

СХВАЛЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 9 серпня 2017 р. № 526-р

НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ
реформування системи інституційного догляду
та виховання дітей на 2017-2026 роки

Загальна частина

Курс України на європейську інтеграцію вимагає перегляду пріоритетів державної політики у сфері охорони дитинства, впровадження успішних підходів із світової практики захисту прав дітей, які базуються на забезпеченні прав і найкращих інтересів дитини, спрямовуються на підтримку сім'ї, створення умов для виховання та розвитку дітей у сім'ї або середовищі, максимально наближеному до сімейного.

Цю Стратегію розроблено з метою зміни існуючої системи інституційного догляду та виховання дітей, яка не відповідає реальним потребам дітей та сімей з дітьми, і створення умов для повноцінного виховання та розвитку дитини в сім'ї.

Стратегія базується на таких принципах:

безпека і благополуччя дитини є пріоритетом державної політики;

сім'я є найкращим середовищем для виховання та розвитку дитини;

збереження сім'ї для дитини є головною умовою забезпечення найкращих інтересів дитини та її благополуччя;

державою заохочується та підтримується відповідальне батьківство;

реформування системи інституційного догляду та виховання дітей проводиться з урахуванням потреб, думки та інтересів кожної дитини;

залучення дітей до прийняття рішень, що стосуються їх життя та майбутнього.

Для всебічного та гармонійного розвитку дитини потрібна сім'я, у якій формуються позитивні емоційні стосунки, забезпечуються догляд та виховання відповідно до віку, індивідуальних потреб і можливостей дитини, вибудовуються її світогляд та моральні орієнтири, формуються уміння та навички, необхідні для успішної соціалізації.

Держава 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.

Аналіз ситуації

У 1991 році Україна ратифікувала Конвенцію ООН про права дитини та визнала, що сім'я є найкращим середовищем для виховання дитини, її розвитку та становлення особистості. Серед основних засад державної політики щодо соціального захисту дітей визначено створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї, забезпечення пріоритету сімейних форм влаштування дитини.

Разом з тим не кожна дитина в Україні має можливість зростати в сприятливому сімейному оточенні. Бідність родин, складні життєві обставини, недостатність на місцевому рівні послуг з підтримки дітей та сімей з дітьми зумовлюють дитячу бездоглядність, призводять до соціального сирітства.

В Україні функціонує система інституційного догляду та виховання дітей, якою передбачено заклади різних типів, форм власності та підпорядкування, зокрема загальноосвітні школи-інтернати; інтернати; навчально-реабілітаційні центри; будинки дитини; дитячі будинки; дитячі будинки-інтернати; навчально-виховні комплекси, у складі яких є групи, класи, відділення цілодобового перебування дітей; інші заклади цілодобового та довготривалого (понад три місяці) перебування дітей, у яких одночасно проживає більше ніж 15 дітей (далі - заклади інституційного догляду та виховання дітей).

Станом на 1 вересня 2016 р. в Україні функціонував 751 заклад інституційного догляду та виховання дітей, з яких 39 закладів належать до сфери управління МОЗ, 132 (будинки-інтернати, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, притулки для дітей) - до сфери управління Мінсоцполітики, 580 - до сфери управління МОН. Крім того, в Україні функціонують заклади інституційного догляду та виховання дітей, утворені громадськими об'єднаннями, благодійними фондами, релігійними організаціями.

Відсутність належної фахової підтримки сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, повільні темпи розвитку інклюзивного навчання призводять до того, що десятки тисяч дітей щороку потрапляють до закладів інституційного догляду та виховання дітей. Станом на 1 вересня 2016 р. із 105783 дітей, які перебували в таких закладах, лише 8741 дитина (8 відсотків) мала статус дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, а решта - 97042 дітей (92 відсотки) мали батьків. Крім того, 18054 вихованці (17 відсотків) мають інвалідність.

На місцевому рівні не вистачає кваліфікованих спеціалістів, коштів для забезпечення надання послуг сім'ям з дітьми та розвитку інклюзивного навчання.

