

УДК 364.044:68

Алла ШЕРЕМЕТ,
кандидат педагогічних наук,
Хмельницький національний університет, м. Хмельницький

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ОПІКИ НАД ДІТЬМИ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто проблему реформування державної системи опіки над дітьми в Україні. Автором статті обґрунтовані основні шляхи і завдання реалізації процесу деінституціалізації державних виховних закладів у нашій країні; розроблені пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правової бази, яка регулює систему соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; визначено комплекс профілактичних заходів, спрямованих на попередження дитячої безпритульності, бездоглядності та виходу дитини з рідної сім'ї. Також у статті охарактеризовано комплекс соціальних послуг дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, які мають надавати центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Ключові слова: система опіки над дітьми, реформування, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, соціально-правовий захист дітей, інтернатний заклад, прийомна сім'я, дитячий будинок сімейного типу.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Соціально-економічна стабільність держави, її розвиток значною мірою залежать від фізичного та духовного благополуччя дитини, ставлення держави до

проблем дітей, їх інтересів та потреб. Одним з пріоритетних напрямів сучасної соціальної політики є покращення становища дітей, забезпечення їх прав, особливо права на виховання у сім'ї. В Україні загалом, та в Хмельницькій області зокрема, велика кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, виховуються у закладах інтернатного типу, тому реформування державної системи опіки над дітьми є надзвичайно актуальним на сьогоднішній день. Цей процес має здійснюватися поступово, насамперед, з двох основних причин: психологічної та організаційної. У суспільстві глибоко вкоренилися два стереотипи ставлення до виховання дітей: свою власну дитину мушу забезпечити всім можливим, а дитина, яка втратила сім'ю, повинна бути задоволена тим, що живе у закладі, і досить часто навіть без елементарних умов для розвитку. Іти за цими подвійними стандартами державним службовцям, педагогам, чиновникам особливо небезпечно. На жаль, нам необхідно докласти ще дуже багато зусиль, щоб подолати цю упередженість та стигматизацію стосовно дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей-сиріт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми та на які опирається автор. Питання дослідження аспектів соціально-демографічних проблем дитинства розкриті в працях вітчизняних науковців: О. Антонової-Турченко, О. Балакіревої, А. Бондар, Л. Волинець, О. Грішної, І. Дубровіної, Н. Дудар, І. Єжова, І. Курило, Е. Лібанової, М. Лисіної, О. Макарової, М. Московки, І. П'єши, С. Пирожкова, В. Піскунова, Г. Святненко, В. Слюсаренко, В. Стешенко, А. Толстоухової, Л. Чуйко, В. Яковенка, К. Якуби, Ю. Якубової, О. Яременка та інших [13]. У дослідженнях, присвячених проблемам дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, висвітлюються питання їх соціальної підтримки (Н. Комарова, Н. Коровашкіна), звертається увага на соціально психологічні причини сучасного сирітства в Україні (Л. Волинець, І. Іванова, І. П'єша, Л. Пундик, М. Лавринович) та на проблеми виховання дітей в інтернатних закладах (Н. Дудар) та ін. [6; 4; 2; 5; 1].

Авторський колектив Державного інституту розвитку сім'ї та молоді (О. Бабич, О. Безпалько, О. Белишев, А. Блануца, О. Васильєв,

О. Горбунова, Н. Гусак, А. Зінченко, І. Калачова, В. Канівська, Т. Колос, Н. Комарова, О. Крикун, І. Лисенко, А. Мішин, Ж. Петрочко, В. Постовий, Н. Прокопчук, А. Реут, Н. Романова, О. Рудич, Я. Тяпкіна, О. Солонтай, О. Сіра, Т. Семигіна, М. Синюшко, М. Соляник, В. Стешенко, Л. Черенько, В. Щербина, Л. Юрченко) працює над реалізації державної політики з питань захисту прав дітей в Україні. У цих дослідженнях аналізуються концептуальні проблеми та соціальні програми державної політики з питань захисту прав дітей, досвід розробки та проблеми практичної реалізації, а також питання формування організаційно-правового механізму державної політики з питань захисту прав дітей в контексті адміністративної реформи в Україні [3].

