

УДК: 352+353+37.07:005.5+364-5+364-7 (477)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5\(25\)-135-144](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-5(25)-135-144)

**Лис Володимир Володимирович**,  
начальник служби у справах дітей Львівської обласної державної адміністрації, аспірант кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Львів, вул. Валова, 31.  
тел. / факс: (032) 235-44-56, e-mail: [vlis@ukr.net](mailto:vlis@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-9201-5140>



**Лыс Владимир Владимирович**,  
начальник службы по делам детей Львовской областной государственной администрации, аспирант кафедры государственного управления Львовского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г. Львов, ул. Валовая, 31, тел. / факс: (032) 235-44-56, e-mail: [vlis@ukr.net](mailto:vlis@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-9201-5140>

**Lys Volodymyr Volodymyrovych**,  
Head of the Service for Children of the Lviv Regional State Administration, Postgraduate Student of the Department of Public Administration of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv, Str. Valova, 31. tel./fax: (032) 235-44-56, e-mail: [vlis@ukr.net](mailto:vlis@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-9201-5140>

---

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДОГЛЯДУ ТА ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Систематизовано проблеми системи державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні. До основних проблем віднесені: 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; відсутність уніфікованого підходу до управління сферою інституційного догляду та виховання дітей в Україні; відсутність чіткої організації взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування у питаннях реформування системи інституційного догляду та виховання ді-

тей; відсутність громадського контролю за системою інституційного догляду та виховання дітей; відсутність системної оцінки неефективності попередніх спроб міністерств реформувати систему інституційного догляду та виховання дітей; не розробленість методичного забезпечення, необхідного для впровадження реформи системи інституційного догляду та виховання дітей. Зазначено, що основні нормативні документи, які забезпечують існування системи інституційного догляду та виховання дітей, постійно доповнюються відповідними листами та розпорядженнями відомств різних рівнів. Задля ефективного державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей йде значна затрата зусиль, яку варто мінімізувати шляхом удосконалення законодавства в процесі реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, що відображено в основних завданнях Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки. Виявлено проблемні питання у нормативно-правовому забезпеченні державного управління в системі інституційного догляду та виховання дітей.

**Ключові слова:** державне управління, інтернати, механізми державного управління, система інституційного догляду та виховання дітей, соціальна політика, соціальний захист прав дітей, соціальні послуги, нормативно-правове забезпечення.

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО УХОДА И ВОСПИТАНИЯ ДЕТЕЙ В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** Систематизированы проблемы системы государственного управления в сфере институционального ухода и воспитания детей в Украине. К основным проблемам отнесены: несовершенство нормативно-правовой базы по регулированию предоставления социальных услуг детям-сиротам, детям, лишенным родительской опеки, детям с инвалидностью, детям с особыми образовательными потребностями и детям, находящимся в сложных жизненных обстоятельствах; отсутствие унифицированного подхода к управлению сферой институционального ухода и воспитания детей в Украине; отсутствие четкой организации взаимодействия общественности с органами государственной власти и местного самоуправления в вопросах реформирования системы институционального ухода и воспитания детей; отсутствие общественного контроля за системой институционального ухода и воспитания детей; отсутствие системной оценки неэффективности предыдущих попыток органов центральной власти реформировать систему институционального ухода и воспитания детей; не разработанность методического обеспечения, необходимого для внедрения реформы системы институционального ухода и воспитания детей. Указано, что основные нормативные документы, которые обеспечивают существование системы институционального ухода и воспитания детей, постоянно дополняются соответствующими письмами и распоряжениями ведомств разных уровней. Для эф-

фективного государственного управления в сфере институционального ухода и воспитания детей идет значительная затрата усилий, которые следует минимизировать путем усовершенствования законодательства в процессе реформирования системы институционального ухода и воспитания детей, что отражено в основных задачах Национальной стратегии реформирования системы институционального ухода и воспитания детей на 2017–2026 годы. Выявлены проблемные вопросы в нормативно-правовом обеспечении государственного управления в системе институционального ухода и воспитания детей.

**Ключевые слова:** государственное управление, интернаты, механизмы государственного управления, система институционального ухода и воспитания детей, социальная политика, социальная защита прав детей, социальные услуги, нормативно-правовое обеспечение.

