

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.7(477)

Боднарчук О. І.,

*старший викладач кафедри господарського права та процесу
Університету державної фіскальної служби України*

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОПІКИ НАД ДІТЬМИ-СИРОТАМИ В ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

LEGAL PROVIDING OF SYSTEM OF GUARDIANSHIP ABOVE CHILDREN-ORPHANS IN POLAND: EXPERIENCE FOR UKRAINE

У статті проаналізовано особливості реформування системи опіки над дітьми-сиротами в Польщі. Розкрито значення понять «деінституціалізація» та «деморалізація». Внесено пропозиції щодо підвищення ефективності системи опіки над дітьми-сиротами в Україні.

Ключові слова: діти-сироти, реформування, прийомна сім'я, опікунство, виховання, деінституціалізація, деморалізація.

В статье проанализированы особенности реформирования системы опеки над детьми-сиротами в Польше. Раскрыто значение понятий «деинституциализация» и «деморализация». Внесены предложения относительно повышения эффективности системы опеки над детьми-сиротами в Украине.

Ключевые слова: дети-сироты, реформирование, приемная семья, опекунство, воспитание, деинституциализация, деморализация.

The paper analyzes the reform of the child care system in Poland orphans. Reveals the meaning of “deinstitutionalization” and “demoralization”. Proposals to improve the efficiency of custody of orphans in Ukraine.

Key words: children-orphans, reformations, receiving family, guardianship, education, deinstitutionalization, demoralization.

У приписах Конвенції про права дитини зазначено, що країни-учасниці ООН повинні забезпечити кожній дитині захист і піклування, необхідні для її благополуччя, враховуючи права й обов'язки її батьків, опікунів чи інших осіб, які відповідають за неї за законом, і вжити всіх необхідних заходів. Проте на сьогодні не кожна дитина має змогу зростати в сім'ї, бути наділеною любов'ю і турботою. Це питання кожна країна намагається вирішити на державному рівні за допомогою різних механізмів урегулювання, дослідження яких допомагає вдосконалити сферу соціального забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні [1].

Таке завдання є актуальним і для України. Відповідно до Закону «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [2] держава здійснює повне забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

На думку І. Долі, в Україні вже розпочався процес деінституціалізації щодо догляду дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, який передбачає комплекс дій з виведення дітей із державних установ піклування з метою створення умов для виховання та розташування дітей поза закладами інтернатного типу [3].

Необхідно зауважити, що деінституціалізація – це процес заміни системи інституційного догляду дітей на систему, яка забезпечує виховання дітей у сім'ї або в умовах, максимально наближених до сі-

мейних. Цей процес не обмежується тільки виведенням дітей із закладів, а передбачає розвиток мережі превентивних і підтримуючих послуг на рівні громади, орієнтованих на задоволення потреб дітей і захист їх прав [4].

Деінституціалізація має на меті запровадження змін у системі захисту дітей, орієнтованих насамперед на збереження та підтримку сім'ї, найкраще забезпечення прав та інтересів дитини [4].

Україна вже має позитивні напрацювання, серед них слід назвати усиновлення, опікунство, прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу.

Протягом 2014 року під опіку та піклування влаштовано 8 660 дітей.

Усього в сім'ях опікунів, піклувальників виховується 59 692 дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування [5].

Проте науковці визначають такі проблеми, що виникають в Україні під час реформування форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування:

- 1) домінування на регіональному рівні адміністративних методів у передачі дітей до будинків сімейного типу, прийомних родин;
- 2) слабо розвинена мережа центрів для підготовки потенційних прийомних батьків, усиновителів;
- 3) психологічна неготовність українського соціуму до усиновлення, створення форм сімейної опіки;
- 4) відсутність комплексного підходу до профілактики сімей, віднесених до груп ризику [3].

Для вирішення значних проблем доцільно запровадити досвід Польщі, яка має давні витоки опікунско-виховних інституцій.

Щорічно в Україні, як і в Польщі, ухвалюються різні нормативно-правові акти і вдосконалюється законодавство для того, щоб поліпшити становище дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Проте результати такої діяльності у нас і в Польщі різні. Розглянемо більш детально, як здійснюється реформування системи опіки над дітьми-сиротами в Польщі.

Протягом останніх 20 років польське суспільство досягло значних результатів у реформуванні системи опіки над дітьми-сиротами.

Ключовим фактором, що прискорив розвиток системи опіки над дітьми-сиротами в Польщі на початку 2000-х років, стала реформа системи місцевого самоврядування, проведена в 1999 році. Згідно з новою концепцією територіальної організації Польщі центральні державні органи несуть відповідальність за прийняття законів і норм, а також за контроль і моніторинг реалізації державних програм у сфері опіки над дітьми-сиротами. Безпосередніми реалізаторами цих програм є місцева влада на рівні воєводств (воєвода), повітів (староста) і гмін (війт, бурмістр) [6, с. 40].

