

УДК 347.6

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАКЛАДІВ  
ДЛЯ ДІТЕЙ-СИРІТ І ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ,  
В КОНТЕКСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ**  
**PROBLEM ISSUES OF THE REFORM OF THE SYSTEM OF INSTITUTIONS  
FOR ORPHANS AND CHILDREN DEPRIVED OF PARENTAL CARE IN CONTEXT  
OF CHILD RIGHTS PROTECTION**

**Боднарчук О.І.,**

*викладач Київського фінансово-економічного коледжу  
Національного університету державної податкової служби України*

Статтю присвячено аналізу діяльності системи закладів для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування. Запропоновано перспективні напрями вдосконалення розвитку зазначеної системи в період реформування.

**Ключові слова:** діти-сиріти, діти, позбавлені батьківського піклування, будинок дитини, реформування, законодавство.

Статья посвящена анализу деятельности системы учреждений для детей-сирот, детей, лишенных родительской опеки. Предложены перспективные направления совершенствования и развития указанной системы в период реформирования.

**Ключевые слова:** дети-сироты, дети, лишенные родительской опеки, дом ребенка, реформирование, законодательство.

Article examines the system of institutions for orphans and children deprived of parental care. Perspective directions for improvement of this system during the reform period.

**Key words:** children, orphans, children deprived of parental care, children's home, reform legislation.

**Постановка проблеми.** На сьогодні у нашій країні державні органи і суспільство занепокоєні зростанням кількості дітей-сиріт і дітей, які через ті чи інші причини залишилися без піклування батьків. Число таких дітей є непрямим показником соціальної, економічної, політичної обстановки в суспільстві. У зв'язку з цим держава на-самперед прикладає всі зусилля для того, щоб залишити дитину в родині й запобігти її передачі на виховання в державний заклад.

На думку І. В. Цибульної, «у перехідний період держави, коли пересічні громадяни стають соціально незахищеними, коли сім'ї частково або взагалі втрачають свої функції виховання, матеріального забезпечення та турботи про нормальний розвиток дитини, здійснення перетворень у соціально-економічній сфері залежить насамперед від органів державної влади. Виникає потреба у створенні служб та установ, які допоможуть вирішити соціальні проблеми та захистити права і свободи дитини. Саме створення таких служб дозволить тим громадянам, які не можуть вирішити ці проблеми самостійно, захищати права дітей. Створення системи координації зусиль усіх гілок влади та структур для захисту прав дитини покликані повернути сім'ї її найважливіші соціальні функції» [1].

**Виклад основного матеріалу.** У концепції адміністративної реформи в Україні визначено, що важливим чинником виходу із кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління, яка повинна бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Серед завдань, які потрібно розв'язати для того, щоб досягнути мети реформи, є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг [1].

Державна програма реформування (2007–2017 рр.) системи закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, поширюється на заклади всіх форм власності і спрямована на створення умов для реалізації державної політики щодо забезпечення державних гарантій і конституційних прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, їх соціального захисту, створення закладів нового типу із сімейними формами виховання.

Метою Концепції реформування будинків дитини на період до 2017 року є удосконалення системи профілактики соціального сирітства шляхом забезпечення медико-соціального захисту дітей з сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах, забезпечення гарантованого права кожній дитині, незважаючи на її соціальне походження, вік, стан психічного та фізичного здоров'я, проживати та виховуватися в родині [2].

У концепції передбачено реформування будинків дитини за принципово новою організаційною моделлю. Така модель повинна включати два основні структурні підрозділи – будинок дитини в сучасному понятті. У цьому будинку будуть виховуватися діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, віком до чотирьох років, – закритого типу, та центри медико-соціальної реабілітації, що створюються у складі будинків дитини – відкритого типу. Заклад не повинен дублювати функції існуючих центрів реабілітації. Це повинна бути принципово та ідеологічно нова модель реабілітації дітей та батьків, головним завданням якого є: етапність, наступність, безперервність, ефективність, профілактика соціального сирітства, підтримка будинків дитини сімейного типу, де виховуються діти з обмеженими можливостями здоров'я [2].