### **MODERN PROBLEMS OF THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF INSTITUTIONAL CARE AND EDUCATION OF CHILDREN IN UKRAINE**

**Abstract.** The article systematizes the problems of public administration in the field of institutional care and education of children in Ukraine. The main problems include: imperfection of the 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 life circumstances; lack of a unified approach to the management of institutional care and upbringing of children in Ukraine; lack of clear organization of public interaction with public authorities and local governments in reforming the system of institutional care and upbringing of children; lack of public control over the system of institutional care and upbringing of children; lack of a systematic assessment of the ineffectiveness of previous ministries' attempts to reform the system of institutional care and upbringing of children; not developed methodological support necessary for the implementation of the reform of the system of institutional care and education of children. It is noted that the main normative documents that ensure the existence of a system of institutional care and upbringing of children are constantly supplemented by relevant letters and orders of departments at various levels. Effective public administration in the field of institutional care and upbringing of children is a significant effort, which should be minimized by improving legislation in the process of reforming the system of institutional care and upbringing of children, which is reflected in the main objectives of the National Strategy for Reforming Institutional Care and Upbringing for 2017–2026 years. Problematic issues in the regulatory and legal support of public administration in the system of institutional care and upbringing of children have been identified.

**Keywords:** public administration, boarding schools, mechanisms of public administration, system of institutional care and upbringing of children, social policy, social protection of children's rights, social services, normative-legal provision.

**Постановка проблеми.** Сучасна система інституційного догляду та виховання дітей почала формуватись у середині 50-х років минулого століття. На момент свого формування дана система задовольняла потреби тогочасного суспільства і цілком реалізовувала освітню та соціальну політику післявоєнної держави. Влаштування дітей, що потребували опіки держави у відповідні інституції було єдиною альтернативою їх бездоглядності через складний матеріальний стан населення у післявоєнний період. Діяльність тогочасних закладів інституційного догляду та виховання дітей була ефективною в умовах тогочасної економічної кризи та становлення соціальної державної політики радянського режиму. Ця інституційна система у 1991 р. автоматично перейшла як спадок для забезпечення захисту дітей в контексті тогочасного освітньо-соціального середовища незалежної України.

Станом на сьогодні, виклики, які постали у зв'язку з поширенням на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19 перед сферою публічного управління в царині захисту прав дітей та соціального захисту, виявили неспроможність цієї системи управління організувати відповідний захист як в інституційному догляді, так і контроль над дітьми в сім'ях, які перебувають у складних життєвих обставинах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Система інституційного догляду та виховання дітей в Україні як проблемне питання у сфері соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей

з особливими освітніми потребами, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах у дослідженнях науковців набуває особливої актуальності протягом останнього десятиліття. Така система є затратною на державному рівні, має багато недоліків у реалізації прав дітей, що потребують державної підтримки, та негативно впливає на формування особистості самих вихованців інституційних закладів. Проблеми розвитку механізмів державного управління у соціальній сфері аналізували: О. Вольська, В. Григорович, К. Дубич, Н. Зелінська, Д. Карамішев, Н. Карпеко, О. Коцовська, Л. Кривачук, О. Крестовська, М. Мельник, М. Музика, З. Надюк, М. Панченко, Л. Паращенко, О. Темченко, І. Фуртак, В. Шевченко, В. Шевцов, М. Обіход та ін. Проте в науковій літературі відсутні системні дослідження сучасних проблем системи державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогоднішній день Україна опинилась у складних кризових умовах. Це загострення воєнно-політичної ситуації, зростання соціальної напруженості у суспільстві, різке погіршення економічного стану країни, зниження життєвого рівня добробуту населення, виклики, пов'язані із пандемією COVID-19. Але, водночас, саме такі кризові ситуації завжди є стартовими умовами для активних перетворень як реакція на суспільно-політичні виклики та загрози.

**Мета статті** полягає у систематизації концептуальних підходів до об-

грунтування сучасних проблем системи державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Кабінет Міністрів України 11 травня 2006 р. 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 сприяла ані зменшенню кількості закладів, ані кількості мешканців у них.

