело: розраховано за даними Мінсоцполітики

Вказані данні свідчать про переважання соціального сирітства над біологічним (співвідношення складає приблизно 70% проти 30%).

Незважаючи на те, що точних статистичних даних щодо масштабів зазначеного явища не має, опосередковано про розмах дитячої бездоглядності в Україні свідчать дані щодо сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах.

Так, у загальному банку даних сімей у складних життєвих обставинах у 2009 році перебувало 103 156 сімей, де утримувалося 202 212 дітей, тобто 2, 5% всіх дітей в країні. До основних причин, за яких сім'ї були поставлені на облік, віднесено: зневажливе ставлення до

дітей та їх занедбання (29,4 %), наркотична або алкогольна залежність батьків (22 %), безпритульність, відбування покарання батьками в місцях позбавлення волі тощо.

Соціальним супроводом центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у було охоплено лише 24 % від загального числа сімей, які перебували на обліку і потребували допомоги. Відповідно, 78 853 сім'ї (76 %), та 149 782 дітей (74 %), залишилися поза увагою державних структур [7, с.91].

У результаті цього, протягом наступних років зафіксовано зростання кількості зазначеної категорії сімей. Зокрема, за даними Мінсоцполітики, на початок 2014 року було виявлено 270 200 сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, що більш ніж у 2 рази перевищує показники 2009 року. Однак, під соціальним супроводом перебувало лише 141 300 сімей (298 000 дітей). І ці цифри вказують лише на кількість дітей, які виявлені органами і службами.

Рушійним фактором багатьох сімей, та однією з основних причин зростання сирітства в цілому можна назвати алкогольну та наркотичну залежність батьків.

“Рівень споживання алкогольних напоїв в Україні досяг критичної межі – 12 літрів алкоголю та 60 літрів пива на людину в рік. Завдяки таким показникам Україна займає місце серед шести (з 50) країн Європи з найвищими темпами зростання рівня вживання алкоголю. Наслідки такої інертності держави в питаннях контролю за вживанням алкоголю стали для нашого генофонду катастрофічними” [8, с.410].

Зростання вживання міцних алкогольних напоїв населенням призводить до аномально високої смертності. Алкогольна інтоксикація підвищує також ризик смертності від хвороб кровообігу та наслідків неадекватної поведінки, таких як самогубства, ДТП, травми, отруєння, переохолодження, обгорання тощо.

Окрім цього, існує чималий ризик того, що діти, батьки яких зловживають алкоголем або споживають психотропні речовини чи наркотики, можуть почати сприймати таку поведінку як “нормальну”. Для них набагато вищий ризик почати споживання алкоголю чи наркотиків, ніж для їх однолітків, які не мають таких батьків [9, с. 35]. Крім цього, діти, які спостерігають за асоціальними проявами батьків, бездоглядні, страждають від сімейного насильства і тому більшість свого часу проводять поза межами домівки. Свідченням цього є аналітичні дані щодо контингенту дітей у закладах соціального захисту.

Так, у притулках для дітей у 2013 році перебувала значна кількість неповнолітніх, які самовільно залишили свої сім'ї, займалися бродяжництвом, були знайдені на вулиці чи самостійно звернулися до притулку – 36,9 % від загальної кількості дітей [5].

Щорічно відповідними органами виявляється близько 12 тисяч дітей покинутих батьками. За рішеннями судів близько 6 тисяч дітей, набуває сирітського статусу в результаті позбавлення батьків батьківських прав, ще близько 0,5 тисячі дітей за рішеннями судових органів вилучаються із сімейного середовища без позбавлення батьків батьківства з причини існування загрози для життя та здоров'я дітей у таких сім'ях.

Певний відсоток ризику сирітства мають і діти, які виховуються у неповних сім'ях. Сьогодні спостерігається зростання кількості домогосподарств з дітьми, у яких не має одного чи обох батьків. Як наслідок, діти із неповних сімей позбавлені достатньої уваги та піклування батьків. Вони потрапляють до притулків, центрів соціально-психологічної реабілітації, перебувають на обліку органів внутрішніх справ за скоєння злочинів та правопорушень. До прикладу, переважну більшість вихованців притулків для дітей становлять діти із неповних сімей: 65,7 % у 2014 році проти 52,7 % у 2007 році [5].