Однак, незважаючи на різноплановість досліджень проблеми захисту дітей та дитинства, недостатньо вивченими залишаються організаційно-правові складові процесу реалізації державної політики з питань захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, як на державному рівні – органами виконавчої влади, так і на місцевому рівні – органами місцевого самоврядування (органами опіки та піклування).

З огляду на це **метою статті** є обґрунтування основних завдань та напрямів реформування державної системи опіки над дітьми в Україні на сучасному етапі.

Виклад основних результатів дослідження. Проблеми дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є специфічними, адже діти – це особлива категорія людей, які мають здатність рости і дорослішати. При цьому вони повинні мати всі необхідні умови для повного та всебічного розвитку. Забезпечення цих умов має бути своєчасним і не може чекати кращих часів, бо коли суспільство не бачить потреби у захисті дітей і не забезпечує його, майбутнє стає небезпечним. З огляду на це ми поділяємо думку науковців і практиків про те, що кожна дитина-сирота повинна зростати в сімейному середовищі і лише у виняткових випадках утримуватися в державних закладах опіки. Зокрема, у Законі України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” від 13.01.2005 № 2342-IV зазначено, що до

закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дитина може бути влаштована за неможливості з певних причин влаштувати її на виховання в сім'ю. Проте влаштування дитини до закладу для дітей-сиріт не позбавляє органи опіки та піклування за місцем перебування дитини від обов'язку продовжувати діяльність щодо реалізації права сироти на сімейне виховання. Традиційні форми сімейної опіки (усиновлення (удочеріння), опіка (піклування) та інноваційні (дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї) на жаль, поступаються за кількістю влаштованих дітей-сиріт перед державними формами опіки, зокрема інтернатними закладами, створеними ще за радянських часів [9, с. 51–52].

Стратегія деінституціалізації дітей-сиріт стала першочерговим завданням у реалізації державної політики соціального захисту дітей-сиріт у більшості країн світу, починаючи з другої половини ХХ ст., європейські країни, залучившись до механізмів реорганізації форм виховання дітей-сиріт у минулому столітті, мають певні проблеми з подоланням дитячого сирітства й на сучасному етапі. Кожна країна намагається адаптувати існуючий досвід до своїх реалій. За пріоритетністю форми опіки в міжнародній практиці визначаються таким чином:

- 1) усиновлення;
- 2) опіка в сім'ях родичів;
- 3) прийомна сім'я;
- 4) інтернатний заклад.

Зарубіжна практика в деяких випадках залишає форму інтернатного закладу як державну установу утримання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування. Але в процесі деінституціалізації державні виховні установи зазнали структурної трансформації, у першу чергу, у зменшенні кількості вихованців (у середньому показник становить 10–50 осіб на одну установу). Досвід США, Великої Британії, Австрії, Швейцарії, Польщі засвідчує збереження державних шкіл-інтернатів (дитячі будинки, притулки) як спеціалізованих закладів для виховання дітей, які мають відхилення в поведінці, певні психологічні чи фізичні проблеми. Найбільш поширеними типами інтернатів є: ліку-

вальні центри з цілодобовим перебуванням дітей; сімейні дитячі будинки; кризові та дитячі психіатричні центри.

В Україні ще тільки розпочався процес реформування державної системи влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в основі якого лежить пріоритетність сімейних форм влаштування дітей. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року схвалена “Концепція Державної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”. Протягом останніх років з цих питань видано п’ять указів Президента, внесено зміни до семи законів України, прийнято дві постанови Верховної Ради України тощо [7].

Звичайно, реформування державної системи опіки над дітьми – це складний і тривалий процес, який вимагає коштів, кваліфікованих спеціалістів, змін у свідомості людей, зламу стереотипів, використання досвіду інших країн, які вже пройшли цей етап у своїй історії. Важливим ресурсом реформування державної системи опіки над дітьми є досвід вітчизняних та міжнародних громадських організацій у межах пілотних проєктів, які передбачають розробку та впровадження нових ефективних форм і методів цієї роботи.

