

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДОГЛЯДУ ТА ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЗАЦІЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРАГНЕНЬ

REFORMING THE SYSTEM OF INSTITUTIONAL CARE AND EDUCATION OF ORPHAN CHILDREN IN UKRAINE: IMPLEMENTATION OF EUROPEAN INTEGRATION ASPIRATIONS

Хрущ В.Л., здобувач ступеня доктора філософії за спеціальністю «Право»
Науково-дослідний інститут правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії правових наук України

Статтю присвячено розгляду питань щодо виконання положень Глави 21 Угоди про асоціацію з ЄС у сфері соціального захисту в напрямі соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Констатується слушність відходу України від традиційної для пострадянських країн інституційної моделі виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та посилення розвитку системи альтернативних форм догляду. У статті, зважаючи на більш ніж чотирирічний досвід реформування системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні, здійснено проміжний моніторинг ефективності проведених трансформацій. Зокрема, проаналізовано статистичні дані загальної кількості дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та констатовано істотне зменшення кількості дітей, що перебувають у закладах інституційного виховання у зв'язку з їх переданням до прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу тощо. Разом із тим частка дітей, які перебувають у закладах інституційного виховання, все ще залишається доволі високою, з огляду на що необхідність продовження проведення трансформаційних заходів є очевидною.

Запропоновано реформування сфери соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, здійснювати шляхом: 1) гармонізації національного законодавства з *acquis* ЄС (включаючи Рекомендації ООН щодо використання та умов альтернативного догляду); 2) повного відходу від інституційної моделі виховання дітей-сиріт і розширення необхідного соціального забезпечення та послуг сімейного виховання; 3) підвищення якості послуг з сімейного виховання шляхом розробки і застосування відповідних стандартів, інструкцій та інструментів моніторингу.

Ключові слова: дитина, соціальний захист, європейська інтеграція, інституційна модель виховання, альтернативні форми догляду, прийомна сім'я, дитячий будинок сімейного типу, патронатна сім'я, дитячі заклади з умовами проживання, наближеними до сімейних.

The article is devoted to consideration of issues regarding the implementation of the provisions of Chapter 21 of the Association Agreement with the EU in the field of social protection in the direction of social protection of orphans and children deprived of parental care. The correctness of Ukraine's departure from the institutional model of raising orphans and children deprived of parental care, traditional for post-Soviet countries, and strengthening the development of the system of alternative forms of care is established. In the article, taking into account the more than four-year experience of reforming the system of institutional care and upbringing of children in Ukraine, an interim monitoring of the effectiveness of the transformations has been carried out. In particular, the statistical data of the total number of orphans and children deprived of parental care were analyzed, and a significant decrease in the number of children in institutional care due to their transfer to foster families, family-type orphanages, etc. was noted. At the same time, the share of children who are in institutions of institutional education still remains quite high, given that the need to continue carrying out transformational measures is obvious.

It is proposed to reform the sphere of social protection of orphans and children deprived of parental care by: 1) harmonizing national legislation with the EU *acquis* (including UN Recommendations on the use and conditions of alternative care); 2) a complete departure from the institutional model of raising orphans and expansion of the necessary social security and family education services; 3) improving the quality of family education services through the development and application of relevant standards, instructions and monitoring tools.

Key words: child, social protection, European integration, institutional model of upbringing, alternative forms of care, foster family, family-type orphanage, patronage, children's institutions with living conditions close to family ones.

Підписання Україною у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (надалі – Угода про асоціацію з ЄС) та обрання нашою державою євроінтеграційного напрямку розвитку активізувало проведення масштабних реформаційних процесів практично в усіх сферах суспільного життя, проявом чого стала трансформація законодавчих підходів до регулювання суспільних відносин у частині їх адаптації до високих європейських стандартів.

Не є винятком і сфера соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, реформування якої, безумовно, є одним із пріоритетних завдань нашої держави. Варто погодитися з І. В. Ярмолинською, яка стверджує, що соціальна сфера є однією з найбільш важливих, оскільки рівень її розвитку є якісним показником благоустрою всередині держави. Ефективність державного управління у процесі реформування соціальної сфери у великій мірі залежить від правильного вивчення та застосування міжнародного досвіду, оскільки попередній адміністративний устрій вже не задовольняє виклики сучасності [1, с. 155].

У контексті цього важливо зауважити, що на виконання положень Глави 21 Угоди про асоціацію з ЄС щодо посилення діалогу та співробітництва у сфері соціаль-

ного захисту 9 серпня 2017 р. Кабінетом Міністрів України затверджено Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки (далі – Стратегія) [2], яка стала ключовим орієнтиром нашої держави на шляху до гармонізації вітчизняного законодавства у сфері захисту дітей, що залишилися без батьків, із європейськими підходами.

