

УДК 351.86

М. В. Сіцінська,
 д. держ. упр., головний науковий співробітник відділу з координації наукових заходів,
 міжнародного співробітництва та грантової діяльності, Хмельницький університет
 управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID ID: 0000-0002-1714-4647

І. В. Ярмолинська,
 методист I категорії факультету управління та економіки,
 Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
 ORCID ID: 0000-0003-2201-3737

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.79

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДОГЛЯДУ ТА ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

М. Sitsinska,
 Doctor of Sciences in Public Administration, Chief Scientist of the Department for Coordination of Scientific Events,
 International Cooperation and Grant Activities, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi university of management and law
 I. Yarmolynska,
 Methodist of the I category of the Faculty of Management and Economics,
 Leonid Yuzkov Khmelnytskyi university of management and law

PROBLEMS IN THE FIELD OF INSTITUTIONAL CARE AND HEALTH OF CHILDREN IN UKRAINE

У статті досліджуються проблемні питання у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні. Виявлено, що основними проблемними питаннями є: недосконалість нормативно-правової бази з регулювання надання соціальних послуг дітям-сиротам, дітям, позбавлених батьківського піклування, дітям з інвалідністю, дітям з особливими освітніми потребами та дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах; нерозробленість кількісних критеріїв-індикаторів оцінки стану системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні; відсутність уніфікованого підходу до управління сферою інституційного догляду та виховання дітей; відсутність чіткої організації взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування у питаннях реформування системи інституційного догляду та виховання дітей; відсутність системної оцінки неефективності попередніх спроб міністерств реформувати систему інституційного догляду та виховання дітей; відсутність державної гарантії щодо професійності дій усіх сторін із захисту дітей та їхніх прав у контексті реформування системи інституційного догляду та виховання дітей; нерозробленість методичного забезпечення, необхідного для впровадження реформи системи інституційного догляду та виховання дітей; відсутність детального аналізу діяльності існуючої мережі закладів інституційного догляду за дітьми; нерозробленість критеріїв моніторингу процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей; нерегламентована відповідальність об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення щодо надання соціальних послуг дітям-сиротам, дітям, позбавлених батьківського піклування, дітям з інвалідністю, дітям з особливими освітніми потребами та дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах, що створює для цієї категорії дітей низку ризиків і проблем; відсутність громадського контролю за системою інституційного до-

гляду та виховання дітей; недосконалість організаційно-штатної структури та витрат на утримання персоналу, що працює в інтернатах; зменшення цільового фінансування потреб закладів інституційного догляду та виховання дітей тощо.

The article deals with problematic issues in the field of institutional care and education of children in Ukraine. It was revealed that the main issues are: the imperfection of the regulatory and legal framework for regulating the provision of social services to orphans, children deprived of parental care, children with disabilities, children with special educational needs and children in difficult living conditions; lack of development of quantitative criteria-indicators for assessing the state of the institutional care and upbringing of children in Ukraine; lack of a unified approach to managing the institutional care and upbringing of children; lack of a clear organization of interaction of the public with state authorities and local self-government in matters of reforming the system of institutional care and upbringing of children; the lack of a systemic assessment of the inefficiency of previous attempts by ministries to reform the system of institutional care and upbringing of children; absence of a state guarantee for the professionalism of the actions of all parties for the protection of children and their rights in the context of reforming the system of institutional care and upbringing of children; undeveloped methodological support necessary for the implementation of the reform of the institutional care system and the upbringing of children; lack of detailed analysis of the existing network of institutions for institutional care of children; undeveloped criteria for monitoring the process of reforming the institutional care and upbringing of children; unregulated liability of united territorial communities and cities of oblast importance for the provision of social services to orphans, children deprived of parental care, children with disabilities, children with special educational needs and children who are in difficult living conditions, which creates for this category of children a number of risks and problems; the lack of public control over the system of institutional care and upbringing of children; the imperfection of the staffing structure and the cost of maintaining the staff working in boarding schools; reduction of target financing of institutions for institutional care and upbringing of children, etc.

Ключові слова: сфера інституційного догляду та виховання дітей, деінституалізація, громадський контроль, реформування, заклади інституційного догляду та виховання дітей.

