

Інна ЛОПАТЧЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Харківський регіональний інститут державного управління

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОФІЛАКТИКИ СОЦІАЛЬНОГО СИРІТСТВА В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Визначаються стратегічні пріоритети вдосконалення механізму профілактики соціального сирітства в Україні на регіональному рівні. Аналізується Національна стратегія профілактики соціального сирітства. Розглядається комплексний механізм профілактики соціального сирітства на регіональному рівні, який поєднує організаційно-правовий та соціально-психологічний механізми. Обґрунтовується важливість створення на регіональному рівні центрів соціальної підтримки дітей та сімей на прикладі центру, який працює в с. Макарів Київської області, та проєктів на прикладі «Консорціуму молодих психологів Харківщини» з психосоціальної підтримки молоді, сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, та дітей.

Ключові слова: соціальне сирітство, профілактика, механізм, стратегія, регіональний рівень, державне управління.

Inna Lopatchenko. Strategic priorities for improving the state mechanism of social orphanhood prevention in Ukraine at the regional level

The article identifies the strategic priorities to improve the mechanism of social orphanhood prevention in Ukraine at the regional level. The National Strategy of social orphanhood prevention is analyzed. The comprehensive mechanism for the social orphanhood prevention at the regional level that combines organizational, legal, social and psychological mechanisms is considered. The importance of the establishment of regional centers of social support for children and families, using the example of the Centre, which works in Makariv, the Kyiv region, and the projects of «Consortium of young psychologists of the Kharkiv region» for psychosocial support of the youth, families in difficult circumstances and children is substantiated.

Key words: social orphanhood, prevention, mechanism, strategy, regional level, governance.

Соціальне сирітство – відносно новий феномен у житті українського соціуму. Поява цього явища свідчить про кризу інституту сім'ї, її нездатність протистояти соціально-економічним та політичним перетворенням. Соціальні сироти – це особлива соціально-демографічна група дітей, які мають родину, але залишилися без піклування батьків із соціально-економічних, психолого-педагогічних та інших причин. Основна проблема полягає в такому: незважаючи на успішне вирішення багатьох суспільних завдань, розширення меж реалізації людських можливостей, масштаби соціального сирітства не зменшуються, а зростають, воно набуває нового вигляду та різноманітних форм. Визначення стратегічних пріоритетів удосконалення механізму профілактики соціального сирітства в Україні на регіональному рівні є одним з основних завдань державного управління.

Проблема сирітства є предметом міждисциплінарних досліджень. Вона відображена в цілому ряді психологічних (Л. Вейланде, Є. Волянська, Н. Іванова, Л. Оліференко), соціально-педагогічних (Л. Артюшкіна, Л. Буніна, М. Галагузова, М. Лукашевич, І. Мигович, Ж. Петрочко), соціологічних (О. Балакірева, Л. Волинець, О. Коваленко, І. Осіпова, Л. Філіппова), економічних (Є. Рибинський, В. Бочарова, М. Лазутова), правових (С. Бандура, В. Кройтор, В. Євко, Л. Пірог, А. Полянничко), державно-управлінських (О. Антонова-Турченко, А. Бобришева, Л. Волинець, О. Гетта, І. Іванова, Н. Комарова, І. Пеша, Т. Сіротченко, О. Топоркова) дослідженнях. Різні аспекти соціального сирітства як суспільної проблеми охарактеризовано в

працях науковців І. Братусь, І. Демент'єва, І. Дубровіна, І. Звереві, Н. Комарова, Л. Кривачук, Г. Лактіонової, В. Оржеховської, В. Смирнова, П. Селяніна, О. Терновець, С. Толстоухової, І. Шатилова, О. Яременка та ін.

Мета дослідження – визначити стратегічні пріоритети вдосконалення механізму профілактики соціального сирітства в Україні на регіональному рівні.

