

УДК 340.1

Е. С. Острович
аспірант*Київського міжнародного університету***ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСУ ДЕЙНСТИТУАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. В Україні реформа зі складною назвою «дейнституалізація» була відновлена влітку 2017 року. За цим терміном ховаються фундаментальні поступальні зміни системи інтернатів, в яких нині перебувають 106 тисяч дітей. При цьому 92% з них мають родину, і лише 8% дітей в інтернатах – сироти [1]. Основний зміст реформи полягає у тому, щоб підтримати сім'ї, яким з тих чи інших причин складно забезпечувати або виховувати дітей, а також підтримати системи установ сімейного типу. При цьому Уряд пояснює, що термін «дейнституалізація» – це план дій не про закриття інтернатів, як його часто трактують, не про економію коштів, не про те, що завтра діти опиняться на вулиці і т.д., а про те, що держава бажає сприяти соціалізації вразливих груп населення, зокрема дітей, та створити для них максимально комфортні умови життя. Оскільки поки не буде сприятливих умов для дитини в її рідній сім'ї, ніхто не забере її з інтернату.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти розвитку інституту дейнституалізації у своїх наукових працях розглядали: І.Б. Кузава, А.А. Колупаєва, В.Г. Панок, Л.П. Головань, В.А. Гладуш, М.А. Антипов, Б.А. Дорошин, А.М. Попович, С.Ю. Лутошкина, М.В. Буроменського, В.П. Кононенко, та інші. Однак, незважаючи на існування певних наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє єдине комплексне дослідження присвячене загальній характеристиці процесу дейнституалізації в Україні.

Саме тому **метою статті** є: надати загальну характеристику процесу дейнституалізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день Уряд трактує дейнституалізацію як процес створення послуг у громаді, пов'язаний із допомогою сім'ям у складних життєвих обставинах, щоб вони не віддавали своїх дітей до інституцій, а виховували в сім'ї. Адже безліч досліджень свідчать про шкідливість інтернатів для психічного та інтелектуального розвитку. Особливо, якщо йдеться про маленьких дітей – інтернатні заклади наносять не виправну шкоду їхньому мозку [1]. В Україні налічується 751 інтернатних закладів для дітей. 39 закладів – у системі Міністерства охорони здоров'я України (у них живе та виховується 2773 дитини), 132 – у системі Міністерства соціальної політики України (5087 дітей), 580 – у системі Міністерства освіти і науки України (97 923 дитини). Крім того, в Україні функціону-

ють заклади інституційного догляду та виховання дітей, утворені громадськими об'єднаннями, благодійними фондами, релігійними організаціями.

Таку спадщину ми отримали ще за радянських часів. Адже після Жовтневого перевороту 1917 року з приходом до влади більшовиків ситуація щодо розвитку сімейного законодавства кардинально змінюється. Розробник радянського законодавства з питань шлюбу та сім'ї О. Гойхбарг казав у 1918 році: «Наш державний інститут опіки має показати батькам, що соціальна опіка над дітьми дає набагато кращі результати, ніж приватна, індивідуальна, некваліфікована та ірраціональна сімейна форма, яку надають батьки «люблячі», але необізнані в питаннях виховання». Як результат, така ідеологія більшовицької партії сприяла створенню цілої системи закладів для колективного виховання «нових радянських патріотів» і спонукала батьків віддавати туди дітей [2]. Проте варто відмітити, що на певному етапі інтернатні заклади відіграли й позитивну роль у підтримці значної кількості дітей-сиріт, дітей вулиць, які постраждали від наслідків Першої та Другої світових воєн, громадянської війни, епідемій та голодомору. Але в післявоєнний період ситуація знову змінюється. Зокрема, дуже активно свого часу координував інституційний догляд М. Хрущов. Але якщо до цього інтернати створювалися для ліквідації дитячої безпритульності та сирітства після двох світових воєн, то в 60-х роках М. Хрущов всюди рекламував і будував школи-інтернати і підкреслював важливість радянського виховання і ліквідації бідності в цих закладах [3, с. 4].