Тобто реформування системи закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, відповідно до Концепції, необхідно проводити шляхом переведення

дітей, що в них виховуються, до закладів нового типу, створюваних місцевими органами виконавчої влади за місцем походження дітей, з урахуванням їх віку та соціального статусу. Кількість вихованців у цих закладах не повинна перевищувати 50 осіб, передбачено також навчання вихованців у загальноосвітніх школах.

Необхідно зазначити, що система закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, сформувалася в Україні в 50-і роки минулого століття, її діяльність спрямована на задоволення життєвих та освітніх потреб дітей-вихованців в умовах повного утримання їх за рахунок держави. До державної системи соціально-виховних інституцій для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, належать: будинки дитини, дитячі будинки, загальноосвітні й спеціалізовані школи-інтернати, які функціонують у системі Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти і науки та Міністерства праці та соціальної політики.

Більшість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, перебувають у закладах системи освіти. За останні десять років кількість таких дітей у школах і школах-інтернатах усіх типів зросла майже вдвічі (з 35,2 тис. у 1995 р. до 65 тис. у 2005 р.). У середньому наповнюваність закладів для дітей-сиріт становить понад 250 вихованців, що не дозволяє створити для кожної дитини позитивну, родинну атмосферу, належні побутові умови тощо. У зв'язку з цим у Київській, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській, Кіровоградській, Харківській областях було створено розгалужену мережу дитячих будинків (до 100 дітей) як альтернативу великим інтернатам, що значно покращує умови утримання і забезпечення захисту прав вихованців.

За статистикою, у 2002 році з близько 24 тис. дітей, які потребували влаштування, більшість (майже 8 тис.) було влаштовано до дитячих інтернатів і майже 7 тисяч було усиновлено. При цьому серед усиновителів кількість українських громадян постійно зменшується. Так, у тому ж 2002 році кількість усиновлених українцями дітей становила лише 1 760 осіб, або 25 % від загальної кількості усиновлених. У 2000 році українці усиновили 2 043 дитини, у 2001 – 1 999 дітей. При цьому громадяни України виявляють бажання усиновляти дітей тільки із хорошим станом здоров'я. Проте серед дітей, позбавлених піклування, переважають хворі діти із асоціальних сімей, які потребують медичної та соціально-психологічної реабілітації [3].

За даними Державного комітету статистики, у мережі інтернатних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у 2005 р. нараховувалося 54 загальноосвітні школи-інтернати, в яких виховувалося 11 654 дитини-сироти, 109 дитячих будинків (5 090 дітей) і 48 будинків дитини (3 606 дітей). Крім того, потрібно врахувати, що певні категорії дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, влаштовуються на виховання до спеціалізованих інтернатів відповідно до медичного діагнозу. Так, у будинках-інтернатах для дітей-інвалідів сфери управління Міністерства праці та соціальної політики у 2005 р. перебувало 3 210 дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, віком від 4 до 18 років.

Необхідно зауважити, що у 2005 р. розпочато реформування державної системи влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, робота щодо створення прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу в Україні набула широких масштабів і системності. Цьому процесові сприяє впровадження побудованих на сучасних досягненнях науки і передовому досвіді фахівців-практиків нових механізмів і нормативних положень щодо роботи з сім'ями, які виховують дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Базовим документом, спрямованим на захист дітей, є Конвенція про права дитини, прийнята Організацією Об'єднаних Націй. З часу ратифікації Конвенції про права дитини в Україні зроблено значний крок уперед як на шляху вдосконалення нормативно-правової бази, покликаної забезпечити виконання положень Конвенції ООН про права дитини, так і в напрямі забезпечення цих прав на практиці. Найголовніший закон – Конституція України – гарантує рівність у правах дітей незалежно від походження, а також від того, народилися вони в шлюб чи ні. Утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, покладаються на державу.

Початком проведення в Україні реформи державної системи виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, є прийняття Указу Президента України від 11.07.2005 р. № 1086/2005 «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей», що передбачає проведення реформи державних інтернатних закладів, передачу повноважень щодо захисту прав дітей-сиріт до служб у справах неповнолітніх, пріоритетність національного усиновлення, розвиток сімейних форм виховання дітей, позбавлених батьківського піклування [4].

Законами України «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», постановами «Про затвердження порядку провадження та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей», «Про затвердження порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини», Положенням про прийомну сім'ю, Положенням про дитячий будинок сімейного типу та іншими підзаконними нормативно-правовими актами визначено повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері дитинства, соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та у сфері створення та розвитку прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу.