Згідно з Національною стратегією профілактики соціального сирітства на період до 2020 р. державне управління профілактикою соціального сирітства в Україні вимагає координації її цілей та заходів з пріоритетами державної регіональної профілактичної роботи. Водночас забезпечення профілактики соціального сирітства та підтримка виховного потенціалу сімей, що опинилися у складних життєвих обставинах, потребують удосконалення механізмів реалізації державної регіональної політики, здатних позитивно впливати на основні тенденції забезпечення реалізації прав дитини на виховання в сім'ї, зростання в безпечному сімейному оточенні, та підвищення ефективності роботи державних органів та органів місцевого самоврядування із запобігання соціальному сирітству.

Враховуючи, що профілактика соціального сирітства вимагає комплексного підходу, який зможе привести в дію системи й структури, здатні запобігти можливим проблемам або вирішити поставлені завдання, доцільним здається, у межах нашого дослідження, визначити комплексний механізм, який поєднує організаційно-правовий та соціально-психологічний механізми, які реалізуються відповідно до методів впливу суб'єкта державного управління профілактикою соціального сирітства на регіональному рівні на об'єкт.

Як зазначає В. Бакуменко, більш повному дослідженню предмета науки державного управління та суттєвому підкріпленню її методів сприяє комплексний підхід. Комплексний науковий підхід в управлінні є способом дослідження суспільного управління, який з огляду на його складність та неоднозначність у методологічному плані дає можливість вийти за межі суто адміністративно-управлінської сфери й застосувати методи інших наукових знань – політології, економіки, юридичної науки, державного управління, менеджменту, історії, соціології, філософії, психології тощо. Це сприяє більш повному дослідженню предмета науки та суттєвому підкріпленню методів управлінської науки арсеналом і результатами міжпредметних досліджень [1]. Н. Нижник визначає комплексний механізм державного управління як систему економічних, організаційних, політичних, правових, а також мотиваційних механізмів [3]. На думку О. Крутій, комплексним механізмом державного управління є поєднання організаційно-правового та соціально-психологічного механізмів [2]. Таким чином, комплексний механізм забезпечує реалізацію профілактичної діяльності стосовно соціального сирітства з урахуванням об'єктивних (організаційно-правових) та суб'єктивних (соціально-психологічних) чинників.

Суб'єктами державного управління профілактикою соціального сирітства на регіональному рівні є органи державної влади (центральні та місцеві), представницькі органи місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції вирішують проблеми соціального розвитку регіонів. Об'єктами державного управління профілактикою соціального сирітства є регіони (території, у межах яких здійснюється державне управління і місцеве самоврядування).

Організаційно-правовий механізм державного управління включає в себе комплекс адміністративно-організаційних засобів, що визначають порядок здійснення і структуру державного управління профілактикою соціального сирітства, та нормативно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується функціонування компонентів державно-управлінської взаємодії для досягнення поставленої мети. Основою організаційно-правового механізму є комплекс методів і заходів, за допомогою яких відбуваються структурні та методологічні перетворення в системі державного управління.

Одним з основних нормативно-правових документів, спрямованих на профілактику соціального сирітства, є Національна стратегія профілактики соціального сирітства на період до 2020 р. [4]. Вона була затверджена з метою забезпечення реалізації кожною дитиною права на виховання в сім'ї, зростання в безпечному сімейному оточенні, підвищення ефективності роботи державних органів та органів місцевого самоврядування із запобігання соціальному сирітству, удосконалення системи надання соціальних послуг дітям і сім'ям. Завдання цієї стратегії – надавати сім'ї не лише матеріальну допомогу, як це було раніше, а також психологічну, педагогічну, юридичну та інші можливі види допомог нематеріального характеру.

Головною метою згаданих кроків є підтримка виховного потенціалу родини, раннє виявлення можливих криз та збереження родин. Завдання місцевих органів влади – бути максимально уважними до проблем і потреб сім'ї, щоб не допустити вилучення дитини у батьків, а для цього потрібно прийти на допомогу родинам якомога раніше, коли батьки ще можуть і хочуть подолати труднощі.

