

*Євген Перегуда, Юлія Губерт*

## ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПОЛІТИКИ ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО СИРІТСТВА В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ

*Інститут фахівців з соціальної роботи довів свою ефективність у контексті національної політики щодо соціального сирітства. Ліквідація урядом цих фахівців до проведення регіональної та бюджетної реформи була передчасною, призведе до зростання сирітства, безпритульності та злочинності. Бюджетний ефект від ліквідації сумнівний, оскільки асигнування переносяться на наступні періоди та перерозподіляються між урядовими структурами.*

**Ключові слова:** *сирітство, батьківське піклування, фахівці з соціальної роботи, безпритульність, інтернат, сімейні форми виховання, профілактика.*

**Yevgen Pereguda, Yuliya Gubert. Trends of development of policy towards social orphanhood in the context of socio-political crisis in Ukraine.** *Institute of social work specialists proved its effectiveness in the context of a national policy towards social orphanhood. The elimination of program of social work specialists by government before conducting regional and budget reform was*

*premature and will lead to increased orphanhood, homelessness and crime. Budget effect of elimination is uncertain because the assignments are deferred and reallocated between other government bodies.*

**Key words:** *orphanhood, parental care, social work specialists, homelessness, orphanages, family care, prevention.*

У сучасному суспільстві людський капітал стає ключовим чинником розвитку. Тому соціальна політика є пріоритетним напрямом діяльності держави, а одним з її елементів – політика щодо соціалізації підростаючого покоління. Відтворення людського капіталу неможливе без інклюзивної політики щодо усіх соціальних груп, зокрема, дітей-сиріт, кількість яких зростає навіть на тлі зменшення народжуваності. Йдеться не лише про біологічних сиріт. Тенденції суспільного розвитку сприяють зростанню соціального сирітства, тобто позбавленості батьківської опіки. Проблема соціалізації біологічних та соціальних сиріт – важлива складова відтворення суспільства. Як свідчить історія різних країн, кризові періоди загострюють цю проблему. Тому становлення національної політики щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є актуальною проблемою.

Різні аспекти проблеми ставали предметом досліджень, зокрема, в Україні. Розвиток сімейних форм виховання аналізувала І. Ченбай, державну допомогу сім'ям – Л. Кулачок, імплементацію міжнародних стандартів – О. Вінгловська. Але відсутні дослідження впливу суспільно-політичної кризи, приклад якої дали події в Україні в 2013–2014 рр., на формування політики щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Метою статті є дослідити вплив суспільно-політичної кризи 2013–2014 рр. на становлення національної політики щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Для виокремлення тенденцій розвитку ми застосовуватимемо історичний підхід. Актуальність застосування методу case study пов'язана з рішеннями уряду в цій сфері після зміни влади у 2014 р.

У березні 2014 р. Міністерство фінансів України винесло на розгляд уряду проект рішення про скорочення фінансування соціальної роботи. Це пояснювалося критичним станом державних фінансів. Цей захід давав змогу зекономити 323,4 млн гривень [1].

Він вів до скорочення понад 10 тис. фахівців з соціальної роботи (далі – ФСР), посади яких були введені у 2012 р.

Ця ініціатива призвела до суспільної дискусії. Громадські організації звернулись з листом до уряду, попереджали, що він ризикує отримати зростання соціального сирітства та подальше потрапляння дітей в інтернати, що суперечить стандартам соціальної політики Євросоюзу [2]. Незважаючи на це, уряд вніс зміни до формули бюджетування, які передбачали забезпечення з держбюджету ФСР лише до травня [3]. Питання про подальше їх утримання уряд рекомендував розглянути під час формування місцевих бюджетів. Проте місцеві ради були неспроможні забезпечувати утримання ФСР.

Таке радикальне рішення уряду було викликане не лише бюджетними проблемами, а й політичними. На це вказує заява народного депутата від однієї з проурядових фракцій. На його думку, витрати на ФСР є даремною тратою, оскільки їх діяльність неефективна, дублює діяльність інших органів, а впровадження зазаченої категорії було «політичним проектом» попередньої влади задля ведення агітаційної роботи серед населення [4].