Key words: the sphere of institutional care and upbringing of children, deinstitutionalisation, public control, reform, institutions of institutional care and upbringing of children.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні Україна опинилась у складних кризових умовах. Це і загострення воєнно-політичної ситуації, зростання соціальної напруженості у суспільстві, різке погіршення економічного стану країни та зниження життєвого рівня добробуту населення. Але водночас саме такі кризові ситуації завжди є стартовими умовами для активних перетворень, як реакція на суспільно-політичні виклики та загрози.

Кабінет Міністрів України 11 травня 2006 року схвалив Концепцію Державної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яка була розрахована на 10 років. Фактично був проголошений старт деінституалізації. Проте зазначена Концепція лише привернула увагу до проблеми розміщення дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах та частково дітей з особливими освітніми потребами, які мають складні вади розвитку, до закладів інституційного догляду та виховання дітей, але не спри-

яла ані зменшенню кількості закладів, ані кількості мешканців у них.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Враховуючи недоліки попередньої програми, 09 серпня 2017 року урядом схвалена Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки та план заходів з реалізації I першого підготовчого етапу Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки, який завершився підготовкою регіональних планів реформування.

Наразі розпочався другий етап реформування системи інституційного догляду та виховання, який триватиме до 2024 року. Цей етап передбачає реалізацію регіональних планів у сфері інституційного догляду та виховання дітей, тобто, власне, саму реформу. В результаті попереднього розвідувального дослідження стану сфери інституційного догляду та виховання дітей в Ук-

раїні в період першого етапу реформи, який відбувався протягом 2017—2018 років, нами були виявлені наступні проблемні питання.

Отже, першим проблемним питанням у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні вбачаємо недосконалість нормативно-правової бази з регулювання надання соціальних послуг дітям-сиротам, дітям, позбавлених батьківського піклування, дітям з інвалідністю, дітям з особливими освітніми потребами та дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах.

У результаті дослідження була виявлена велика кількість нормативно-правових актів, які затверджені за ініціативою декількох міністерств. Це низка законів, концепцій, стратегій, положень, указів та листів, які регулюють здійснення широкого спектру послуг для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей з особливими освітніми потребами та дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, щодо забезпечення проживання, стаціонарного догляду, захисту особистих та майнових прав, навчально-виховних, медичних, реабілітаційних та інших умов.

Зрозуміло, що така обширність нормативно-правової бази ускладнює процес державного управління у сфері інституційного догляду та виховання і вимагає постійного внесення змін в умови запровадження деінституалізації та децентралізації повноважень.

Відповідно, продовженням першого проблемного питання у сфері інституційного догляду та виховання постає відсутність уніфікованого підходу до управління сферою інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки проголошує, що "...забезпечення зростання дитини в сім'ї повинно бути пріоритетом в усіх сферах державного управління, пов'язаних з реалізацією прав дитини. Водночас держава є головною стороною, відповідальною за перехід від інституційного до сімейного догляду та виховання дитини, а дії щодо підготовки та впровадження реформи координує Кабінет Міністрів України" [4].

Стосовно органів місцевого самоврядування у Стратегії зазначено, що вони "...сприяють реалізації Стратегії, створюють необхідні умови для виховання дітей, забезпечення їх безпеки та благополуччя, виявлення та підтримки вразливих сімей з дітьми з метою збереження сім'ї для дитини та запобігання вилученню дитини у батьків. Відповідно до найкращого світового досвіду органи місцевого самоврядування забезпечують розвиток соціальних, медичних, освітніх, реабілітаційних послуг для дітей та сімей з дітьми, можуть виділяти необхідні для цього фінансові та кадрові ресурси" [4].

Як бачимо, головну відповідальність за реалізацію ключових моментів Стратегії держава бере на себе. Отже, державна політика щодо дітей-сиріт; дітей, позбавлених батьківського піклування; дітей з інвалідністю; дітей з особливими освітніми потребами; дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах має здійснюватись через систему державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Багатопрофільність послуг, що надаються дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування,

дітям з інвалідністю, дітям з особливими освітніми потребами, дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах, дійсно утворює розгалужену систему органів, що здійснюють управлінський процес у сфері інституційного догляду та виховання дітей.