Глибока економічна криза, яка охопила Україну в 1990-ті внаслідок шокової терапії й переходу на нові умови господарювання, призвела до підвищення рівня бідності, і це знову, як у повоєнні роки, стало головним фактором передачі дітей на виховання до інтернатних закладів. За статистикою з 1989 по 2007 роки частка дітей, які виховуються в інтернатних закладах усіх типів, зросла в Україні більш ніж удвічі в розрахунку на 100 тис. дитячого населення, а піку досягла в 2004-му – 508,87 [2, с. 5].

Зміна пріоритетів державної політики у сфері дитинства відбувається вже у 2007 р., коли була започаткована Державна програма реформування інтернатних закладів. У ході виконання Програми передбачалося: 1. здійснити реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, поз-

бавлених батьківського піклування в інтересах кожної дитини; 2. приймати рішення стосовно влаштування кожної дитини в сім'ю громадян для усиновлення, під опіку та піклування, в прийомну сім'ю, дитячий будинок сімейного типу та до закладів на основі комплексної оцінки її потреб; 3. забезпечити пріоритетність влаштування дитини в сім'ю громадян; 4. влаштовувати дитину перших років життя до закладу, якщо з певних причин немає можливості влаштувати її на виховання в сім'ю громадян; 5. здійснювати переміщення дітей із закладу в заклад лише у тому разі, коли не існує можливостей для поліпшення їх стану в інший спосіб; 6. забезпечити дотримання принципу родинного походження при влаштуванні дітей в сім'ї громадян і до закладів [4].

Реформу планувалося здійснити в чотири етапи: перший – вивчення і поширення відповідного міжнародного досвіду, удосконалення діяльності закладів, запровадження влаштування дітей в сім'ї громадян (на що відводився один рік); другий – створення нормативно-правової бази, регулювання діяльності закладів, пошук додаткових джерел для фінансування заходів, визначених Програмою, в тому числі за участю міжнародних організацій (один-два роки); третій – утворення закладів нового типу, переведення до них дітей, перепідготовка педагогічних та соціальних працівників (три-чотири роки); четвертий – репрофілювання закладів та оптимальне їх використання (сім-вісім років) [4].

Тобто, по суті, на сьогоднішній день ми повинні були вже мати оновлену систему інституційного догляду за дитиною для реалізації державних гарантій і конституційних прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зокрема, загальний обсяг фінансування Програми становив 621 209,92 тис. гривень, з них з державного бюджету – 583 797,92 тис., які були спрямовані на соціальний захист дітей [4]. Та незважаючи на це, в державі продовжувала діяти нормативно-правова база, що не сприяла покращенню доступності послуг, а типове положення не передбачало розвитку закладів вбк підтримки родинних стосунків та повернення дитини в сімейне оточення. Окрім того, структура самих закладів не була гнучкою й не могла пристосуватися до потреб сімей з дітьми раннього віку.

Процес реформування будинків дитини – не механічний і вимагав проведення ретельного аналізу потреб і ресурсів місцевої громади. Так, наприклад, з 2007 році у Київському регіоні реалізовувався проект «Попередження розміщення дітей раннього віку в інтернатні заклади», який впроваджувало представництво благодійної організації «Кожній дитині» в Україні за фінансової підтримки Всесвітнього дитячого фонду. Мета проекту полягала у тому, щоб максимально забезпечити

право кожної дитини раннього віку виховуватися в сім'ї. Схвальна оцінка досягнутих результатів вплинула на рішення експертів продовжити пілотування проекту до березня 2012 року.

Проект реалізовувався у кількох паралельних напрямках, що потребувало не лише підготовки безпосередніх надавачів послуг, а й підвищення рівня управлінського персоналу. Це були: 1) формування системи раннього виявлення та запобігання відмовам від дітей; 2) пошук шляхів реформування спеціалізованих обласних будинків дитини; 3) створення кімнати матері й дитини в обласних спеціалізованих будинках дитини (на прикладі Київської області) [5, с. 9–10]. Проте, на жаль, радикальні зміни так і не відбулися, оскільки було відсутнє єдине бачення на реформування системи інституційного догляду та виховання дітей. На практиці змінювалися лише назва або тип закладу, але «реформовані» заклади так і продовжують залишатися закладами цілодобового і довготривалого перебування дітей, а кількість категорій та вік дітей, які можуть до них направлятися, збільшується.