Враховуючи недоліки попередньої програми, 9 серпня 2017 р. урядом схвалена Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та план заходів з реалізації I підготовчого етапу, який завершився підготовкою регіональних планів реформування [1].

Наразі розпочався другий етап реформування системи інституційного догляду та виховання, який триватиме до 2024 р. [1]. Цей етап передбачає реалізацію регіональних планів у сфері інституційного догляду та виховання дітей, тобто, власне, саму реформу. У результаті дослідження попереднього стану реалізації та впровадження реформи сфери

інституційного догляду та виховання дітей в Україні в період першого етапу, який відбувався протягом 2017–2018 рр., нами були виявлені наступні проблемні питання, що відображені на рис. 1.

Отже, першим проблемним питанням державного управління 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 процесі розгляду специфіки нормативно-правового регулювання діяльності закладів інституційного догляду ми виокремили кілька напрямів регулювання, що представлені на рис. 2.

Зрозуміло, що така важкість нормативно-правової бази ускладнює процес державного управління у сфері інституційного догляду та виховання і вимагає постійного внесення змін в умовах 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

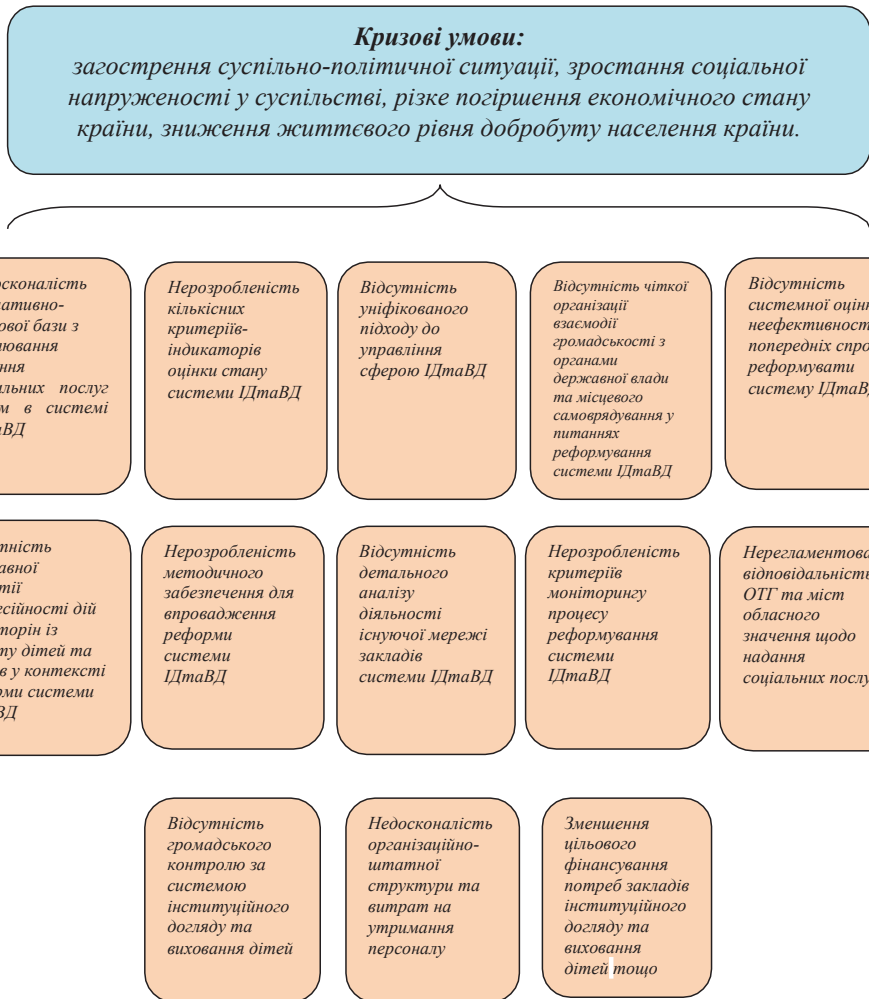


Рис. 1. Основні проблемні питання реалізації реформи у 2017–2018 рр.