Вирішення цього проблемного питання у сфері інституційного догляду та виховання дітей полягає у застосуванні механізму координації та взаємодії між органами виконавчої влади всіх рівнів та місцевого самоврядування, які пов'язані із управлінням закладами інституційного догляду та виховання, на основі інтегрованого управлінського підходу, який би базувався на засадах холізму та синергії.

Концепція холізму, у чистому вигляді, означає поєднання усіх предметів, процесів та явищ у єдину цілу гармонійну систему, у якій кожна частина виконує важливу функцію [6].

Термін синергія дослівно з грецької означає — співпраця, співдружність [3].

Ці два поняття дуже активно використовуються у різних галузях наук. У нашому випадку розуміємо інтегрований управлінський підхід на засадах холізму та синергії як єдність та важливість усіх структурних елементів, що здійснюють ефективний процес управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні лише взаємодіючи між собою.

У процесі дослідження, дійшли до думки, що на цьому етапі реалізації Стратегії, першочергового значення набувають мотиваційний та організаційний механізми державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей. Реалізація цих механізмів на практиці є ефективною лише за умови підтримки громадськості, яка має можливість здійснювати мотиваційний вплив на усіх учасників процесу запровадження змін. Тут є слушною думка А. Русакова, який зазначає, що "...громадські, некомерційні організації — це найбільш організована частина громадян, яка, використовуючи власні ресурси, зобов'язується розв'язувати найскладніші проблеми добровільно, відповідально та професійно. Явною перевагою виконання соціальних послуг є те, що громадські організації пропонують нові, раціональні і прийнятніші підходи у розв'язанні проблем" [5].

Проте, як бачимо, поки що процес впливу громадськості на стан сфери інституційного догляду та виховання дітей йде паралельно з діяльністю органів державної влади, виступаючи однією із зацікавлених сторін у деінституалізації.

Тому зрозуміло постає наступне проблемне питання таке, як відсутність чіткої організації взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування у питаннях реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

Протягом останніх років на тлі реформ основних суспільних галузей в Україні, дійсно спостерігаємо підвищення рівня громадської активності. Мова йде не лише про участь в публічних обговореннях, соціальних проєктах та взаємодію з офісами реформ, а й про контроль з боку громадськості.

На думку директора Харківської правозахисної групи Є. Захарова, "... громадський контроль — це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, ко-

ригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них" [2].

Сфера інституційного догляду та виховання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей з особливими освітніми потребами та дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, повинна бути предметом особливої уваги з боку громадськості, оскільки мова йде про життя та здоров'я вразливих категорій дітей.

На сьогодні не можемо з упевненістю сказати, що виклики щодо громадського контролю за системою інституційного догляду та виховання дітей є цілком задоволеними.

Отже, маємо на черзі таке проблемне питання у сфері інституційного догляду та виховання — відсутність громадського контролю за системою інституційного догляду та виховання дітей.

Зокрема Планом заходів з реалізації I етапу Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки було передбачено, що у IV кварталі 2018 року має здійснюватись удосконалення механізму участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень, які стосуються забезпечення захисту прав дитини, проведенні моніторингу дотримання прав дитини в закладах інституційного догляду та виховання дітей з передбаченням заходів реагування та впливу і в результаті подання на розгляд Кабінету Міністрів України відповідних проектів нормативно-правових актів. Проте, на жаль, не зустрічаємо офіційної інформації про реалізацію даного завдання у формі звіту, хоча громадською спільнотою "Українська мережа за права дитини" спільно з офісом Уповноваженого Верховної ради України з прав людини, Міністерством соціальної політики України, за підтримки офісу ЮНІСЕФ Україна здійснювались моніторингові перевірки дитячих закладів для дітей, які знаходяться у віданні Міністерства охорони здоров'я. За свідченням моніторингу активістка проекту І. Скачко вважає, що "...порядку потребує не один окремих Будинки дитини, а система в цілому. Перебування в подібних закладах, навіть якщо в них створені ідеальні умови, вкрай несприятливо позначається на розвитку і здоров'я дітей, особливо малечі до трьох років. Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 рр. передбачає, що саме будинки дитини треба реорганізувати в першу чергу. В ідеалі діти до трьох років взагалі не мали б сюди потрапляти" [4].