У Загальних положеннях Стратегії констатується, що курс України на європейську інтеграцію вимагає перегляду пріоритетів державної політики у сфері охорони дитинства, впровадження успішних підходів із світової практики захисту прав дітей, які базуються на забезпеченні прав і найкращих інтересів дитини, спрямовуються на підтримку сім'ї, створення умов для виховання та розвитку дітей у сім'ї або середовищі, максимально наближеному до сімейного. Для всебічного та гармонійного розвитку дитини потрібна сім'я, у якій формуються позитивні емоційні стосунки, забезпечуються догляд та виховання відповідно до віку, індивідуальних потреб і можливостей дитини, вибудовуються її світогляд та моральні орієнтири, формуються уміння та навички, необхідні для успішної соціалізації. Крім того, у Стратегії наголошується на затратності та неефективності системи інституційного догляду та виховання дітей, а також її шкідливості як для дитини, так і для суспільства. Особливо негативними, як зазначається, є наслідки такого догляду та виховання для

дітей віком до трьох років, у яких найбільше спостерігається затримка фізичного та психоемоційного розвитку. На підставі аналізу іноземних законодавчих підходів до правового регулювання відносин із влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, акцентується увага на необхідності розвитку альтернативних форм догляду за дітьми (встановлення опіки та піклування, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, патронатні сім'ї, дитячі заклади з умовами проживання, наближеними до сімейних, у яких одночасно перебуває не більше ніж 15 дітей).

Проаналізувавши вищезазначене, можна із впевненістю стверджувати, що розроблення Стратегії і прийняття нашої державою важливої ініціативи щодо остаточного відходу від традиційної для пострадянських країн інституційної моделі виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яка впродовж тривалого часу складала основу соціальної політики у сфері сирітства в нашій державі, та натомість посилення розвитку системи альтернативних форм догляду, що мають у своїй основі ідею сімейного виховання, заклало початок концептуально новому етапу розвитку вітчизняного правового регулювання відносин щодо виховання дітей загалом та відносин із влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до дитячого будинку сімейного типу зокрема.

Станом на момент проведення дослідження реформування системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні триває більше чотирьох років, з огляду на що доцільно, на наш погляд, здійснити проміжний моніторинг ефективності проведених трансформацій. Так, за даними Державної служби статистики України, загальна кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебували на первинному обліку на кінець 2017 року, складала 70 240 осіб, з яких кількість дітей, що знаходились під опікою/піклуванням – 51 101 особа, у прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу – 12 178 осіб, у медичних, навчальних, виховних закладах, інших навчальних закладах або установах, у закладах соціального захисту дітей – 6 961 особа [3, с. 13]. Таким чином, у відсотковому відношенні кількість дітей, що перебували в інституційних закладах виховання становила 9,9 % від загальної кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

За оновленими даними ЮНІСЕФ, одержаних в рамках проекту Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) «Моніторинг потреб та підтримка дітей в умовах війни», станом на 24.02.2022 р. в Україні налічувалося 67 586 дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, з них: 63 002 виховувались у сімейних формах виховання, а саме: 48 089 – в сім'ях опікунів/піклувальників, 5 830 дітей у прийомних сім'ях, 9 083 – у дитячих будинках сімейного типу; 4 584 таких дітей перебували у закладах інституційного догляду і виховання [4]. Як бачимо, відсоток дітей у закладах інституційного виховання станом на початок 2022 року складав 6,8 від загальної кількості дітей, що залишилися без батьків, що, безумовно свідчить про позитивну динаміку та досягнення Україною суттєвого прогресу в процесі реформування. Тим не менш, частка дітей, які перебувають у закладах інституційного виховання, все ще залишається доволі високою, з огляду на що необхідність продовження проведення трансформаційних заходів є очевидною.

Принагідно відзначимо, що в Європі процес поступового відходу від інтернатної системи виховання дітей-сиріт розпочався ще задовго до реалізації цієї ініціативи в Україні, орієнтовно після Другої світової війни, проте повноцінне нормативне закріплення результату реформи деінституціоналізації отримали з 2000 р., коли ЮНІСЕФ, ЄС та інші партнери вирішили рішучу підтримку урядів та громадянського суспільства в Європі та Центральній

Азії у переході від великомасштабного інституційного догляду за дітьми до сімейних та громадських систем догляду. Ці комплексні реформи, які безпосередньо сприяють покращенню системи догляду за дітьми та соціального забезпечення, часто проводяться у партнерстві з ЄС та іншими міжнародними та національними організаціями [4].