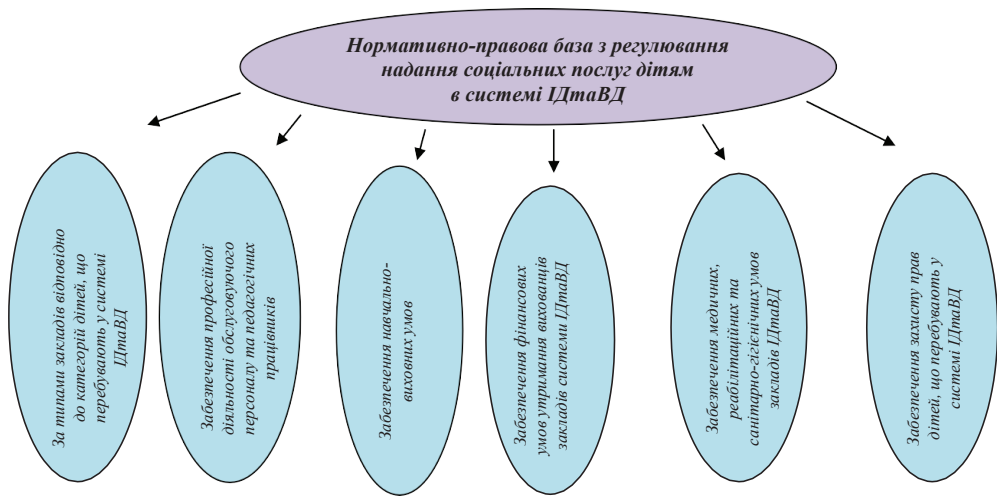
бути пріоритетом в усіх сферах державного управління, пов'язаних з реалізацією прав дитини. При цьому держава є головною стороною, відповідальною за перехід від інституційного до сімейного догляду та виховання дитини, а дії щодо підготовки та впровадження реформи координує Кабінет Міністрів України [1].

Таким чином, 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.

У процесі розгляду об'єкта дослідження неодноразово наголошували на розподілі основних управлінських повноважень у сфері інституцій-





**Рис. 2. Стан нормативно-правового забезпечення ДІ-реформи**

ного догляду та виховання дітей в Україні між трьома міністерствами: Міністерством соціальної політики, Міністерством освіти і науки та Міністерством охорони здоров'я. Така ситуація, з першого погляду, є явищем негативним, оскільки призводить до розпорошення управлінських зусиль. Проте, зважаючи на історичні особливості формування системи державного управління, яка існувала протягом десятиліть радянського устрою, ми розуміємо, що без завершення адміністративної реформи та реформи деінституалізації подолати це явище неможливо.

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 даного 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.

Наступна проблема — це відсутність чіткої організації взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування у питаннях реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

Можна виокремити основні функції громадських та благодійних організацій у сфері інституційного догляду та виховання дітей:

- інформаційно-мотиваційна — включає в себе надання громадськості інформації щодо основних напрямів здійснення державної по-

літики у зазначеній сфері шляхом використання різноманітних засобів масової інформації, інформаційних публічних заходів, спрямованих на зміну мотиваційних орієнтирів щодо утримання та виховання дітей, які потребують опіки держави;

- розвідувальна — включає в себе вивчення можливостей та потреб у середині громади, щодо здійснення державної політики у сфері інституційного догляду та виховання дітей;

- організаційна — включає в себе допомогу щодо створення у громаді спеціального спектру послуг для дітей з перевагою сімейного виховання над інституційним;

- інноваційна — включає в себе використання досвіду роботи громадських та благодійних організацій з метою сприяння здійснення завдань реформи у зазначеній сфері.

Враховуючи статутні особливості благодійних та громадських організацій, що здійснюють діяльність в Україні, можемо умовно класифікувати їх за такими параметрами:

- за змістом діяльності: організації, що надають підтримку дітям з інвалідністю, дітям-сиротам, дітям з особливими потребами тощо;

- за місцем діяльності: у межах певного регіону, всеукраїнські або міжнародні.

Зважаючи на зазначене, можемо зробити висновок про широку спроможність громадських та благодійних організацій у залученні громадськості щодо забезпечення здійснення основних цілей Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки [1] та процесу зміни світоглядних уявлень

щодо зміни усталеної системи інституційного догляду та виховання дітей на більш гуманну та органічну систему збереження виховання дітей, які потребують опіки держави в умовах сімейного виховання. 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.