Численні дослідження психологів, педагогів, дефектологів підтверджують, що в інтернатних закладах неможливо забезпечити всі необхідні умови для соціалізації дитини. Так, переважна більшість вихованців цих закладів відстає у фізичному, емоційному, інтелектуальному розвитку від однолітків, які виховуються у сім’ях; має незадовільний стан здоров’я. Серед негативних виявів інтернатного виховання – нехтування особистісними особливостями дитини, нерозвиненість її соціальних, комунікативних навичок, втрата зв’язків з родинним оточенням, труднощі подальшої адаптації в суспільстві, неготовність до самостійного життя тощо [8, с. 28–29].

Ці факти свідчать про необхідність розвитку нових форм влаштування дитини у сім’ю. Але інститут прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу ще перебувають на стадії становлення. На неналежному рівні і соціально-педагогічна робота з кризовими сім’ями, спрямована на попередження переходу дітей до державної системи

опіки: втручання державних служб відбувається переважно на етапі, коли вже необхідно вилучати дітей із сім'ї у зв'язку із загрозою їх життю та здоров'ю [10, с. 16–18].

На сьогодні завершена більша частина роботи щодо внесення змін до нормативно-законодавчої бази соціально-правового захисту, вирішена проблема фінансування прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу з державного бюджету, розробляється програма реформування закладів для дітей-сиріт та новий механізм державного фінансування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, за принципом “гроші ходять за дитиною”. Успішне завершення процесу вдосконалення системи соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, можливе за умови своєчасного створення відповідної нормативно-правової бази. Із цією метою потрібно:

по-перше, прискорити процес ратифікації Україною міжнародно-правових документів: Гаазької конвенції про захист прав дітей й співробітництво з питань міждержавного усиновлення, Конвенції про контакт з дітьми від 2003 р., Конвенції про стягнення аліментів за кордоном від 1956 р., Конвенції про визнання і виконання рішень стосовно зобов'язань про утримання від 1973 р., Конвенції про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання і співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей від 1993 р.;

по-друге, удосконалити існуючу законодавчу та нормативно-правову базу з питань соціального захисту дитинства.

З огляду на це необхідно розробити та затвердити:

правила сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що визначають механізми діяльності структур при влаштуванні дитини-сироти у сім'ю, незалежно від виду юридичного оформлення;

єдиний механізм фінансування витрат на утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, незалежно від форми їх влаштування, за принципом “гроші ходять за дитиною” як базовий фінансовий механізм реформування системи захисту прав дитини в Україні;

державні соціальні стандарти для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та відповідні практичні механізми їх забезпечення;

порядок створення, реорганізації та ліквідації закладів нового типу для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, умови проживання в яких наближені до сімейних, для виховання в них дітей за місцем їх походження та за родинним принципом, з урахуванням фізичних та психологічних особливостей таких дітей; розробити Положення про такі заклади, типові проекти їх будівництва, структури, штатних нормативів тощо;

спрощення механізму визнання безвісти відсутніми або недієздатними батьків, діти яких залишилися без батьківського піклування унаслідок відсутності відомостей про місцезнаходження таких батьків тощо;

порядок надання житла дітям, позбавленим батьківського піклування.

На нашу думку, потрібно внести такі зміни до діючого законодавства: внести зміни до Кримінального кодексу в частині деталізації кримінальних діянь у сфері усиновлення;

внести зміни до діючого законодавства України з питань міжнародного усиновлення щодо заборони усиновлення одинокими особами;

включити до проекту Державного бюджету України на 2017 р. заходи щодо підтримки національного усиновлення.

Розгортання процесу реформування закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, вимагає:

створення Міжвідомчої ради з реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;

вивчення потреб і наявних умов щодо створення закладів нового типу, в яких можуть виховуватись діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, в регіонах;

визначення необхідності створення закладів нового типу за умови, якщо кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які потребують влаштування у такі заклади, становитиме не менше 15 та не більше 50 осіб, а в інших випадках – розглядати доцільність створення міжрайонних закладів, до яких можуть направлятися діти з 2–3 суміжних територіальних одиниць;

проведення інвентаризації дитячих освітніх, медичних установ, майно яких знаходиться у комунальній власності територіальних громад областей, міст, сіл та селищ, у яких можуть бути розташовані заклади нового типу;

вивчення можливостей щодо перепрофілювання вивільнених приміщень закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та ефективного їх використання.