Отже, оцінюючи рішення уряду, слід аналізувати як ступінь ефективності ФСР, так і те, наскільки введення цієї категорії зумовлене логікою формування політики щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Україна пережила три хвилі масового сирітства та безпритульності – після революції 1917–1921 рр., Другої світової війни, у 1990-х – на поч. 2000-х рр. Масштабність останньої важко оцінити. Лише у 2006 р. органи статистики визначили кількість безпритульних дітей у 70 тис. Водночас благодійні організації називали цифру в 250 тис. При цьому 40 % безпритульних дітей були втікачами з інтернатів, ще 40 % втікачами з асоціальних родин [5].

На поч. 1990-х рр. почалося формування ідеології національної політики у цій сфері. Політика радянських часів орієнтувалася на колективні форми виховання (інтернати). З проголошенням незалежності та інтеграцією до світової спільноти Україна сприймала нові засади. Початок був покладений ще у 1989 р., коли СРСР приєднався до міжнародної Конвенції з прав дитини [6], де задекларовано право дитини на сімейне виховання.

Основні принципи політики у цій сфері були закладені в фундаментальних актах держави, зокрема, Конституції. Вони проголошували честь і гідність кожної людини як найвищу соціальну цінність, забороняли дискримінацію за соціальною ознакою тощо. Ці принципи включали також сприяння участі громадянського суспільства у формуванні національної політики. У першій половині 1990-х рр. були ухвалені Закони «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей». Проте реалізація цих принципів гальмувалася через економічну, фінансову, управлінську кризу.

Лише з середини 1990-х рр., після стабілізації в сфері держуправління, почалося налагодження системної роботи у цій сфері. Відбувся перехід від декларування принципів до напрацювання законодавчої бази. Було ухвалено Сімейний кодекс України, Закони «Про охорону дитинства», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про соціальні послуги» тощо. Розпочалося створення служб у справах неповнолітніх – на них покладалися пошук та облік безпритульних, їх ресоціалізація. У 1994–1999 р. відкрили 79 притулків [7, с. 62]. Однак їх було недостатньо. У 2000 р. в них перебувало близько 21 тис. дітей, а загальна кількість безпритульних дітей була значно більшою. Крім того, у цей період проблему безпритульності намагалися вирішити за допомогою самого джерела безпритульності – дітей направляли до інтернату, з якого вони знову втікали.

Ще однією тенденцією стала активізація громадськості. Виникають благодійні організації «Отчий дім», «Розвиток України», «Пілігрим» тощо, українські філії міжнародних організацій. Вони не лише боролися з безпритульністю, а й апробували інноваційні форми виховання, зокрема, сімейні форми [8]. Це були важливі напрями роботи, але її обсяги не сприяли повному розв'язанню проблеми.

Поступовий вихід України на траєкторію економічного зростання, формування нової соціальної структури на зламі століть сформували умови для інтенсифікації національної політики щодо сирітства. Переломним став 2005 р. Крім об'єктивних передумов, у цей час збіглися й інші чинники, зокрема, подальша активізація громадянського суспільства, прихід до влади сил, які декларували

європейські цінності, а також суб'єктивні фактори, а саме – те, що для нового Президента проблеми дітей були особливо близькі. Подолання дитячої безпритульності й сирітства були визначені пріоритетом. У червні Президент затвердив Указ «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» [9]. Його слід вважати стартом реформи [5]. Були здійснені також організаційні зміни. Мінмолодьспорту отримало повноваження з реалізації реформи та координації діяльності інших органів влади у цій сфері. Це було важливим, адже раніше діти часто ставали заручниками між-міністерських неузгоджень [5]. Для стимулювання сімейних форм виховання впровадили фінансування витрат на утримання сиріт за принципом «гроші ходять за дитиною», за яким допомогу отримували й вихованці, й вихователі [9]. Якщо у 2000 р. функціонував 91 дитячий будинок сімейного типу (далі – ДБСТ), де виховувалися 762 дітей [10], то у 2013 р. в прийомних сім'ях та ДБСТ виховувались уже 2488 дітей [11]. На подолання безпритульності вже у квітні 2005 р. з держбюджету виділили 70 млн гривень. Кримінальна міліція у справах неповнолітніх була реорганізована у Кримінальну міліцію у справах дітей, що означало зміну методів роботи [5].