Національна стратегія профілактики соціального сирітства передбачає перехід від застосування караючих функцій стосовно сім'ї до її всебічної підтримки і захисту. Аналіз ситуації показав, що, незважаючи на вимоги законодавства, у діяльності органів місцевого самоврядування, опіки і піклування досі є багато караючих функцій до сім'ї і дуже мало таких, що підтримують. Тобто найпростіший спосіб впливу на сім'ю, який держава сьогодні має у своєму розпорядженні, це покарати, зокрема й шляхом позбавлення батьківських прав. У цьому контексті наголошується на необхідності зміни концепції діяльності органів опіки та піклування щодо профілактики соціального сирітства шляхом надання якісних соціальних послуг, спрямованих на підтримку сім'ї.

Стосовно адміністративно-організаційного складника нормативно-правового механізму зазначимо, що в Україні державне управління щодо профілактики соціального сирітства на центральному рівні забезпечують президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи державної виконавчої влади. У Кабінеті Міністрів України профілактику соціального сирітства забезпечують міністр соціальної політики, міністр молоді та спорту та міністр освіти та науки. На регіональному рівні державне управління щодо профілактики соціального сирітства покладається на обласні державні адміністрації, служби у справах дітей, управління у справах молоді та спорту, департаменти соціального захисту населення, обласні центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, міські ради та їх відповідні департаменти, служби та центри.

Соціально-психологічний механізм державного управління спрямований на зміну в структурі особистості суб'єкта профілактичної діяльності щодо соціального сирітства та процесуального складника їх взаємодії в бік співпраці та взаємодії – це внутрішньо необхідний, суб'єктивний механізм. Соціально-психологічний механізм державного управління щодо профілактики соціального сирітства передбачає активну діяльність держави в цьому напрямі, а саме: соціальну роботу з дітьми, сім'ями та молоддю; організацію і проведення культурно-масових, розвиваючих і виховних заходів; проведення психологічних тренінгів для сімей.

У межах соціально-психологічного механізму як складової частини стратегічного пріоритету вдосконалення механізму профілактики соціального сирітства зазначимо важливість створення на регіональному рівні двох надважливих, на наш погляд, проектів. Це створення центру соціальної підтримки дітей та сімей «Промінь надії», який працює в с. Макарів Київської області з 2013 р. та має позитивні відгуки щодо діяльності. Цей досвід почали запозичувати місцеві влади, громадськість, волонтерські організації в інших регіонах країни. Так, у Дніпропетровській області на квітень 2016 р. вже були побудовані приміщення для

відкриття наступного такого центру. Зараз проводиться робота щодо готовності відкриття цього закладу. В Одеській та Житомирській областях триває процес погодження відкриття таких центрів з місцевою владою, пошук земельних ділянок та фінансування.

Центр соціальної підтримки дітей та сімей «Промінь надії» створений і працює в межах експерименту. Центр є закладом соціального захисту, що призначений для надання комплексу соціальних послуг дітям та сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах, з метою підвищення спроможності сімей забезпечити належний догляд та виховання дітей, попередження соціального сирітства, забезпечення права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на виховання в сім'ї або умовах, наближених до сімейних [5].

Планування соціальних послуг у центрі здійснюється на основі оцінювання потреб відповідної територіальної громади. Це можуть бути соціально-побутові, психологічні, соціально-педагогічні, юридичні, інформаційні послуги дітям та сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах, а також надання невідкладної комплексної допомоги дітям та особам, які постраждали від насильства в сім'ї, жорстокого поводження з ними; соціальна підтримка батьків з дітьми з метою попередження вилучення дітей із сімей. Фактично новостворені центри мають надавати ті соціальні послуги, яких потребують члени громади. Очевидно, що це ті послуги, які надаються обласними закладами і до сьогодні розпорочені по різних закладах з інтернатною формою утримання.

Створення центрів соціальної підтримки дітей та сімей на регіональному рівні має обумовити, з одного боку, подальше створення умов для переведення дітей із закладів у сім'ї та надання таким сім'ям підтримки, а з іншого – унеможливлення відриву дитини від родини для отримання послуг на обласному рівні. Саме тому центри мають надавати послуги, які сьогодні надають притулки, центри соціально-психологічної реабілітації, центри матері і дитини, інтернати тощо.