Інклюзивним навчанням у загальноосвітніх і дошкільних навчальних закладах охоплено менше ніж 2 відсотки дітей з інвалідністю. Кількість фахівців із соціальної роботи, які працюють з дітьми та сім'ями, скоротилася на 64 відсотки порівняно з 2013 роком, працівників служб у справах дітей - на 19 відсотків.

Водночас щороку збільшуються видатки на утримання мережі закладів інституційного догляду та виховання дітей. Так, у 2014 році з державного бюджету на утримання таких закладів було виділено 5,1 млрд. гривень, у 2015 році - близько 6,4 млрд. гривень, у 2016 році - понад 7 млрд. гривень. При цьому в середньому 70 відсотків коштів витрачається на заробітну плату працівників закладів, близько 14 - на оплату комунальних послуг та утримання будівель і лише 15 - безпосередньо на задоволення потреб дітей, зокрема харчування, одяг, лікарські засоби.

Система інституційного догляду та виховання дітей є не лише затратною, а також неефективною та шкідливою як для самої дитини, так і для її сім'ї та суспільства в цілому. Особливо негативними є наслідки такого догляду та виховання для дітей віком до трьох років, у яких найбільше спостерігається затримка фізичного та психоемоційного розвитку. Більшість дітей перебувають у закладах тривалий час - понад три, а іноді понад 10 років. Тривале перебування дитини поза межами сім'ї призводить до руйнування її особистісних зв'язків з батьками. Діти виростають непідготовленими до самотійного життя, не мають необхідних соціальних умінь і навичок.

Відсутність єдиного бачення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей призводить до того, що на практиці змінюється лише назва або тип закладу, "реформовані" заклади залишаються закладами цілодобового і довготривалого перебування дітей, а кількість категорій та вік дітей, які можуть до них направлятися, збільшується.

Таким чином, існує потреба у консолідації зусиль держави, інститутів громадянського суспільства, а також необхідність розпочати реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

Міжнародний досвід

Заклади інституційного догляду та виховання дітей функціонували в різні часи в багатьох державах світу з метою забезпечення піклування про дітей вразливих категорій. На певному історичному етапі такі заклади утворювалися для підтримки дітей, які стали сиротами внаслідок війни, епідемії та голодомору.

На початку ХХ століття Сполучені Штати Америки відмовилися від виховання дітей у закладах інституційного догляду та виховання дітей через негативний вплив такого виховання на психічний і фізіологічний розвиток дитини. Стрімке зменшення кількості дітей у таких закладах почалося наприкінці 30-х років, коли було прийнято закон про фінансову підтримку сімей з дітьми, які потрапили у складні життєві обставини.

Королівство Швеція в середині 50-х років відмовилося від утримання дітей у закладах інституційного догляду та виховання дітей, а до 2000 року всі державні заклади для дітей з особливостями розвитку були розформовані.

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії такий процес розпочався після закінчення Другої світової війни. У цій державі, як і в Королівстві Норвегія та Республіці Ісландія, новонароджених дітей та дітей віком до трьох років взагалі не влаштовують у виховні заклади.

Процес реформування системи інституційного догляду та виховання дітей у Румунії розпочався в 90-х роках, коли було взято курс на закриття великих закладів інституційного догляду та зменшення кількості дітей у таких закладах, які продовжували функціонувати. На сьогодні в Румунії перевага надається збереженню біологічної сім'ї, а якщо це неможливо, дітей влаштовують у прийомні сім'ї. Діти, яким не вдається знайти сім'ю, проживають у громаді в малих групових будиночках - закладах з умовами проживання та виховання, наближеними до сімейних, в яких одночасно перебувають 6 - 15 дітей. З метою запобігання сімейному неблагополуччю та підтримці виховного потенціалу сім'ї впроваджується модель мінімального пакета соціальних послуг на рівні громади.

У Республіці Болгарія за п'ять років (з 2009 по 2014 роки) кількість закладів інституційного догляду та виховання дітей зменшилася на 39 відсотків, а дітей у них - на 59. Реформа почалася з будинків дитини для дітей віком до трьох років та будинків-інтернатів для дітей з інвалідністю, оскільки в таких закладах виховувалися діти найбільш вразливих категорій. Для влаштування таких дітей створювалися спеціально підготовлені прийомні сім'ї, особлива увага приділялася роботі з біологічними батьками дитини з метою повернення її у сім'ю. При цьому припинялася діяльність закладів інституційного догляду та виховання дітей у сільській місцевості, віддалених від закладів, які надають реабілітаційні, медичні та освітні послуги.