Але розвиток сімейних форм не розв'язував важливу, з погляду саме соціального сирітства, проблему – інтернатів. В Україні понад 950 закладів інтернатного типу [11]. Згідно з російськими дослідженнями, лише 10% випускників інтернатів успішно соціалізуються, решта потрапляють до місць позбавлення волі, займаються проституцією, вчиняють суїциди тощо [12]. Нині в Україні понад 80 тис. дітей виховуються в інтернатах, і лише близько 15% з них є біологічними сиротами (решта сиріт мешкає в сім'ях опікунів, прийомних сім'ях, ДБСТ) [11]. Інші вихованці інтернатів сиротами не вважаються, хоча виховуються поза родиною – це переважно діти з малозабезпечених сімей, діти випускників інтернатів. Тому, хоча інтернати й не вважаються перспективною формою виховання, ігнорувати цю проблему, зокрема й у плані її реформування, неможливо.

Вказаним Указом Президента від 2005 р. уряду доручалося затвердити концепцію реформування. У 2007 р. Кабінет Міністрів ухвалив Постанову «Про затвердження Державної цільової

соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [13]. Передбачалося утворити заклади нового типу, у яких виховуватиметься не більш як 50 дітей, що навчатимуться у загальноосвітніх школах, а не, як раніше, у «закритих» школах інтернату. Це давало б їм більше можливостей для комунікацій і в подальшому – для кращої адаптації в суспільстві. Орієнтовним терміном реформування було визначено 2007–2017 рр.

Наступним етапом національної політики стала перша половина другого десятиліття XXI ст. Напрями, задекларовані раніше, а саме – розвиток сімейних форм виховання та реформування інтернатів, зберігалися. Хоча на початку цього етапу здійснювалися спроби скорегувати пріоритети. Так, у 2010–2011 рр. на уряд здійснювався лобістський вплив керівництва інтернатів, які намагалися загальмувати реформу. Але поступово цей вплив нівелювали [5].

Новацією цих років, які дають змогу виділити їх як окремий етап, стала увага до профілактичних форм роботи. Попередній досвід довів, що профілактика безпритульності та реформа інтернатів неможливі без допомоги сім'ям, які потрапили у складні життєві обставини та у яких є ризик втрати функцій виховання дітей [14]. Адже розвиток сімейних форм створював заміщуючі родини, але не зменшував потік дітей до інтернату та не усував причину соціального сирітства. Звичайно, економічне зростання 2000-х рр. було умовою зменшення частки сімей, які потрапили у складні обставини. Але, по-перше, воно не привело до суттєвого зменшення частки бідності, по-друге, з 2008 р. розпочалась економічна криза. В ті роки на державному рівні були усвідомлені важливість превентивної роботи із сім'єю, необхідність спрямувати зусилля на підтримку родини. На це був спрямований Указ Президента від 22 жовтня 2012 р. «Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року» [15]. В ньому були закладені нові підходи до профілактики соціального сирітства, основа політики держави, яка має діяти щодо сім'ї, яка опинилась у складних життєвих обставинах, не з позиції карального органу, а як інститут, який спрямовує зусилля для

зміцнення і підтримки родини, недопущення розлучення дитини з її біологічними батьками.