Окремою групою ризику для дітей залишитися без піклування батьків є народження немовлят неповнолітніми матерями, оскільки їх виховний потенціал нижчий через ранній вік. За даними офіційних джерел, у пологових будинках понад 600 новонароджених щороку поповнюють ряди “соціальних сиріт” у перші години життя [10, с.177]. Частота вагітності у віці 15 – 19 р. в Україні у 2 – 4 рази вище, ніж у розвинутих європейських державах, на

початку тисячоліття наша країна очолювала рейтинг країн Європейського регіону за рівнем народжень у цьому віковому інтервалі [10, с.70 –71].

Таблиця 3

Чисельність дітей, позбавлених батьківського піклування, внаслідок неналежного виконання батьками своїх обов'язків

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Кількість дітей, відібраних у батьків, що були позбавлені батьківських прав	6039	8565	9047	10751	9420	7939	7865	7890	7814	7393	5415
Кількість дітей, відібраних у батьків без позбавлення батьківських прав	1023	1272	1078	1129	1133	770	785	740	709	724	548

Джерело: складено за даними Держстату за період 2000-2009р.р. [3 – 5] та Мінсоцполітики з 2010 по 2014 р.р.

Руйнівна сила у сімейних відносинах, розрив родинних стосунків між батьками та дітьми належить економічним факторам: бідність сімей з дітьми, зокрема серед багатодітних родин; втраті суспільством морально-ціннісних орієнтацій, жорстокості, агресії по відношенню до дітей; медичним факторам: поширення епідемії ВІЛ/СНІДу, алкоголізму, наркоманії тощо.

На нашу думку, зазначене є наслідком розбалансованої, функціонально неспроможної системи державного управління в сфері соціального захисту дитинства. Державний захист дітей починається тільки після того як дитина втрачає піклування батьків, тобто фактично отримує статус сироти чи позбавленої батьківського піклування. Однак, соціальне неблагополуччя такої категорії дітей починається значно раніше. А на практиці замість ефективної системи уникнення сирітства, державні органи борються з наслідками, влаштовують у сімейні форми виховання чи інтернатні заклади для дітей, такої категорії, а після їх закінчення у переважній більшості, діти поповнюють лави безхатченків, алко- та нарко-залежних, криміналітету, неблагополучних батьків.

Вище вказані фактори є Дамокловим мечем всій структурі соціального захисту, оскільки зазначені заходи не вирішують проблеми в цілому, а лише відкладають її вирішення, а від так кількість неблагополучних сімей не зменшується, кількість сирітства зростає.

Висновки. Вважаємо, що на сучасному етапі державотворення перспективою успішного розвитку досліджуваної сфери має стати чітка структура системи соціального розвитку (а не захисту) з багатовекторним направленням на превентивізацію асоціальних проявів у родинах, державного стимулювання виховання дітей обома батьками (а не лише одинаками, надаючи їм державну допомогу, що стимулює відмову одним з батьків від дітей ще при їх народженні), всебічній підтримці сімейних форм виховання, чіткій вертикалі влади із посиленням впливу органів місцевого самоврядування, громади, громадських недержавних організації з розподілом не лише функцій, а й відповідальності.

Список використаних джерел

1. <http://www.ukrstat.gov.ua>
2. Державна доповідь про становище дітей в Україні: “Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування” (за підсумками 2005 року) / [О.Р. Артюх, Л.В. Балим, Т.В. Бондаренко та ін.]; Кер. авт. кол. Л.Є. Леонтьєва, Л.С.Волинець. – К. : Державний ін-т розвитку сім’ї та молоді, 2006. – 143 с.
3. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства: Стат. збірник / відп. за випуск І.Калачова. – К.: Державний комітет статистики України, 2010. – 75 с.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm
4. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства: Стат. збірник / відп. за випуск І.Калачова. – К.: Державний комітет статистики України, 2011. – 78 с.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm
5. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства: Стат. збірник / відп. за випуск І.Калачова. – К.: Державний комітет статистики України, 2012. – 127 с.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htmhttp://www.sirotstvy.net/ua/press_centre/news/1770.html?pg=8
6. http://www.sirotstvy.net/ua/press_centre/news/1770.html?pg=8
7. Державна доповідь про становище дітей в Україні: “Забезпечення рівних можливостей та прав дітей в умовах зростання ризиків бідності населення” (за підсумками 2009 року) / [Т.Ф. Алексеєнко, С.Ю. Аксьонова, О.В. Белишев та ін.]; Кер. авт. кол. А.Г. Зінченко. – К.: М-во України у справах сім’ї, молоді та спорту, Держ. ін-т розвитку сім’ї та молоді, 2010. –150 с.
8. Дрозд Ю.В. Адміністративно-правові заходи, спрямовані на зменшення шкоди, пов’язаної з уживанням алкоголю / Ю.В. Дрозд, І.В. Мельник // Митна справа. – 2011. – № 1 (73). – Ч. 2. – С. 410 - 414.
9. Підлітки груп ризику: доказова база для посилення відповіді на епідемію ВІЛ в Україні: аналіт. звіт / ЮНІСЕФ, Укр. ін-т соц. дослідж. ім. О. Яременка. – К. : К.І.С., 2008. – 192 с.
10. Бідність та нерівні можливості дітей в Україні / [Черенько Л.М., Полякова С.В., Реут А.Г. та ін.]; за ред. Е.М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Український центр соціальних реформ, 2009. – 288 с.