Успішною є модель реформування закладів інституційного догляду та виховання дітей у Республіці Молдова. Зусилля держави з 2007 року спрямовуються на підтримку біологічних сімей та розвиток прийомних сімей, що сприяло зменшенню на 70 відсотків кількості дітей у закладах інституційного догляду.

Міжнародний досвід свідчить, що під час реформування системи інституційного догляду та виховання дітей особливу увагу необхідно приділяти розвитку альтернативних форм догляду за дітьми, які з певних причин не можуть проживати з біологічними батьками (встановлення опіки та піклування, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, патронатні сім'ї, дитячі заклади з умовами проживання, наближеними до сімейних, у яких одночасно перебуває не більше ніж 15 дітей (далі - альтернативний догляд за дітьми).

Успішний міжнародний досвід і випробувані моделі функціонування системи підтримки дітей та сімей з дітьми можуть бути використані в реформуванні системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Участь заінтересованих сторін у реалізації Стратегії

Основними учасниками процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей мають бути держава, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, представники бізнесових кіл та міжнародні донори України. Значну роль у таких змінах відіграє суспільство в цілому.

Забезпечення зростання дитини в сім'ї повинно 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.

Органи місцевого самоврядування сприяють реалізації Стратегії, створюють необхідні умови для виховання дітей, забезпечення їх безпеки та благополуччя, виявлення та підтримки вразливих сімей з дітьми з метою збереження сім'ї для дитини та запобігання вилученню дитини у батьків. Відповідно до найкращого світового досвіду органи місцевого самоврядування забезпечують розвиток соціальних, медичних, освітніх, реабілітаційних послуг для дітей та сімей з дітьми, можуть виділяти необхідні для цього фінансові та кадрові ресурси.

Держава із залученням громадських об'єднань, благодійних організацій, церкви та релігійних організацій у взаємодії з учасниками процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей повинна забезпечувати формування громадської думки про пріоритетність прав і найкращих інтересів дитини, поширення ідеї відмови від інституційного догляду та виховання дітей; проводити моніторинг діяльності місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації Стратегії; сприяти створенню ринку соціальних послуг та забезпечувати їх надання.

Представники бізнесових кіл і міжнародних донорів України мають стати повноцінними учасниками процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей. При цьому формами їх участі можуть бути фінансова та інша допомога дітям і сім'ям з дітьми, а не закладам, створення безбар'єрного середовища, сприятливих умов праці для батьків, які виховують дітей, тощо.

Суспільство в цілому має стати нетерпимим до порушення прав дітей, визнати, що дитина є носієм прав і суб'єктом соціального життя, усвідомити важливість зростання дитини в сім'ї для її подальшого благополуччя, негативність інституційного догляду та виховання для розвитку дитини та необхідність підтримки територіальною громадою сімей з дітьми. Діти мають бути активними учасниками суспільного життя, їх думка має враховуватися.

Мета

Метою Стратегії є зміна системи інституційного догляду та виховання дітей на систему, яка забезпечує догляд і виховання дитини в сімейному або наближеному до сімейного середовищі.

Цілі та завдання

Ціль 1. Інтегрування та координація дій для забезпечення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей

Основними завданнями є:

удосконалення законодавства для забезпечення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

інтегрування основних принципів, цілей і завдань Стратегії у пріоритетні напрями діяльності органів виконавчої влади;

запровадження механізму міжвідомчої координації дій для досягнення цілей і виконання завдань Стратегії;

конкретизація та розмежування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях щодо забезпечення прав дитини та підтримки сім'ї, сприяння у реалізації таких повноважень органами місцевого самоврядування;

розроблення фінансових механізмів забезпечення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, розвитку послуг з підтримки дітей і сімей з дітьми;

розроблення та впровадження регіональних планів реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

розроблення та впровадження системи моніторингу та оцінювання процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

впровадження механізму прийняття рішень у найкращих інтересах дитини всіма суб'єктами забезпечення та захисту її прав, а також залучення дітей до прийняття рішень з питань, що стосуються їх життя.