Основними завданнями Національної стратегії були: удосконалення діяльності органів опіки та піклування; запровадження обов'язковості соціального супроводу сімей, в яких батьки порушують права дитини; удосконалення порядку розгляду судами справ щодо відбирання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав, щодо позбавлення батьківських прав та поновлення у батьківських правах; формування толерантного ставлення до дітей та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах; раннє виявлення сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, виховання відповідального батьківства, запобігання випадкам відбирання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав; запровадження соціальних послуг для дітей з підготовки їх до повернення в біологічну сім'ю після перебування в інтернаті; запровадження соціальних послуг для сімей з дітьми, в яких батьки розлучаються та вирішується спір між ними щодо місця проживання дітей, участі у їх вихованні; затвердження стандартів соціального супроводу сімей, в яких виховуються усиновлені, прийомні діти, діти-вихованці та діти, які перебувають під опікою тощо.

Цей підхід практикується європейськими державами. На необхідності таких новацій наголошували й громадські організації. З практики фундації «Отчий дім», яка, крім реабілітації дітей, займалася реабілітацією батьків, помічено закономірність: батьки, у яких дитину остаточно вилучено, мали набагато менше шансів повернутися до нормального життя (2–3%), ніж ті, у яких діти залишаються (до 50%) [8]. Разом з тим, надання соціальних послуг родині запобігало добровільній передачі дитини на виховання в інтернат.

Для профілактики соціального сирітства у 2012 р. було збільшено штат ФСР на 12 тис. осіб. Отже, метою було змінити методи роботи з родиною. Соціальна служба мала бути не каральним органом, а органом допомоги родинам, який вчасно виявить проблему та вживатиме заходи для недопущення її поглиблення. Крім того, потребували соціального супроводу й прийомні сім'ї та ДБСТ. При цьому було використано європейський досвід та залучено зарубіжних фахівців для розробки методик роботи.

Щодо ступеня ефективності ФСР слід зазначити, що з липня 2012 р. у 26 разів зросла кількість випадків запобігання ризикам розміщення дитини до інтернатного закладу. Наприклад, у 2013 р. – 13,6 тис. випадків, тоді як у 2012 році – усього 523. У 5 разів збільшилася кількість дітей, яких фахівці повернули до біологічної сім'ї із закладу державного утримання: у 2012 – 166 дітей, у 2013 році – 860 дітей тощо [16].

Декларації Міністерства соціальної політики щодо наміру реформувати інститут соціального інспектора наразі важко оцінити, оскільки, по-перше, на сьогодні з цього приводу є лише одна заява міністра [17], яка не є офіційним документом щодо плану дій, по-друге, у цій заяві йдеться не стільки про підтримку сімей, скільки про посилення контролюючої функції щодо соціальних виплат. Натомість інші проблеми ігноруються.

Отже, впровадження інституту ФСР було зумовлено не стільки інтересами політичної агітації, скільки тенденціями національної політики щодо сирітства. Цей інститут має чіткі завдання та довів ефективність, що виявилось у зменшенні частки соціального сирітства, підвищенні функціональної спроможності родини. Його функціонування узгоджується з європейською практикою.

Ми не заперечуємо, що ФСР могли використовуватись в інтересах політагітації, але це не може бути основним критерієм оцінки цього інституту та підставою вирішення його долі, як і багатьох інших бюджетних структур. Ми також не заперечуємо, що у середовищі ФСР наявний брак професійних кадрів з причини складних умов праці, рівня зарплати тощо. Але ці проблеми розв'язуються шляхом удосконалення фінансування та навчання.

Ліквідація значної частини ФСР призвела до того, що необхідні і гарантовані державою послуги не отримують: 358,3 тис. сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах (в яких виховуються 588,1 тис. дітей), 141 тис. сімей, які перебували під соціальним супроводом, 4199 прийомних сімей (7579 дітей), 881 ДБСТ (5890), 63 тис. дітей, які виховуються під опікою. Це, цілком вірогідно, призведе до нової хвилі соціального сирітства та безпритульності, а відтак і злочинності. Сприяє цьому й зростання біженців з Донбасу.



Єдиним реальним наслідком рішення уряду є скорочення витрат держбюджету. Але цей ефект сумнівний. Зростання соціального сирітства, безпритульності, злочинності призведе до збільшення асигнувань для їх подолання. Тому, по-перше, асигнування просто переносяться на наступні бюджетні періоди, а по-друге, відбувається перерозподіл бюджетних ресурсів від соціальних служб на користь інших організацій, зокрема, силових структур.