Центри будуть створюватися на заміну вже існуючих закладів, відповідно до потреб територіальних громад. Крім того, існуюча на сьогоднішній день система соціальних закладів для дітей потребує суттєвого вдосконалення, оскільки більшість їх є обласними і такими, що не наближають соціальні послуги до громади. Наявність закладів та можливість використання їх матеріальної бази дає змогу реформувати зазначені заклади в більш сучасні, які відповідатимуть потребам громади і перш за все потребам дітей та їх сімей.

У зв'язку з тим що центри підтримки дітей та сімей виконуватимуть функції, які нині виконують інші заклади, не буде необхідності в збереженні цих закладів. Центри надаватимуть такі соціальні послуги:

- надання притулку дітям, які опинилися у складних життєвих обставинах, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, їх соціально-психологічна реабілітація; соціальна адаптація, інтеграція в суспільство, проведення соціальної профілактики з ними (зараз цю функцію виконують притулки для дітей та центри соціально-психологічної реабілітації);
- реінтеграція дітей, позбавлених батьківського піклування, у їх біологічні сім'ї;
- підтримане проживання матерів та дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, їх соціальна адаптація, інтеграція та реінтеграція в суспільство, консультування, посередництво, представництво інтересів у державних органах, установах та організаціях та інших структурах (зараз цю функцію виконують соціальні центри матері і дитини, соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування);
- влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до сімейних форм виховання;

– кризове та екстрене втручання, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція, консультування, посередництво, представництво інтересів сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, у державних органах, установах та організаціях та інших структурах.

Створення на основі наявної матеріальної бази замість великої кількості дитячих закладів з інтернатною формою утримання центрів підтримки дітей та сімей, у яких передбачається надання соціальної допомоги без розриву родинних зв'язків та без відриву від місця проживання дитини, насамперед захистить права дитини та інтереси громади, дозволить запобігти фінансуванню напівпорожніх інтернатних закладів.

Ще одним важливим напрямом профілактики соціального сирітства є проект «Консорціум молодих психологів Харківщини» із психосоціальної підтримки молоді, сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, та дітей. Проект створений для своєчасного надання кваліфікованої спеціальної психологічної допомоги і передбачає створення спеціальної лабораторії із сучасним психодіагностичним обладнанням. Цей проект має запобігати розвитку тяжких стресових розладів, збільшенню рівня насильства та сприяти соціально-психологічній адаптації, відновленню нормальної життєдіяльності сімей. У проекті передбачено інформаційні зустрічі зі студентами старших курсів, також планується розповсюдження рекламних буклетів, участь у телевізійних програмах місцевого телебачення, поширення проектних пропозицій за допомогою соціальних мереж.

Головною метою проекту є створення єдиної професійної платформи фахівців-психологів для підвищення професійної компетентності студентів-психологів та подальшого надання якісних соціально-психологічних послуг сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах, тимчасово переміщеним особам та їх дітям, а також приймаючим громадам. Проект передбачає такі види допомоги для молоді, сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, та дітей: участь у тренінгах та фокус-групах; індивідуальна та групова робота щодо пережитих травматичних ситуацій; ненасилуване спілкування (особливості роботи з дітьми та підлітками, які пережили насильство); ефективний діалог із соціальними і психологічними службами та сім'ями; інформаційні заходи із застосуванням новітніх медіа-технологій та соціальних мереж; створення «Лабораторії психосоціального діалогу».

Реалізація пілотного проекту «Консорціум молодих психологів Харківщини», що надважливо, може дати можливість для здійснення профілактичної діяльності усіх видів – первинної, вторинної та третинної. Первинна профілактична діяльність – це створення умов, які зменшують ризик раннього соціального сирітства. Цільовою групою є підлітки та молодь, яка не перебуває в шлюбі. Вторинна профілактика спрямована на попередження відмов від дітей. Цільовою групою є самотні матері, сім'ї групи ризику на етапі вагітності жінки та після народження дитини, сім'ї у складних життєвих обставинах. Третинна профілактика спрямована на попередження відтворення соціального сирітства.