Основними причинами глобального реформування сфери виховання дітей-сиріт стали численні задокументовані у всьому світі докази негативного, а іноді й незворотного впливу на здоровий розвиток дітей. Існує чимало підтверджень того, що опіка в інституційних закладах, особливо в ранньому віці, шкодить усім сферам розвитку дитини та спричиняє виникнення в дітей серйозних інтелектуальних, поведінкових і соціальних проблем у подальшому житті. Це свідчить про те, що інституціоналізація дітей віком до трьох років може негативно вплинути на функціонування мозку під час найбільш критичного періоду розвитку дитини, залишаючи довгострокові наслідки для соціальної та емоційної поведінки дитини [5].

Виникненню світової тенденції до рішучого відходу від інституційного виховання дітей, що залишилися без батьків, та заміни його альтернативними сімейними формами виховання сприяло прийняття у 2009 р. Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № A/RES/64/142 «Рекомендації щодо альтернативного догляду за дітьми», яка визначила основні засади якісно нової глобальної соціальної політики у сфері сирітства. Так, у Резолюції відзначається, що, визнаючи, що заклади інтернатного типу та сімейний догляд доповнюють один одного у задоволенні потреб дітей, там, де залишаються великі інтернатні заклади, слід розробляти альтернативи в контексті загальної стратегії деінституціоналізації з чіткими цілями та завданнями, що дозволить їх поступове усунення. З цієї метою держави повинні встановити стандарти догляду, щоб забезпечити якість і умови, які сприяють розвитку дитини, наприклад індивідуальний догляд і виховання у невеликих групах, і повинні оцінити існуючі заклади відповідно до цих стандартів. Рішення щодо створення або надання дозволу на створення нових закладів інтернатного типу, державних чи приватних, повинні повністю враховувати ці цілі та стратегію деінституціоналізації [6].

В листопаді 2012 р. Європейська експертна група розробила Загальні європейські рекомендації щодо переходу від інституційного до громадського догляду, що стали для урядів країн ЄС важливими практичними орієнтирами у впровадженні ними реформи деінституціоналізації виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У Рекомендаціях зазначено, що, якщо це вбачається можливим, варто уникати використання терміну «деінституціоналізація», оскільки його часто розуміють просто як закриття закладів. У місцях, де цей термін використовується, він стосується процесу розвитку низки послуг, включаючи профілактику, з метою усунення потреби в інституційному догляді [7]. ЮНІСЕФ визначає деінституціоналізацію як «повноцінний процес планування комплексної трансформації, скорочення чисельності та/або закриття інтернатних закладів із одночасним створенням різноманітних послуг із догляду за дітьми, які регулюються стандартами, що ґрунтуються на правах та орієнтуються на результати» [8, с. 52]. Він включає запровадження профілактичних та захисних заходів для забезпечення наявності необхідних та прийнятних альтернативних рішень щодо догляду за дітьми, які не можуть залишатися зі своїми біологічними родинами [9].

У грудні 2019 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила Резолюцію про права дитини [10], яка ще раз підтвердила Керівні принципи ООН і більш детально висвітлила ключові проблеми, пов'язані з дітьми, що перебувають в умовах альтернативного догляду. Резолюція також підкреслила необхідність продовження зусиль і реформ,

щоб уникнути розлучення дітей із сім'ями та забезпечити повноцінний захист дітей, позбавлених батьківського піклування, від жорстокого поводження та експлуатації.

Слід зауважити, що глобальне впровадження та реалізація реформи деінституціоналізації є надзвичайно складним, багатокомпонентним і комплексним процесом, що вимагає значних зусиль від урядів держав як в частині створення розгалуженої мережі альтернативних форм виховання дітей-сиріт, так і в частині організаційного і нормативно-правового забезпечення дотримання та захисту прав вихованців, не кажучи про постійний моніторинг ефективності впроваджених реформ. До основних заходів із деінституціоналізації виховання дітей, які залишилися без батьківського піклування, що систематично здійснюються урядами європейських держав у процесі реформування, належать: 1) приведення національного законодавства та політики у відповідність до міжнародних стандартів (включаючи Рекомендації ООН щодо використання та умов альтернативного догляду) та європейських стандартів; 2) планування закриття інституційних закладів і розширення необхідного соціального забезпечення та послуг сімейного догляду; 3) розробка ефективних стратегій щодо зміни персоналу та керівництва інституційних закладів догляду за дітьми і забезпечення їм можливості працевлаштування; 4) підвищення якості сімейно-громадських послуг догляду шляхом розробки і застосування відповідних стандартів, інструкцій та інструментів моніторингу та ін. [5].