Наступне проблемне питання у сфері інституційного догляду та виховання — це відсутність у державі системи громадського контролю за системою інституційного догляду та виховання дітей.

З 11 вересня 2011 р. Україна приєдналась до міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, яка була запроваджена президентом США та Бразилії і долучила до участі 50 країн світу. Уряди країн, які приймають участь у ініціативі, зобов’язались сприяти прозорості державного управління, використанню нових технологій для покращення його якості, залученню громадян до участі у процесах державного управління, а також боротьбі з корупцією [2].

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

Громадський контроль — це публічна перевірка громадянським



суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування 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 [3].

Громадському контролю підлягають різноманітні сфери державної діяльності: по-перше, публічна перевірка відповідності діяльності держави декларованим нею цілям і коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування діяльності держави інтересам суспільства. По-друге, із ст. 3 Конституції України, яка проголошує, що “Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави”, впливає, що нагляд за здійсненням функцій держави в царині прав людини також є предметом громадського контролю. По-третє, окрім прав людини, які стосуються всіх людей, є законні суспільні інтереси, які цікавлять окремі групи людей, — реалізація таких інтересів також є предметом громадського контролю [3].

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.

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 р. 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 Будинок

дитини, а система в цілому. Перебування в подібних закладах, навіть якщо в них створені ідеальні умови, вкрай несприятливо позначається на розвитку і здоров'ї 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” [1].

Натомість, знаходимо інформацію про часткове задоволення проблеми громадського контролю за системою інституційного догляду та виховання дітей на законодавчому рівні у деяких положеннях про організацію роботи в інституціях. Зокрема, у Типовому положенні про дитячий будинок зазначено, що громадський контроль за діяльністю будинку-інтернату здійснює громадська рада у плановому порядку або в разі екстреного повідомлення про відповідне порушення. У п. 17 в частині “Завдання та основні напрями діяльності будинку-інтернату” зазначається, що якість надання послуг контролюється громадськістю, а у п. 18 цієї самої частини знаходимо, що при будинку-інтернаті може утворюватися громадська рада, положення про яку затверджує засновник. Громадська рада має своїм завданням: сприяти забезпеченню прав та інтересів вихованців/підопічних, вивчає умови їх проживання та подає керівництву будинку-інтернату пропозиції щодо їх покращення; сприяти дотриманню будинком-інтернатом вимог законодавства з питань соціального захисту; сприяти

наданню соціальних послуг вихованцям/підопічним; сприяти організації культурно-масової роботи вихованців/підопічних [4].

Також офіційною спробою здійснювати громадський контроль за діяльністю закладів інституційного догляду та виховання дітей є розміщення на сайті Проектного офісу з підтримки реформи деінституалізації розділу, в якому можна розміщувати інформацію щодо порушень прав дитини у інтернатах. На сайті міститься інформація про 15 повідомлень за 5 місяців існування платформи, проте розглянутимизначаються лише 2 повідомлення. Це може свідчити про низький рівень реагування офіційних органів, задіяних в управлінні системою інституційного догляду та виховання дітей в Україні [5].

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.

У результаті перевірки інтернатних закладів у 2018 р., зі 104469 дітей в інтернатах — 13922 дитини, постійно проживають у закладі, навіть на вихідних і канікулах. Із цієї кількості лише в середньому 6000 дітей мають статус дитини-сироти і дитини, позбавленої батьківського піклування, а близько 8000 дітей, перебувають у інтернаті, маючи батьків.

На думку Уповноваженого Президента України з прав дитини М. Кулеби “Виникає думка, чому ди-

тина, при живих батьках фактично є сиротою, а статус їй ніхто не встановлює? На жаль, інтернатам простіше роками розказувати, яка “бідна” дитина, непотрібна власним батькам і нікому окрім них, а органу опіки роками ігнорувати дитину, ніж спільно організувати відповідну роботу зі Службою у справах дітей та надати дитині статус в судовому порядку. В межах реформи ДІ повинна відбутися оцінка потреб кожної дитини в інтернаті! І якщо дитина страждає від нехтування, якщо батьки нею не цікавляться і головне — використані всі спроби щодо “возз’єднання” сім’ї (бо саме з таких причин суди часто відмовляють у позбавленні батьківських прав), то терміново потрібно готувати документи до суду і позбавляти батьків батьківських прав!” [6].