Ціль 2. Розвиток ефективної та спроможної системи підтримки зростання дітей у сім'ї

Основними завданнями є забезпечення:

виявлення сімей з дітьми, які перебувають на ранніх етапах вразливості, підтримки біологічної сім'ї дитини;

розвитку мережі та забезпечення надання освітніх, медичних, соціальних, реабілітаційних послуг (зокрема раннього втручання, інклюзивного навчання) на рівні територіальної громади з урахуванням її фінансових можливостей і потреб мешканців;

доступності послуг для дітей з особливими потребами, зокрема дітей з інвалідністю, та сімей, у яких виховуються такі діти;

сімей, які мають дітей з інвалідністю, послугами з підтримки з урахуванням потреб таких дітей та сімей, зумовлених інвалідністю дитини;

розвитку послуг з підтримки сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, з метою збереження сім'ї для дитини;

створення належних умов для участі неурядових організацій у наданні послуг сім'ям з дітьми;

врахування в процесі стратегічного планування розвитку територіальних громад потреб сімей з дітьми;

створення ефективних механізмів підтримки сімей з дітьми, що поєднують фінансову, матеріальну допомогу та послуги для сприяння батькам у виконанні своїх обов'язків з догляду та виховання дітей і подолання складних життєвих обставин;

підвищення професійного рівня фахівців, які надають послуги дітям і сім'ям з дітьми, та рівня спроможності учасників процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

розроблення та впровадження механізмів моніторингу та оцінювання ситуації у територіальних громадах на забезпечення реалізації права дитини на виховання в сім'ї.

Ціль 3. Забезпечення якісного альтернативного догляду дітей, які залишилися без піклування батьків, з метою запобігання потраплянню таких дітей до закладів інституційного догляду та виховання дітей

Основними завданнями є забезпечення:

розвитку послуг альтернативного догляду за дітьми, які з певних причин не можуть проживати з біологічними батьками;

послугами альтернативного догляду за дітьми віком до трьох років з метою припинення практики направлення таких дітей до закладів інституційного догляду та виховання дітей;

вжиття заходів до припинення влаштування дітей до закладів інституційного догляду та виховання дітей з причин бідності або перебування сім'ї у складних життєвих обставинах;

запровадження механізму врахування інтересів та індивідуальних потреб кожної дитини під час визначення форми її влаштування;

розроблення та затвердження стандартів якості послуг альтернативного догляду за дітьми;

розроблення та затвердження стандарту послуги з підготовки до самостійного життя дітей, які виховуються в системі альтернативного догляду за дітьми.

Ціль 4. Забезпечення участі суспільства у реалізації Стратегії

Основними завданнями є забезпечення:

формування суспільної думки щодо важливості виховання та розвитку дитини у сім'ї, неприпустимості розлучення дитини з батьками через особливості її розвитку, негативних наслідків інституційного догляду та виховання для дитини та суспільства в цілому, важливості ролі територіальної громади в забезпеченні найкращих інтересів дітей;

інформування суспільства про реформування системи інституційного догляду та виховання дітей через засоби масової інформації із залученням лідерів громадської думки тощо;

створення сприятливих умов для залучення до реалізації Стратегії представників бізнесових кіл, міжнародних донорів України, волонтерів та інших спонсорів;

впровадження громадського контролю прийняття рішень стосовно дитини в її найкращих інтересах, дотримання прав дитини в закладах інституційного догляду та виховання дітей.

Етапи реалізації Стратегії

Для реалізації визначених Стратегією цілей та завдань передбачається три етапи.

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.

Щороку потрібно проводити моніторинг реалізації цілей та завдань Стратегії, аналіз та оцінювання результатів.