На сьогодні відновлено роботу щодо деінституалізації за рахунок прийняття Кабінетом Міністрів України Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки і Плану реалізації її першого етапу. Зокрема, наразі вже завершується перший етап реалізації Стратегії. Підсумком має стати те, що кожен регіон має оцінити свою мережу інтернатних закладів, з'ясувати, які діти до них потрапляють та чому, які є соціальні послуги вже зараз. Отже, для реалізації визначених Стратегією цілей та завдань було визначено три етапи:

I етап (2017–2018 роки) – підготовчий;

II етап (2019–2024 роки) – реалізація реформи;

III етап (2025–2026 роки) – підсумковий;

Кожен етап виконання Стратегії має супроводжуватися розвитком освітніх, соціальних, медичних, реабілітаційних послуг для дітей та сімей з дітьми на рівні територіальної громади. Особлива увага має приділятися впровадженню системи раннього втручання, інклюзивного навчання, розвитку сімейних форм виховання дітей.

Для прикладу: у Вінницькій області в жовтні 2017 року була створена міжвідомча робоча група з реформування системи інституційного догляду та виховання дітей. Для якісної підготовки та організації процесу стратегічного планування реформування системи інституційного догляду та виховання дітей в області служба у справах дітей облдержадміністрації провела протягом грудня 2017 – лютого 2018 р. навчання керівників служб у справах дітей області, представників ОТГ із планування збору інформації про становище дітей та сімей в області. Також, з метою підвищення професійної компетентності посадових осіб, про-

ведення консультативно-роз'яснювальної роботи щодо особливостей навчання та виховання дітей з особливими освітніми потребами Департаментом освіти і науки Вінницької облдержадміністрації проведено наради керівників органів управління освітою райдержадміністрацій, міських рад та ОТГ, спеціалістів відділів освіти райдержадміністрації, міських рад та ОТГ з питань роботи з дітьми з особливими потребами, директорів шкіл-інтернатів.

Результатами проведеної роботи стали: вчасне стовідсоткове заповнення форм збору даних представниками районних державних адміністрації, міських рад міст обласного значення, об'єднаних сільських, міських територіальних громад у Вінницькій області Форм 1-3 на електронному ресурсі <http://reform.esy.es> про становище дітей, інвентаризації освітніх, медичних, реабілітаційних послуг, які надаються дітям та сім'ям з дітьми; моніторинг закладів інституційного догляду та виховання дітей. Зокрема, Вінницьким обласним центром соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді розроблено проект Соціального паспорту району/міста/об'єднаної територіальної громади, який також був надісланий по громадам/районам/містам області, та результати аналізу якого враховувались при складанні Регіонального плану реформування системи інституційного догляду та виховання дітей [6].

Як наслідок, на зміну дитячим будинкам у результаті трансформаційних процесів мають прийти Центри соціальної підтримки для дітей та сімей із широким спектром сімейно орієнтованих послуг. На базі таких центрів працюватимуть малі групові будиночки та соціальні квартири, які збудують за рахунок державного бюджету України. Це, зокрема, передбачено Законом про захист прав дітей-сиріт, який на початку 2018 року підписав Президент України Петро Порошенко.

У Центрах соціальної підтримки діятимуть відділення термінового влаштування дітей, де перебуватимуть знайдені, підкинуті, вилучені дітлахи та підлітки віком до 18 років. Протягом 3–9 місяців соціальні працівники мають повернути їх до родин (якщо це можливо і не загрожує дитині) або влаштувати до прийомних чи патронатних сімей, дитячих будинків сімейного типу або малих групових будинків. У Центрах соцпідтримки також працюватиме відділення для батьків із дітьми та вагітних, які опинилися у скрутних життєвих обставинах і мають намір відмовитися від малечі. Вони зможуть проживати у центрі протягом року, а тим часом соціальні служби допомагатимуть їм вирішити проблеми з житлом і працевлаштуванням.