Унаслідок проведеного дослідження стратегічних пріоритетів удосконалення механізму профілактики соціального сирітства в Україні на регіональному рівні ми дійшли таких висновків. Головним стратегічним пріоритетом удосконалення механізму профілактики соціального сирітства в Україні на регіональному рівні має бути реалізація комплексного механізму. Він передбачає багатовекторний підхід і активну роботу на всіх етапах профілактичної діяльності.

У межах удосконалення механізму профілактики соціального сирітства в державному управлінні на регіональному рівні в Україні потрібно охоплювати як інституційний, так і міжособистісний рівень. Реалізація комплексного механізму має передбачити продовження роботи зі створення центрів соціальної підтримки дітей та сімей на регіональному рівні на прикладі центру соціальної підтримки

дітей та сімей «Промінь надії» та проекту «Консорціум молодих психологів Харківщини». Пропонуємо створення таких проектів у всіх регіонах країни. Це дасть можливість особам, які опинилися у складних життєвих обставинах, отримати фахову психологічну допомогу, скорегувати поведінку, отримати інформаційну підтримку, брати участь у коригуючих тренінгах та бесідах. Багатовекторний підхід до профілактики соціального сирітства стимулює до розширення інституційних форм виховання соціальних сиріт. Доцільно застосовувати не тільки сімейні форми виховання на прикладі прийомних сімей або дитячих будинків сімейного типу, а й адаптовані форми інтернатного виховання.

Список використаних джерел / List of references

1. **Бакуменко В. Д.** Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Бакуменко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с. [Bakumenko V. D. Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohii, praktyky : monohrafiia / V. Bakumenko. – Kyiv : Vyd-vo UADU, 2000. – 328 s.].

2. **Крутій О. М.** Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства : монографія / О. М. Крутій, О. В. Радченко. – Харків : Вид-во АДНДУ, 2015. – 396 с. [Krutii O. M. Publichnyi dialoh v systemi politychnoi kultury demokratychnoho suspilstva : monohrafiia / O. M. Krutii, O. V. Radchenko. – Kharkiv : Vyd-vo ADNDU, 2015. – 396 s.].

3. **Нижник Н. Р.** Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с. [Nyzhnyk N. R. Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. / N. R. Nyzhnyk, O. A. Mashkov ; za zah. red. N. R. Nyzhnyk. – Kyiv : Vyd-vo UADU, 1998. – 160 s.].

4. **Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року** : Указ Президента України від 22 жовт. 2012 р. № 609/2012. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/609/2012> [Pro Natsionalnu stratehiuu profilaktyky sotsialnoho syritstva na period do 2020 roku : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 22 zhovt. 2012 r. № 609/2012. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/609/2012>].

5. **Центр «Промінь надії»**: система захисту дітей без інтернатів : Служба у справах дітей та сім'ї Київської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : <http://ssd-koda.gov.ua/makarivskij-rajonnij-centr-socialno%D1%97-pidtrimki-ditej-i-simej-promin-nadi%D1%97-vidvidali-faxivci-donecko%D1%97-ta-dnipropetrovsko%D1%97-oblastej-yaki-pracyuyut-u-sferi-zaxistu-prav-ditej> [Tsentr «Promin nadii»: systema zakhystu ditei bez internativ : Sluzhba u spravakh ditei ta simi Kyivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. – Rezhym dostupu : <http://ssd-koda.gov.ua/makarivskij-rajonnij-centr-socialno%D1%97-pidtrimki-ditej-i-simej-promin-nadi%D1%97-vidvidali-faxivci-donecko%D1%97-ta-dnipropetrovsko%D1%97-oblastej-yaki-pracyuyut-u-sferi-zaxistu-prav-ditej>].

Надійшла до редколегії 25.11.16