З метою попередження дитячої безпритульності та бездоглядності, виходу дитини з рідної сім'ї необхідне постійне проведення комплексу профілактичних заходів, спрямованих на соціальну підтримку родин та дітей:

забезпечення своєчасного виявлення, інспектування та соціального супроводу сімей, які опинилися в кризовій ситуації;

проведення паспортизації сімей, в яких один або двоє батьків працюють за кордоном, з метою виявлення дітей, які залишилися без батьківського піклування; обов'язково ведення банку даних таких дітей та відповідної звітності;

забезпечення розвитку та функціонування мережі центрів соціально-психологічної допомоги дітям та сім'ям, які опинилися в складних життєвих обставинах;

запровадження нових форм реабілітації бездоглядних і безпритульних дітей, забезпечення створення соціально-реабілітаційних центрів – дитячих містечок відповідно до потреб регіонів;

забезпечення створення, розвитку та функціонування мережі соціальних центрів матері і дитини;

забезпечення розвитку та функціонування мережі консультативних пунктів центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді в жіночих консультаціях, пологових будинках та пологових відділеннях.

Удосконалення державної системи соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, потребує розширення практики надання соціальних послуг таким дітям з боку центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Зокрема це стосується:

забезпечення соціального супроводу сімей, які виховують дитину-сироту або дитину, позбавлену батьківського піклування, запровадження моніторингу такої діяльності;

розробки та впровадженню програми соціальної адаптації для випускників інтернатних закладів;

надання соціальних послуг випускникам інтернатних закладів;

розбудови мережі соціальних гуртожитків в Україні, практичних рекомендацій щодо роботи таких соціальних інституцій;

вирішення механізму житлового забезпечення дітей, які не мали житла до направлення в державні інтернатні заклади або на виховання в сім'ї громадян.

Безумовно, що будь-який процес реформування вимагає ґрунтовного науково-методичного забезпечення. Активізація наукових соціальних та соціально-психологічних досліджень, науково-методичних розробок значно актуалізується, якщо процес реформування стосується дітей. З огляду на це основними шляхами реформування системи соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, має стати об'єднання зусиль державних органів та громадських і благодійних організацій з метою підвищення відповідальності громади за долю кожної дитини.

Висновки. Отже, розглянувши проблему реформування системи опіки над дітьми в Україні, можемо стверджувати, що основними завданнями реалізації цього процесу мають бути: по-перше, забезпечення розвитку та підтримки сімейних форм виховання, до яких належать усиновлення, опіка, прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу; по-друге, реформування системи закладів для дітей-сиріт; по-третє, впровадження принципово нової системи фінансування потреб дитини за принципом "гроші ходять за дитиною" для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Ми впевнені, що виконання цих завдань можливе тільки шляхом об'єднання зусиль органів державної влади та громадських і благодійних організацій, що дозволить прискорити процес реформування системи опіки над дітьми як на державному, так і на місцевому рівні.

Перспективним для подальших розвідок у даному напрямі є дослідження механізмів реалізації державної та регіональної політики у

сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Список використаної літератури

1. Вихованці шкіл-інтернатів про себе і своє життя / О. М. Балакірева, О. О. Яременко, Н.П. Дудар і ін. – К., 2000. – Кн. 1. – 134 с.
2. Волинець Л. С. Соціально-психологічні причини та проблеми сирітства в Україні / Л. С. Волинець, І. Б. Іванова, Л. Є. Пундик, І. В. П'єша // Молодь України: стан, проблеми, шляхи розв'язання : зб. наук. публ. Українського інституту соціальних досліджень за підсумками виконаних наукових програм і проектів у 1997 році. Вип. 7. – Х. : НВФ “Студцентр”, 1998. – С. 54–58.
3. Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2007 року “Проблеми бездоглядності та безпритульності”. – К. : Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2008. – 195 с.
4. Кривачук Л. Ф. Основні принципи діяльності інститутів виконавчої влади у сфері державної молодіжної політики в Україні / Л. Ф. Кривачук // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції. – К. : Вид.-во НАДУ, 2003. – Т. 2. – С. 450–451.
5. Лавринович М. І. Здорова сім'я – запобіжник соціального сирітства / М. І. Лавринович // Матеріали засідання секції “Соціологія молоді” міжнародної науково-практичної конференції “Молода сім'я у кризовому соціумі”. – Київ : Український НДІ проблем молоді ; Інститут соціології АН України, 1993. – 175 с.
6. Методичні рекомендації щодо навчання прийомних батьків, соціальних працівників, національних та регіональних тренерів / Н. М. Комарова, І. В. Пєша. – К. : Держсоцслужба, 2006. – 168 с.
7. Надання допомоги “дітям вулиці” та соціально незахищеним дітям і підліткам (інформаційно-методичний збірник) / за редакцією С. Толстоухової, К. Актманн. – К., 2003. – Вип. 3–4. – 63 с.
8. Технології створення та функціонування прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу : збірник методичних матеріалів / авт. кол. Г. М. Бєвз, А. Й. Капська, Н. М. Комарова та ін. – К. : Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2003. – 188 с.
9. Хархан Г. Д. Деякі аспекти реформування державної системи опіки над дітьми-сиротами / Г. Д. Хархан // Соціальна педагогіка: теорія та практика. – 2009. № 3. – С. 51–60.