Законодавчим актом, що визначає основні напрями реформування державної системи влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, є Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». Відповідно до статті 11 Закону соціальний захист і захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, здійснюють органи опіки та піклування – державні адміністрації районів, районів міст Києва і Севастополя, виконавчих органів міських, районних у містах, сільських, селищних рад. Органи опіки та піклування мають право перевіряти умови влаштування, утримання, виховання, навчання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та переводити дітей до інших форм влаштування [5].

Координацію та методологічне забезпечення діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стосовно соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді – Міністерство України у справах сім'ї та молоді. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25.03.2006 р. № 367 у складі Міністерства створено Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини, основними завданнями якого визначено такі:

1. Участь у межах своєї компетенції у формуванні та реалізації державної політики з питань дітей і сім'ї.

2. Координація та методологічне забезпечення діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування стосовно соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

3. Координація діяльності органів і служб у справах дітей, пов'язаної з усиновленням дітей, опікою, піклуванням, їх влаштуванням у дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї.

4. Забезпечення дотримання законодавства щодо встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, усиновлення, застосування інших, передбачених законодавством, форм влаштування дітей та ін. [6].

З метою чіткого визначення сфер компетенції спеціалістів різних служб і установ на всіх етапах роботи з такими сім'ями розроблено «Типовий порядок взаємодії центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді і служб у справах неповнолітніх у процесі створення забезпечення діяльності прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу».

Реформування державної системи опіки, розвиток інститутів сімейного виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечується не лише завдяки створенню відповідної нормативно-законодавчої бази. Ця робота потребує належної підготовки, поінформованості і цілеспрямованої професійної діяльності відповідних категорій державних службовців, що визначають і реалізують державну соціальну політику на місцевому рівні: заступників голів з гуманітарних питань, керівників відділів (управлінь) у справах сім'ї та молоді, директорів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Визначення першочергових завдань і заходів щодо соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на рівні міста, району, вимагає від державних службовців чіткого розуміння реальної ситуації, знання законодавчої бази, визначення першочергових потреб і проблем дітей соціально незахищених категорій.

Так, у висновках до аналітичної записки «Розвиток альтернативних форм соціалізації дітей-сиріт у контексті реформування державної системи опіки» зазначено:

«1. У державі відбувається процес поступових змін державної системи опіки над дітьми і, насамперед, забезпечення права на виховання в сімейному оточенні. Проте відсутня системна робота з біологічними родинами дітей, які виховуються в інтернатних закладах. Стан профілактичної роботи з кризовими сім'ями є незадовільним.

2. Потребує вдосконалення нормативно-правова база, що регулює питання захисту прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. У цьому контексті відсутній механізм контролю за дотриманням житлових і майнових прав дітей.

3. Відчувається брак фахівців та досліджень, науково-методичних видань з проблеми соціального сирітства, проходження реформи системи опіки.

4. Прискорені темпи розгортання мережі прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу відбуваються за принципом покращання статистичних показників без здійснення системної роботи з добору та навчання батьків, налагодження соціального супроводу. Існує потреба посилити контроль за рівнем утримання і виховання сиріт, що перебувають під опікою, у прийомних сім'ях, будинках сімейного типу.

5. Визначальні фактори щодо прийняття сироти до родини є бажання надати допомогу дитині та бездітній сім'ї. Проте ключова роль у перегляді суспільної думки і укріпленні інституту сім'ї повинна забезпечуватися дією державною стратегією допомоги сім'ям з дітьми, гарантованою і відповідною матеріальною підтримкою.

6. Існує необхідність переглянути принципи організації вихователів прийомних родин та будинків сімейного типу. Існує потреба за допомогою науковців і практиків виробити чітку систему критеріїв для відбору кандидатів у прийомні батьки, вихователів, потенційних усиновителів. Така система сприятиме більш якісному контролю за роботою сімейних форм опіки з боку соціальних служб» [7].