На базі Центрів також планується відкриття відділень екстреної допомоги родинам та відділень денного перебування сімей із дітьми з інва-

лідністю та вадами розвитку. З такою малечою працюватимуть реабілітологи і спеціальні педагоги, а батьків навчатимуть правильного догляду. Варто відмітити, що, в Україні вже діє два такі Центри – в Дніпропетровській та Київській областях [7]. Пріоритетними напрямками їх роботи на 2018 рік були визначені наступні: 1) впровадження державних стандартів надання соціальних послуг в практичну діяльність мережі центру соціальних служб для сім'ї, дітей, молоді; 2) розробка системи моніторингу і оцінки якості надання соціальних послуг мережі центру соціальних служб для сім'ї, дітей, молоді; 3) налагодження сталої взаємодії між науково-освітньою спільнотою та центром соціальних служб для сім'ї, дітей, молоді в контексті розвитку методичної бази мережі; 4) участь у формуванні єдиного інформаційного соціального простору в територіальній громаді міст; 5. правова освіта в контексті надання соціальних послуг дітям, молоді, сім'ям [8].

Тому необхідно переймати цей досвід. Але при цьому необхідно пам'ятати, що важливо підготувати й самих дітей до переміщення в нові форми життя, оскільки воно може виявитися дуже травматичним процесом. Багато дітей, які перебувають в інституціях, уже переїжджали кілька разів, і це негативно вплинуло на їхні почуття самоповаги та впевненості у собі. Крім того, діти перестають довіряти дорослим, оскільки зміни у їхньому житті, здається, відбуваються без жодних пояснень. Ці діти почуваються невпевнено.

Період змін складний для будь-кого, а тим більше для дітей, але якщо причини для таких змін є зрозумілими і якщо можна продемонструвати їх переваги, то цей процес можна дещо полегшити. Навіть якщо зміни є очікуваними, у новій ситуації існують певні елементи, до яких складно пристосуватися. Крім того, існує відчуття втрати відносно звичних елементів минулого. Таким чином, деінституалізацію можна вважати великим і складним процесом управління змінами у житті дітей, їхніх родин і піклувальників (теперішніх і майбутніх). Тому підготовка дітей до переміщення з одного місця в інше має обумовлюватися двома важливими, взаємопов'язаними факторами: мінімізувати травми, яких зазнають діти під час цього процесу, і перетворити процес змін на позитивний досвід для дітей; якщо діти почуваються впевнено і радіють змінам, то дуже ймовірно, що їхнє нове влаштування буде успішним. І навпаки, якщо діти бояться і чинять опір переїздам, то шанси на неуспіх нового влаштування є вельми високими [9, с. 86].

Висновок. На основі викладеного можемо сформулювати пропозиції щодо удосконалення процесу деінституалізації в Україні:

по-перше, реалізація державної політики спрямованої на деінституалізацію й, відповідно, реформування системи соціального захисту дітей,

які опинилися в складних життєвих обставинах потребує комплексної, планомірної, виваженої роботи з повним усвідомленням органами державної влади та органами місцевого самоврядування значення своєї роботи та відповідальності за неї. Така робота має здійснюватися відповідно до визначених програм, планів та обсягів фінансування з метою всебічного захисту прав, свобод та законних інтересів дітей. Тому важливо визначити суб'єктів моніторингу за реалізацією уповноваженими органами та організаціями процесу деінституалізації;

по-друге, враховуючи історичний досвід, результати міжнародної діяльності з деінституалізації, вітчизняні практичні напрацювання у цьому напрямку, вбачається доречним на деякий проміжок часу зберегти частину інституційних установ для тих дітей, які не хочуть, або не можуть (в силу різних обставин) бути влаштовані в умови сімейного типу. Обумовлюється така пропозиція тим, що різке скорочення соціальних установ може знову призвести до проблеми соціального сирітства;

по-третє, необхідно привести вітчизняне нормативно-правове регулювання у сфері деінституалізації до міжнародних норм і стандартів, систематизувати його з метою вивчення колізійних питань, а також доопрацювати його у тих питаннях, які залишилися поза увагою;

по-четверте, необхідно постійно працювати над підвищенням рівня обізнаності населення щодо позитивного впливу деінституалізації на дітей, які опинилися в складних життєвих обставинах;

по-п'яте, необхідно поступово розширювати перелік альтернативних соціальних послуг у сфері сімейного благополуччя; робити їх доступними та зрозумілими для населення;

по-шосте, постійне підвищення кваліфікації фахівців із деінституалізації та їх стажування (в тому числі за кордоном) мають стати запорукою якісного запровадження реформ у соціальній сфері;

по-сьоме, варто здійснювати постійний контроль як за фінансовими, так і за людськими ресурсами та періодично забезпечувати їх перерозподіл, оскільки в ході впровадження трансформаційних процесів у сфері деінституалізації можуть виникнути обставини, де одні напрями та послуги будуть переважані, а інші стануть занедбаніми, а для реформи, як вказувалося вище, важлива комплексність та всебічність.