З огляду на зазначене, виникає думка про те, що оцінка потреб дітей та стан порушення їх прав має здійснюватись з професійної точки зору, без зайвої емоційності, опираючись на пріоритет інтересів дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей з особливими освітніми потребами та дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах.

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.

Оцінка стану системи інституційного догляду та виховання є не легким процесом через велику кількість об’єктів оцінки та рівнів. Маємо на увазі оцінку на регіональному та місцевому рівнях, оцінку інституцій різного статутного характеру відповідно до категорій дітей, оцінку відповідно до існуючих потреб територіальних громад та інших умов.

З огляду на це, дуже важко на підготовчому етапі виокремлювати необхідні критерії оцінки стану сфери інституційного догляду

та виховання дітей. Моніторингові дослідження і досі носять різноплановий характер, що зумовлюється відсутністю відповідного досвіду та супротиву працівників системи інституційного догляду та виховання в Україні.

Національним офісом реформи деінституалізації визначені основні індикатори моніторингу, що, своєю чергою, містять кількісні критерії моніторингу:

- інтернатні заклади: кількість інтернатних закладів в регіонах за підпорядкуванням та типами; кількість інтернатних закладів системи освіти в регіонах за типами та спеціалізацією;

- діти в інтернатних закладах: кількість дітей в інтернатних закладах; кількість дітей в інтернатних закладах системи освіти; частка дітей, які перебувають в інтернатних закладах, від дитячого населення регіону; кількість дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей, які мають батьків, серед вихованців інтернатних закладів; кількість дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей, які мають батьків, серед вихованців інтернатних закладів системи освіти; частка дітей з інвалідністю від загальної кількості дітей, які перебувають в інтернатних закладах; розподіл дітей-вихованців інтернатних закладів за формою перебування; кількість дітей віком до 3 років (повних 2 роки), які перебувають в інтернатних закладах;

- альтернативні форми виховання: альтернативні форми влаштування дітей; кількість дітей в альтернативних формах влаштування.

Послуги:

Саме через проблему нерозробленості 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 на початковому етапі деінституалізації, виникає наступне проблемне питання — відсутність детального аналізу діяльності існуючої мережі закладів інституційного догляду за дітьми.

Ідея оптимізації роботи мережі інтернатних закладів, а згодом її реформування, не є новою. Попередні спроби, на жаль, не мали успіху та реалізовувались лише формально, не змінивши суті системи інституційного догляду та виховання. На нашу думку, визначальною у неефективності попередніх спроб була відсутність політичної волі щодо запровадження деінституалізації.

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 наступною проблемною ситуацією у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Окрім бажання сучасної команди фахівців, що працюють над рефор-

мою 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 зуміли 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” [1].

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

Аналіз низки 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.

За даними дослідження проблемних питань сирітства в Україні громадською організацією “Публічний аудит” — незалежного недержавного контролера за публічними фінансами та їх розпорядниками. У 2015 р. на утримання одного вихованця школи-інтернату з місцевих

бюджетів витрачено 10,7 тис. грн у місяць. На утримання дитини в дитячому будинку-інтернаті — 8,1 тис. грн. Утримання дитячого будинку сімейного типу та прийомної сім'ї коштувало місцевим бюджетам, приблизно, утричі менше — 3,7 тис. грн. 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 наступні 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 [7].

**Висновки.** Проведений аналіз дає підстави визначити наступні кластери проблем, зокрема:

- 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;

- відсутність уніфікованого підходу до управління сферою інституційного догляду та виховання дітей в Україні;

- відсутність системного механізму координації та взаємодії між органами виконавчої влади всіх рівнів та місцевого самоврядування;

- відсутність чіткої організації взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування у питаннях реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

- неефективність громадського контролю за системою 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;

- відсутність 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;

- відсутність детального аналізу діяльності існуючої мережі закладів інституційного догляду за дітьми;

- відсутність системної оцінки неефективності попередніх спроб міністерств реформувати систему інституційного догляду та виховання дітей;