Логічним продовженням проблеми відсутності громадського контролю за системою інституційного догляду та виховання дітей є проблема відсутності державної гарантії щодо професійності дій усіх сторін із захисту дітей та їхніх прав у контексті реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

На думку директора "Асоціації незалежних моніторів" Андрія Черноусова, надання соціальних послуг дітям в Україні наразі можливе лише у стаціонарних

зкладах — інтернатах, тому якщо дитина їх потребує, у неї немає іншої альтернативи, де їх отримати. Через це в інтернатах знаходяться різні категорії дітей: розумово відсталі, діти з фізичними вадами, діти, які залишилися без батьківського піклування. І найцікавіше, за словами експерта, те, що їм усім надається однаковий комплекс соціальних послуг [7].

Підсумовуючи проблемність ситуації з відсутності державної гарантії щодо професійності дій усіх сторін із захисту дітей та їхніх прав у контексті реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, слід зазначити, що рівень професійності також залежить від рівня розробки відповідних критеріїв оцінки стану системи інституційного догляду та виховання під час здійснення плану реформування цієї системи.

Відповідно маємо на часі наступні проблемні питання у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні. Це — нерозробленість кількісних критеріїв-індикаторів оцінки стану системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні та нерозробленість критеріїв моніторингу процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

Просування будь-якої реформи неможливе без оцінки попереднього стану процесу, що підлягає реформуванню, сучасного стану у стадії реформи та кількісно-якісної оцінки здобутків реформованого процесу.

Проблема розробки кількісних критеріїв-індикаторів та критеріїв моніторингу процесу реформування деінституалізації в Україні є актуальною, проте на практиці потребує організованої, спланованої та чіткої роботи фахівців, що здійснюють оцінку основних компонентів у сфері інституційного догляду та виховання.

На сьогодні хід реформи чітко підпорядковується Плану заходів з реалізації I етапу Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки. Проте під час проведення заходів Плану зустрічаються ті самі проблеми, що і під час реалізації попередніх двох реформ. Це пов'язано з відсутністю системної оцінки неефективності попередніх спроб міністерств реформувати систему інституційного догляду та виховання дітей, що постає подальшою проблемною ситуацією у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Окрім бажання сучасної команди фахівців, що працюють над реформою та підтримкою міжнародних організацій у сфері захисту прав дітей, для успішного здійснення деінституалізації необхідне ще й належне методичне забезпечення. Зрозуміло, що власних напрацювань в української команди не достатньо. Методична база деінституалізації в Україні складається більше з інформаційних, ніж методичних матеріалів. Переважна більшість методичних рекомендацій є представленням досвіду окремих інституцій, що зумили переформатувати власну діяльність з перевагою сімейного виховання дітей над інституційним. Тренінгові матеріали, що використовуються Національним офісом деінституалізації, представлені на основі зарубіжного досвіду з метою адаптації в умовах реалізації української моделі реформи. Така ситуація породжує наступну проблему — нерозробленість методичного забезпечення необхідного для впровадження реформи системи інституційного догляду та виховання дітей.

На початку першого етапу реформи процес державного управління у сфері інституційного догляду та виховання в Україні містив більше запитань ніж відповідей. Це пов'язано не лише з відсутністю чіткої координації між органами державної влади і системою інституційного догляду та виховання дітей чи недосконалістю нормативної бази у даній сфері, а й з формуванням абсолютно нової організаційної структури в результаті децентралізації. Інститут об'єднаних територіальних громад знаходиться ще на стадії становлення. Тому постає чергова проблема у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні — це нерегламентована відповідальність об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення щодо надання соціальних послуг дітям-сиротам, дітям, позбавлених батьківського піклування та дітям з інвалідністю, що створює для цієї категорії дітей низку ризиків і проблем.

У Національній стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки зазначається, що "...державна вживає заходів для популяризації важливості виховання та розвитку дитини, ролі територіальної громади у забезпеченні найкращих інтересів дитини, неприпустимості розлучення дитини з батьками через особливості її розвитку, негативних наслідків інституційного догляду та виховання для дитини і суспільства в цілому" [4].