Отже, вбачається, що важливою світовою тенденцією розвитку правового регулювання відносин із влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, останніх десятиліть є рішуча та категорична відмова держав із розвинутими демократіями від інституційної форми виховання, яка не просто продемонструвала свою неефективність та нездатність забезпечити дітям належне зростання і виховання в дусі любові, поваги і підтримки, а й стала потенційно небезпечним джерелом шкідливого впливу на дитину, що унеможливило її нормальний фізичний, когнітивний та емоційний розвиток і створює серйозні ризики для подальшої соціалізації дитини в суспільстві. Реформа деінституціоналізації, яка є об'єктивною вимогою сучасності та активно впроваджується урядами

абсолютної більшості соціально орієнтованих держав, передбачає створення гнучкої індивідуальної системи альтернативного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, підґрунтям якої є неухильне дотримання найвищих інтересів дитини та забезпечення їм можливості зростати у сімейному середовищі. Саме тому процес деінституціоналізації вимагає докорінної зміни законодавчих підходів у соціальній сфері, особливо в країнах пострадянського простору, в тому числі України, для яких модель інституційного виховання була традиційною та пріоритетною впродовж тривалого часу. Крім того, на нашу думку, реформування суттєво впливає й на такі елементи системи виховання дітей, що залишилися без батьків, як діяльність адміністративних структур, якість надання соціальних послуг, механізми фінансування, розширення прав і можливостей дітей та сімей як ключових суб'єктів досліджуваних відносин, залучення громадськості та кардинальна зміна суспільної свідомості.

Зауважимо, що ефективність та успішність трансформаційних процесів реформування системи виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в нашій державі, у тому числі розширення мережі дитячих будинків сімейного типу і вдосконалення механізму їх правового регулювання, перш за все залежить від політичної волі, послідовності та рішучості органів державної влади, а також їх активної комунікації з громадськістю з метою заохочення сімей брати участь у вихованні дітей, що залишилися без батьківського піклування. Водночас не менш важливими для України у цьому напрямку, на наш погляд, є аналіз оновлених на тлі реформи деінституціоналізації іноземних законодавчих підходів до правового регулювання відносин із влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і їх послідовне впровадження у вітчизняну правову систему. Безумовно, процес деінституціоналізації не є універсальним і повинен ґрунтуватися на адаптації реформи до соціально-економічних особливостей кожної держави, з огляду на що пріоритетного значення для України набуває комплексне вивчення позитивного іноземного досвіду у цій сфері у світлі глобальних тенденцій деінституціоналізації та встановлення функціональних можливостей його імплементації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ярмолинська І. В. Аналіз зарубіжного досвіду реформування системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 2. С. 155.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу» від 9 серпня 2017 р. № 526-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-%D1%80#n23> (дата звернення: 08.05.2023).
3. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ, 2018. С. 13.
4. Діти і війна в Україні: про становище дітей із сімейних форм виховання та інституційних закладів. UNICEF. Київ, 2022. URL: https://www.unicef.org/ukraine/media/26731/file/UNICEF_CiAC-monitoring%20report.pdf (дата звернення: 08.05.2023).
5. 15 years of De-Institutionalization Reforms in Europe and Central Asia. Key results achieved for children and remaining challenges. URL: https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org.eca/files/201811/Key%20Results%20in%20Deinstitutionalization%20in%20Europe%20and%20Central%20Asia_0.pdf (дата звернення: 08.05.2023).
6. Opening Doors for Europe's Children Working Paper «Deinstitutionalisation and quality alternative care for children in Europe – Lessons learned and the way forward», 2014. OHCHR, The rights of Vulnerable Children under the Age of Three. Ending their Placement in Institutional Care. URL: https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/di_lessons_learned_web_use.pdf (дата звернення: 08.05.2023).
7. Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care (2012). URL: <https://deinstitutionalisation-dotcom.files.wordpress.com/2017/07/guidelines-final-english.pdf> (дата звернення: 08.05.2023).
8. UNICEF (2010) At Home or in a Home?: Formal Care and Adop on of Children in Eastern Europe and Central Asia. P. 52.
9. Deinstitutionalisation of Europe's Children: Questions and Answers. URL: https://www.openingdoors.eu/wp-content/uploads/2017/12/OD_DI_QA_07122017.pdf (дата звернення: 08.05.2023).
10. UNGA, Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2019. 74/133. Rights of the child, United Nations General Assembly, New York, 2020. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3848250> (дата звернення: 08.05.2023).