Ю. П. Харченко в статті «Державне управління в сфері забезпечення функціонування сімейних форм виховання дітей, що залишились без піклування батьків» звертає увагу на те, що незважаючи на досить великий спектр державних структур, до повноважень яких входить здійснення соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, до цього часу не врегульовано ряд питань, зокрема і не достатньо чітко визначений розподіл повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, до сфери діяльності яких входить забезпечення функціонування сімейних форм і здійснення контролю за умовами виховання у них дітей. Не повною мірою вивчені питання щодо захисту житлових прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Існуючі нормативні акти не регулюють питання надання житла чи хоча б постановки на квартирний облік дітей вказаної категорії. Не визначено також вік дитини чи інші умови, за наявності яких діти-сироти чи діти, позбавлені батьківського піклування, можуть перебувати на квартирному обліку, не вказано, який орган і за які кошти повинні надавати житло таким дітям [8].

На думку Ю. П. Харченко, «з метою вдосконалення здійснення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечення ефективності функціонування форм сімейного виховання необхідно вдосконалити механізм відповідальності органів місцевої влади та місцевого самоврядування за долю осиротілих дітей» [8].

Також науковець пропонує для забезпечення додержання законодавства у сфері дитинства до системи органів державної влади, враховуючи міжнародну практику, ввести посаду Уповноваженого з прав дитини. До обов'язків цього Уповноваженого буде входити і забезпечення прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування [8].

І. В. Цибуліна вважає, що для подолання існуючої ситуації в Україні щодо захисту прав дитини необхідно не лише розробити єдину державну програму підтримки дитинства, а й забезпечити її фінансово. У межах програми потрібно здійснити реальний аналіз всіх компонентів збереження генофонду нації та визначити напрями роботи в галузі [1].

На думку Р. О. Моїсеєнко, А. В. Терещенко, «очікуваними результатами реформування системи закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, повинно стати: покращання здоров'я дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах, підвищення їхніх шансів бути усиновленими, влаштованими у прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, реінтегрованими в біологічну родину; зниження рівня смертності дітей віком до 5 років; попередження інвалідності серед дітей раннього віку; широке навчання батьків методикам реабілітації для забезпечення безперервності процесу («Тандем-партнерство»); покращання адаптації дитини до повноцінного життя в суспільстві шляхом врахування її індивідуальних потреб у психологічній, медичній та соціальній реабілітації» [2].

**Висновки.** Отже, узагальнюючи розглянуте вище, можна зробити висновок, що невідповідність державної системи виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, політичним та економічним умовам розвитку країни вимагає зміни державних пріоритетів, реформування усталених засад. На сьогодні однією з проблем реформи є необхідність у підготовці і перепідготовці кадрів – державних службовців різного рівня, фахівців соціальної сфери, які зможуть добирати і готувати потенційних усиновителів і прийомних батьків, а також дітей, тих, які прийдуть до нових сімей. Крім того, ні в одному навчальному закладі України таких фахівців поки що не готують.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цибуліна І. В. Удосконалення структурно-функціонального забезпечення органів державної влади з надання послуг щодо захисту прав дитини [Електронний ресурс] / Цибуліна І. В. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/SOCIALNA/02-CIBULINA.pdf>.
2. Моїсеєнко Р. О. Основні напрямки діяльності та подальшого розвитку мережі будинків дитини системи МОЗ України [Електронний ресурс] / Р. О. Моїсеєнко, А. В. Терещенко. – Режим доступу : <http://www.uapravo.net/akty/postanowa-osnovni/akt8tpec9l.htm>.
3. Панцир Сергій. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [Електронний ресурс] / Сергій Панцир // Часопис парламент. – 2004. – № 6. – Режим доступу : [http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar\\_jd=774&iar\\_id=627&as=2](http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_jd=774&iar_id=627&as=2).
4. Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей : Указ Президента України : від 11.07.2005 р. № 1086/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1086/2005>.
5. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України: від 13.01.2005 р. № 2342-ІУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T052342.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T052342.html).
6. Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України : від 25.03.2006 р. № 367 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/367-2006-%D0%BF>.
7. Доля І. Розвиток альтернативних форм соціалізації дітей-сиріт у контексті реформування державної системи опіки [Електронний ресурс] / І. Доля // Аналітична записка. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/august08/12.htm>.
8. Харченко Ю. П. Державне управління в сфері забезпечення функціонування сімейних форм виховання дітей, що залишились без піклування батьків [Електронний ресурс] / Ю. П. Харченко. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=122>.