Проте зрозуміло, що підвищення ролі територіальної громади у забезпеченні найкращих інтересів дитини це справа не одного дня.

За даними дослідження проблемних питань сирітства в Україні громадською організацією "Публічний аудит" — незалежного недержавного контролера за публічними фінансами та їх розпорядниками. У 2015 році на утримання одного вихованця школи-інтернату з місцевих бюджетів витрачено 10,7 тисяч гривень у місяць. На утримання дитини в дитячому будинку-інтернаті — 8,1 тисяч гривень. Утримання дитячого будинку сімейного типу та прийомної сім'ї коштувало місцевим бюджетам, приблизно, утричі менше — 3,7 тисячі гривень. Навіть одного такого прикладу достатньо, щоб зрозуміти, що, коли витрати на персонал інтернатів становлять 80% видатків, то це є явищем недоцільним у плані фінансування системи інституційного догляду та виховання дітей. Звідси такі проблемні питання — недосконалість організаційно-штатної структури та витрат на утримання персоналу, що працює в інтернатах (зокрема, 70% із них — технічний персонал, 29% — вихователі та вчителі і лише 1% — вузькопрофільні спеціалісти) та зменшення цільового фінансування потреб закладів інституційного догляду та виховання дітей [1].

ВИСНОВКИ

Розглянули низку проблемних питань у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні, проте однією з головних проблем є не лише велика кількість дітей, щодо якої необхідно здійснювати соціальний захист, а й наявність великої кількості працівників зазначеної сфери.

Система інституційного догляду та виховання дітей в Україні є затратною на державному рівні, має багато недоліків у реалізації прав дітей, що потребують дер-

жавної підтримки, та негативно впливає на формування особистості самих вихованців інституційних закладів.

Література:

1. Дослідження проблемних питань сирітства в Україні. URL: <http://publicaudit.com.ua/reports-on-audit/doslidzhennya-problemnyx-pytan-syritstva-v-ukrayini/>
2. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. URL: <http://khp.org/index.php?id=1261552395>
3. Колесніков Д. Сутність синергії та класифікація її видів у дослідженні вертикально-інтегрованих структур. URL: http://ev.nmu.org.ua/docs/2013/2/EV20132_009-015.pdf
4. Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки: розпорядження КМУ від 09 серп. 2017 р. № 526-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170526.html
5. Русаков А.Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти: учеб. пособ. СПб: Изд-во В.А. Михайлова, 2006. 238 с.
6. Соціальний Звіт Міністерства соціальної політики за 2016 рік. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/zvitu/sz2016.doc>
7. Jorn Holm-Hansen. Placement of Orphans. Russian and Nordic experiences. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, 2005. URL: http://www.academia.edu/703732/3_A_cross-national_decision_model_for_closing_down_institutions_that_are_harmful_to_children

References:

1. Research on problematic issues of orphanhood in Ukraine, available at: <http://publicaudit.com.ua/reports-on-audit/doslidzhennya-problemnyx-pytan-syritstva-v-ukrayini/> (Accessed 19 July 2019).
2. Zakharov, Y. "Public control and human rights", available at: <http://khp.org/index.php?id=1261552395> (Accessed 19 July 2019).
3. Kolesnikov, D. "The essence of synergy and the classification of its types in the study of vertically-integrated structures", available at: http://ev.nmu.org.ua/docs/2013/2/EV20132_009-015.pdf (Accessed 19 July 2019).
4. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "National strategy for reforming the system of institutional care and upbringing of children for 2017-2026 years", available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170526.html (Accessed 20 July 2019).
5. Rusakov, A.Yu. (2006), "Public Relations in Government Bodies" [uchebnoe posobie], p. 238.
6. Social Report of the Ministry of Social Policy for 2016, available at: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/zvitu/sz2016.doc> (Accessed 20 July 2019).
7. Jorn Holm-Hansen. Placement of Orphans. Russian and Nordic experiences. Norwegian Institute for Urban and Regional Research (2005), available at: http://www.academia.edu/703732/3_A_cross-national_decision_model_for_closing_down_institutions_that_are_harmful_to_children (Accessed 20 July 2019).

Стаття надійшла до редакції 29.07.2019 р.