References

1. <http://www.ukrstat.gov.ua>
2. Derzhavna dopovid pro stanovyshche ditei v Ukraini: “Sotsialnyi zakhyst ditei-syrit ta ditei, pozbavlenykh batkivskoho pikluvannya: dosvid reformuvannya” (za pidsumkamy 2005 roku) / [O.R. Artiukh, L.V. Balym, T.V. Bondarenko ta in.]; Ker. avt. kol. L.Ie. Leontieva, L.S.Volynets. – K. : Derzhavnyi in–t rozvytku simi ta molodi, 2006. – 143 s.
3. Zakhyst ditei, yaki potrebuiut osoblyvoi uvahy suspilstva: Stat. zbirnyk / vidp. za vypusk I.Kalachova. – K.: Derzhavnyi komitet statystyky Ukrainy, 2010. – 75 s.: [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm

4. Zakhyst ditei, yaki potrebuiut osoblyvoi uvahy suspilstva: Stat. zbirnyk / vidp. za vypusk I.Kalachova. – K.: Derzhavnyi komitet statystyky Ukrainy, 2011. – 78 s.: [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htm
5. Zakhyst ditei, yaki potrebuiut osoblyvoi uvahy suspilstva: Stat. zbirnyk / vidp. za vypusk I.Kalachova. – K.: Derzhavnyi komitet statystyky Ukrainy, 2012. – 127 s.: [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://ukrstat.org/uk/druk/katalog/kat_u/publposl_u.htmhttp://www.sirotstvy.net/ua/press_centre/news/1770.html?pg=8
6. http://www.sirotstvy.net/ua/press_centre/news/1770.html?pg=8
7. Derzhavna dopovid pro stanovyshe ditei v Ukraini: “Zabezpechennia rivnykh mozhlyvosti ta prav ditei v umovakh zrostantia ryzykiv bidnosti naselennia” (za pidsumkamy 2009 roku) / [T.F. Aliksieienko, S.Iu. Aksonova, O.V. Bielyshev ta in.]; Ker. avt. kol. A.H. Zinchenko. – K.: M–vo Ukrainy u spravakh simi, molodi ta sportu, Derzh. in–t rozvytku simi ta molodi, 2010. –150 s.
8. Drozd Yu.V. Administratyvno-pravovi zakhody, spriamovani na zmeshennia shkody, poviazanoi z uzhyvanniam alkoholu / Yu.V. Drozd, I.V. Melnyk // Mytna sprava. – 2011. – № 1 (73). – Ch. 2. – S. 410 - 414.
9. Pidlitky hrup ryzyku: dokazova baza dlia posylennia vidpovidi na epidemiiu VIL v Ukraini: analit. zvit / YuNISEF, Ukr. in-t sots. doslidzh. im. O. Yaremenka. – K. : K.I.S., 2008. – 192 s.
10. Bidnist ta nerivni mozhlyvosti ditei v Ukraini / [Cherenko L.M., Poliakova S.V., Reut A.H. ta in.]; za red. E.M. Libanovoi. – K.: In-t demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen NAN Ukrainy, Dytiachyi fond OON (IuNISEF), Ukrainyskyi tsentr sotsialnykh reform, 2009. – 288 s.

Харченко Юлія Петрівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Харченко Юлія Петровна – кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченка, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Kharchenko Yulia, PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).