- нерозробленість методичного забезпечення необхідного для впровадження реформи 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 та дітям з інвалідністю, що створює для цієї категорії дітей низку ризиків і проблем;

- недосконалість організаційно-штатної структури та витрат на



утримання персоналу, що працює в інтернатах та зменшення цільового фінансування потреб закладів інституційного догляду та виховання дітей.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. 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. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the National Strategy for Reforming the System of Institutional Care and Upbringing of Children for 2017–2026 and the action plan for the implementation of its first stage”: dated August 9, 2017 № 526-R]. (n.d.). [www.search.ligazakon.ua](http://www.search.ligazakon.ua) Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/KR170526.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KR170526.html) [in Ukrainian].
2. Аналітичний звіт за 2011 рік “Міжнародного фонду Відродження”. [Analytical report for 2011 of the International Renaissance Foundation]. (n.d.). [www.irf.ua](http://www.irf.ua) Retrieved from [http://www.irf.ua/content/files/annual\\_report\\_2011.pdf](http://www.irf.ua/content/files/annual_report_2011.pdf) [in Ukrainian].
3. *Захаров Є.* (2009) Громадський контроль і права людини. [Public control and human rights] // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. [www.khp.org](http://khp.org) Retrieved from <http://khp.org/index.php?id=1261552395> [in Ukrainian].
4. Що приховують зачинені двері інтернатів. (2013) [What hides the closed doors of boarding schools]. [www.khp.org](http://www.khp.org) Retrieved from [http://](http://www.khp.org)

[khp.org/index.php?id=1369168374](http://khp.org/index.php?id=1369168374) [in Ukrainian].

5. Інформація про оформлення повідомлення про порушення прав дитини. [Information on registration of a report on violation of children's rights]. [www.diplatform.org.ua](http://www.diplatform.org.ua) Retrieved from <http://help.diplatform.org.ua/> [in Ukrainian].
6. Аналітичний звіт щодо моніторингу ситуації стосовно дітей в Україні в інтернатних закладах за формою перебування моніторингу реформи. [Analytical report on monitoring the situation regarding children in Ukraine in boarding schools by the form of monitoring the reform]. [www.diplatform.org.ua](http://www.diplatform.org.ua) Retrieved from <http://diplatform.org.ua/news/33> [in Ukrainian].

## REFERENCES

---

1. Rozporiadzhennia KМУ “Natsionalna stratehiia reformuvannia systemy instytutitsiinoho dohliadu ta vykhovannia ditei na 2017–2026 roky” : vid 09 serpnia 2017 roku, № 526-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the National Strategy for Reforming the System of Institutional Care and Upbringing of Children for 2017–2026 and the action plan for the implementation of its first stage”: dated August 9, 2017 № 526-R]. (n.d.). [www.search.ligazakon.ua](http://www.search.ligazakon.ua) Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/KR170526.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KR170526.html) [in Ukrainian].
2. Mizhnarodnyi fond Vidrozhennia. Richnyi zvit – 2011. [Analytical report for 2011 of the International Renaissance Foundation]. (n.d.). [www.irf.ua](http://www.irf.ua). Retrieved from [http://www.irf.ua/content/files/annual\\_report\\_2011.pdf](http://www.irf.ua/content/files/annual_report_2011.pdf) [in Ukrainian].
3. Zakharov Ye. (2009). Hromadskyi kontrol i prava liudyny [Public con-

- trol and human rights]. *khpg.org*. Retrieved from <http://khpg.org/index.php?id=1261552395> [in Ukrainian].
4. Shcho prykhovuiut zachyneni dveri internativ [What hides the closed doors of boarding schools]. (2013). *khpg.org*. Retrieved from <http://khpg.org/index.php?id=1369168374> [in Ukrainian].
  5. Povidomyty pro porushennia prav dytyny. [Information on registration of a report on violation of children's rights]. *www.diplatform.org.ua* Retrieved from <http://help.diplatform.org.ua/> [in Ukrainian].
  6. Analiz sytuatsii stosovno ditei v internatakh za formoiu perebuвання [Analysis of the situation with regard to children in boarding schools by form of stay]. (n.d.). *www.diplatform.org.ua* Retrieved from <http://diplatform.org.ua/news/33> [in Ukrainian].