Слід припустити дискусійність питання про джерела фінансування ФСР. Вони можуть фінансуватися, хоча б частково, з місцевих бюджетів. Але умовою є реформа міжбюджетних відносин та в цілому децентралізаційна реформа. Оскільки остання, а отже, розв'язання проблеми наповнення місцевих бюджетів, гальмується, рішення уряду означало ліквідацію ФСР або, для окремих регіонів, суттєве їх скорочення, що матиме негативні наслідки. Тому це рішення було передчасним.

---

1. Щодо скорочення посад фахівців із соціальної роботи: Повідомлення Міністерства соціальної політики України від 18.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=160463&cat\\_id=138242](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=160463&cat_id=138242).

2. Лист Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України Прем'єр-міністру України Яценюку А. П. щодо скорочення 12000 посад фахівців із соціальної роботи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=46A0645EECA64ECAC2F28B0E5A85AA94.app1?art\\_id=167716&cat\\_id=121315](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=46A0645EECA64ECAC2F28B0E5A85AA94.app1?art_id=167716&cat_id=121315).

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149» від 25 березня 2014 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/96-2014-p>

4. Акція против сокращения 12 000 социальных работников [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://avtonomia.net/2014/04/aktsiya-protiv-sokrasheniya-12-000-sotsial-ny-h-rabotnikov/>.

5. Архів. Ю. Губерт. Аудіозапис інтерв'ю з Ю. Павленком 06.08.2014 р.

6. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р. Схвалена Генеральною Асамблеєю ООН. Ратифіковано Постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1991 р. № 789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_021)

7. Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 1999 р.): Соціальний захист дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського

піклування / Л. С. Волинець, Ю. Г. Антипків, І. У. Жечко та ін. – К.: Український інститут соціальних досліджень, 2000. – 318 с.

8. Губерт Ю. Г. Діяльність благодійних організацій України з подолання дитячої безпритульності й допомоги сиротам у 1990–2000-х роках (на прикладі фундації «Отчий дім») / Губерт Ю. Г. // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – 2014. – № 80. – С. 36–39.

9. Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» від 11 липня 2005 р. № 1086/2005 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1086/2005>.

10. Захист прав дитини в Україні: Підсумки діяльності у 2013 р. Уповноваженого Президента України з прав дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.unicef.org/ukraine/ukr/Report\\_2014\\_OBL.pdf](http://www.unicef.org/ukraine/ukr/Report_2014_OBL.pdf).

11. Звіт про здійснення Уповноваженим Президента України з прав дитини моніторингового дослідження стану функціонування закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які не мають необхідних умов для виховання та навчання в сім'ї, дітей з особливими потребами, ефективність використання такими закладами бюджетних коштів, спрямованих на забезпечення їх діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/zvit\\_int\\_2013.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/zvit_int_2013.pdf).

12. Довжик Л. М. Социализация выпускников детских домов [Електронний ресурс] / Л. М. Довжик, Т. О. Арчакова. – Режим доступу: <http://psypress.ru/articles/25184.shtml>.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 17 жовтня 2007 р. № 1242 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1242-2007-п>.

14. Альтернативний звіт «Про реалізацію Україною положень конвенції ООН про права дитини 2002–2008 рр.»: Підготовлено громадськими організаціями України [Електронний ресурс]. – К., 2009. – 89 с. – Режим доступу: <http://www.unicef.org/ukraine/report-ukr.pdf>.

15. Указ Президента України «Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року» від 22 жовтня 2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/609/2012>.

16. Дибайло В. Перша помилка нового уряду в соціальній політиці [Електронний ресурс] / В. Дибайло – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/columns/2014/04/11/163069/>.

17. Денисова Л. В Україні розпочинається реформування інституту соціального інспектора: Заява прес-служби Міністерства соціальної політики України від 30 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс] / Л. Денисова. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247719544](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247719544).