10. Явецький В. Державна система піклування про дітей-сиріт та заходи на її вдосконалення / В. Явецький // Науковий вісник. Чернівці, 2001. – Вип. 128 : Педагогіка та психологія. – С. 197–202.

Рецензент – доктор педагогічних наук, професор Романовська Л. І.

Стаття надійшла до редакції 07.11.2016

Шеремет А. М. Реформирование государственной системы опеки над детьми как приоритетное направление политики Украины

В статье рассмотрена проблема реформирования государственной системы опеки над детьми в Украине. Автором статьи обоснованы основные пути и задачи реализации процесса деинституционализации государственных воспитательных учреждений в нашей стране; разработаны предложения по внесению изменений в нормативно-правовую базу, которая регулирует систему социально-правовой защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки; определен комплекс профилактических мероприятий, направленных на предупреждение детской беспризорности, безнадзорности и выхода ребенка из родной семьи. Также в статье охарактеризована сфера тех социальных услуг детям-сиротам и детям, лишенным родительской опеки, которые должны предоставлять центры социальных служб для семьи, детей и молодежи.

Ключевые слова: *система опеки над детьми, реформирование, дети-сироты, дети, лишенные родительской опеки, социально-правовая защита детей, интернатное заведение, приемная семья, детский дом семейного типа.*

Sheremet, A. M. The state reform of custody of children as a priority policy of Ukraine

It was considered the problem of reforming the state system of custody of children in Ukraine. The author of the article justifies the main ways and problems of realization of process of reforming the state institutions in our country.

The author believes that the majority of children in internats lagging in physical, emotional, intellectual development of their peers brought up in families; has poor health. Among the negative effects of boarding school

education is the neglect of the personal characteristics of the child, lack of development of social, communicative skills, loss of connections with related environment, the difficulty of future adaptation in society, lack of commitment to independent living.

The author developed suggestions for amendments in the legal framework that regulates the system of social and legal protection of children-orphans and children deprived of parental care. Among them are: to make changes in the criminal code in part of detail of criminal acts in the field of adoption; to make changes to the current legislation of Ukraine on issues of international adoption regarding the ban on adoption by single individuals; to include in the draft State budget of Ukraine in 2017 measures to support national adoption.

The author has identified the complex of preventive measures aimed at prevention of children's homelessness, neglect and exit of the child from the family home. Also it was described the social services to children-orphans and children deprived of parental care, who should provide by the social services centres for families, children and young people.

The author of the article proves that the main tasks of the implementation process of the reform of custody of children must be: first, the development and support of family forms of upbringing, these include the adoption, guardianship, foster families, family type children's homes; second, the reform of institutions for children-orphans; third, the introduction of a fundamentally new system of financing the needs of the child according to the principle "money follows the child" for children-orphans and children deprived of parental care. The main ways of reforming the system of social and legal protection of children-orphans and children deprived of parental care should be the unification of efforts of public authorities and social and charitable organizations with the purpose of increase of responsibility for the fate of each child.

Keywords: *system of guardianship of children, reformation, children-orphans, children deprived of parental care, socio and legal protection of children, internat, foster home, children's home of family type.*