Література

1. Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2016 рр. / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/inklyuzivne-navchannya/nacionalna-strategiya-reformuvannya-sistemi-internativ>.

2. Кузьмінський В. Навіщо реформувати інтернатну систему: чого нас вчить історія. Права дітей. 2010. № 1 (9). С. 4–6.

3. Деінституалізація в Україні на прикладі Європи / Лента новостей Николаева. URL: <http://nikolaevnews.com.ua/society/2018/03/01/170960.html>.

4. Про затвердження Державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: постанова Кабінету міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 1242 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1242-2007-%D0%BF>.

5. Запобігання розміщенню дітей раннього віку в інтернатні заклади: досягнення, уроки, перспективи. Права дітей. 2010. № 1 (9). С. 9–11.

6. Виступ з питань деінституалізації начальника служби у справах дітей облдержадміністрації на радіо / Офіційний веб-сайт Вінницької обласної державної адміністрації. URL: <http://www.vin.gov.ua/sluzhba-u-spravakh-ditei/11297-vystup-z-pytan-deinstyualizatsii-nachalnyka-sluzhby-u-spravakh-ditei-oblderzhadministratsii-na-radio>.

7. З дитбудинку – у сім'ю! Етапи реформування інтернатів в Україні / Матеріал Центру громадського моніторингу та контролю // База даних «Народне слово». URL: <http://n-slovo.com.ua/2018/07/02/z-ditbudinku-u-simyu-etapi-reformuv>.

8. Основні пріоритетні напрями діяльності Київського міського центру соціальних служб для сім'ї, дітей, молоді у 2018 році / Офіційний веб-портал мережі центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді м. Києва.

9. Деінституалізація та трансформація послуг для дітей. Київ: Видавничий дім «Калита» 2009. 193 с.

Анотація

Острович Е. С. Загальна характеристика процесу деінституалізації в Україні. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України надано загальну характеристику процесу деінституалізації в Україні. Визначено шляхи удосконалення процесу деінституалізації в Україні. Наголошується на тому, що сьогодні є доречним на деякий проміжок часу зберегти частину інституційних установ для тих дітей, які не хочуть, або не можуть (в силу різних обставин) бути влаштовані в умови сімейного типу. Обумовлюється така пропозиція тим, що різке скорочення соціальних установ може знову призвести до проблеми соціального сирітства.

Ключові слова: деінституалізація, суспільний інститут, трансформаційний процес, соціальний захист.

Аннотация

Острович Э. С. Общая характеристика процесса деинституализации в Украине. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, предоставлено общую характеристику процесса деинституализации в Украине. Определены пути совершенствования процесса деинституализации в Украине. Отмечается, что сегодня уместно на некоторый промежуток времени сохранить часть институциональных учреждений для детей, которые не хотят или (в силу разных обстоятельств) не могут быть устроены в условия семейного типа. Обуславливается такое предложение тем, что резкое сокращение социальных учреждений может снова привести к проблеме социального сиротства.

Ключевые слова: деинституализация, общественный институт, трансформационный процесс, социальная защита.

Summary

Ostrovych E. S. General description of the process of deinstitutionalisation in Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, a general description of the process of deinstitutionalisation in Ukraine is provided. The ways of improving the deinstitutionalization process in Ukraine are determined. It is emphasized that today it is appropriate for some time to maintain a portion of institutional institutions for those children who do not want or can not (due to different circumstances) be arranged in family-type conditions, such a proposal is conditioned by the fact that a sharp reduction of social institutions can again lead to the problem of social orphanhood.

Key words: deinstitutionalisation, social institute, transformation process, social protection.