I етап (2017-2018 роки) - підготовчий - передбачає:

розроблення та прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації реформи системи інституційного догляду та виховання дітей, організацію методичного забезпечення;

аналіз існуючої мережі закладів інституційного догляду та виховання дітей з метою оцінювання забезпечення реалізації права дитини на виховання в сім'ї та затвердження регіональних планів реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

формування та навчання міжвідомчих робочих груп з упровадження Стратегії;

розроблення навчальних програм для підготовки та перепідготовки фахівців, зокрема тих, які працюють із дітьми з інвалідністю;

розроблення критеріїв моніторингу процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

залучення інвестицій для реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

II етап (2019 - 2024 роки) - реалізація реформи - передбачає:

виконання регіональних планів реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

реформування закладів інституційного догляду та виховання дітей, зокрема шляхом їх ліквідації, реорганізації у заклади денного перебування дітей;

припинення практики влаштування дітей віком до трьох років до закладів інституційного догляду та виховання дітей;

зменшення кількості дітей, які виховуються в закладах інституційного догляду та виховання дітей, зокрема шляхом влаштування їх до сімейних форм виховання;

забезпечення доступності послуг для дітей та сімей з дітьми відповідно до їх потреб на рівні територіальної громади;

скорочення мережі загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, шкіл-інтернатів для дітей, які потребують соціальної допомоги, спеціалізованих шкіл-інтернатів, гімназій-інтернатів, ліцеїв-інтернатів, колегіумів-інтернатів, санаторних шкіл-інтернатів, спеціальних шкіл-інтернатів, дитячих будинків-інтернатів, дитячих будинків, будинків дитини, навчально-реабілітаційних центрів із цілодобовим перебуванням дітей та кількості дітей, які в них виховуються та навчаються.

III етап (2025-2026 роки) - підсумковий - передбачає:

комплексний аналіз ситуації в Україні (за регіонами) щодо забезпечення права дитини на виховання в сім'ї;

аналіз ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо реалізації Стратегії, зокрема:

аналіз досягнення очікуваних результатів, визначених Стратегією (за регіонами);

визначення стратегічних напрямів подальшого розвитку системи забезпечення та захисту прав дітей в Україні.

Очікувані результати

Передбачається досягнення таких результатів:

збільшення щороку (починаючи з 2018 року) кількості дітей, охоплених інклюзивним навчанням, на 30 відсотків загальної кількості дітей з особливими освітніми потребами;

збільшення щороку (починаючи з 2018 року) чисельності забезпечених житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа на 20 відсотків загальної кількості таких осіб, які перебувають на квартирному обліку;

зменшення щороку (починаючи з 2018 року) кількості дітей, які виховуються в закладах інституційного догляду та виховання дітей, на 10 відсотків кількості таких дітей станом на 1 січня 2018 року;

скорочення щороку (починаючи з 2019 року) кількості закладів інституційного догляду та виховання дітей (крім спеціальних шкіл-інтернатів і навчально-реабілітаційних центрів) на 10 відсотків кількості таких закладів, спеціальних шкіл-інтернатів та навчально-реабілітаційних центрів на 5 відсотків кількості таких закладів станом на 1 січня 2018 року;

припинення з 2020 року влаштування дітей віком до трьох років до закладів інституційного догляду та виховання дітей;

припинення до 2026 року діяльності всіх типів закладів інституційного догляду та виховання дітей, у яких проживає більше ніж 15 вихованців;

зменшення до 2026 року кількості дітей, які виховуються в системі альтернативного догляду, до 0,5 відсотка загальної кількості дитячого населення;

надання (починаючи з 2026 року) неурядовими організаціями не менше ніж 50 відсотків соціальних послуг дітям і сім'ям з дітьми на замовлення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

забезпечення випускників закладів інституційного догляду та виховання дітей, осіб з числа вихованців прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, сімей піклувальників послугами соціального супроводу з метою їх інтеграції у суспільство, підготовки до самостійного життя;

забезпечення у кожній територіальній громаді дітям та сім'ям з дітьми доступу до послуг відповідно до їх потреб.

Фінансове забезпечення

Реалізація Стратегії здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством.

Обсяг фінансових, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для реалізації Стратегії, визначається щороку з урахуванням можливостей державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством.

Держава вживатиме заходів до залучення інвестицій для реалізації Стратегії і забезпечуватиме моніторинг їх цільового використання.