Після вступу Польщі до Європейського Союзу в 2004 році виникла потреба в реформуванні польської системи опіки над дітьми-сиротами з метою її наближення до загальноєвропейських стандартів. До 2010 року польський уряд розробляв основні положення реформи, і в 2011 році був прийнятий один із головних документів, що реформують польську систему опіки над дітьми-сиротами, – Закон «Про підтримку сімей та системи опіки над дітьми-сиротами» [7, с. 44]. Прийняття цього документа стало важливим кроком, спрямованим на повне реформування системи опіки над дітьми-сиротами в Польщі, збільшення підтримки прийомних сімей, більш активну профілактику проблеми соціального сирітства і поступову заміну всіх дитячих будинків у Польщі альтернативними установами сімейного типу. Закон почав діяти з 2012 року, однак більшість його положень наберуть чинності тільки після 2015 року.

Згідно з прийнятим Законом до 2020 року всі діти, молодші 10 років, будуть виховуватися у прийомних сім'ях або установах сімейного типу. Також реформа передбачає, що до 2021 року в усіх виховних закладах буде перебувати не більше 14 вихованців.

Головним законом у Польщі, який регулює питання, що стосуються неповнолітніх, є Закон «Про провадження у справах неповнолітніх» від 26 жовтня 1982 року, до якого пізніше були внесені численні зміни. Цей Закон стосується як неповнолітніх, які вчинили злочини, так і тих, хто опинився в «зоні ризику» і виявляє ознаки деморалізації: прогулює школу, вживає алкоголь, тікає з дому тощо [6, с. 48].

У свою чергу, деморалізація (фр. *demoralisation*, від латин. *de* – віддалення, припинення і *moralis* – моральний) – різні нормативно-правові акти: 1. Моральний занепад, розклад, розбещеність, втрата культурних і духовних (нематеріальних) цінностей.

2. Занепад дисципліни, настрою, втрата здатності до дій, праці, активності [8].

Також у Польщі немає безпритульних дітей. На нашу думку, цьому сприяє системний підхід до роботи з дитиною та сім'єю. Важливим тут також є стимулювання громадської відповідальності дорослих за кожну конкретну дитину у складній ситуації: у праві закріплені принцип, що кожний, хто виявив обставини, які свідчать про деморалізацію неповнолітнього, несе громадський обов'язок відповідним чином протидіяти їм – насамперед повідомити про це батьків або законних опікунів неповнолітнього, у школи, у суд з сімейних справ, у поліцію або в інший відповідний орган. Як доповнення до цього в законах закріплено положення про те, що кожний, хто дізнається про скоєння порушень або злочинів щодо неповнолітнього, має громадський обов'язок повідомити Сімейний суд, прокуратуру, поліцію. Звичайно ж, на державних та муніципальних органах лежить правовий обов'язок повідомляти суд, прокуратуру і поліцію в зазначених ситуаціях, за відсутність такої реакції передбачені різні види відповідальності [6, с. 49].

Одним із останніх важливих досягнень є законодавчо закріплена повна заборона тілесних покарань дітей [6, с. 44]. Це означає, що навіть батьківський «ляпанець» є забороненим і при застосуванні такого засобу «виховання» на батьків чекає зустріч з відповідальними за дотримання прав дитини органами, насамперед з Сімейним судом. Головним органом, який приймає рішення в різних ситуаціях щодо дитини і сім'ї в Польщі, є Сімейний суд – особливий, виділений, спеціалізований орган. Сімейний суд щодо дітей займається як опікунськими справами (коли дитина не має належної батьківської уваги, коли дитина залишилася без законних опікунів, коли стосовно дитини були здійснені негативні дії тощо), так і справами, коли сам підліток виступає суб'єктом здійснення протиправних діянь, злочинів або перебуває під загрозою деморалізації.

Сімейному суду також допомагають інші інституції, в тому числі центр денної допомоги – спеціалізована установа, що діє здебільшого за дорученнями сімейних судів, а також прокуратури та поліції, звичайних судів та установ для неповнолітніх [6, с. 50–51].

Водночас найефективнішим нововведенням у Польщі є інститут сімейного асистента, головною метою якого є попередження необхідності вилучати дитину з проблемної сім'ї. Уже після року функціонування сімейних асистентів кількість вилучених дітей скоротилася з 91 тисячі в 2011 році до 78 000 у 2012 році [6, с. 45].

Найважливішим завданням сімейного асистента є попередження серйозних конфліктів у сім'ї, які можуть спричинити позбавлення батьківських прав і потребу вилучати дитину з сім'ї. Для того щоб робота сімейного асистента мала серйозний ефект, під його опікою не може перебувати більше 20 нужденних сімей. Інститут сімейного асистента є вкрай важливим для профілактики і моніторингу проблеми соціальних сиріт у Польщі. Більшість проблемних сімей у цій країні має свого асистента, який надає допомогу не тільки батькам, але й дитині. У 2012 році

в Польщі діяло 2 019 сімейних асистентів, 695 з яких займалися сім'ями, до яких їх направили за рішенням суду. За останній рік сімейні асистенти провели роботу з 18 тисячами сімей. У 2,6 тисячах сімей їх робота дала позитивний результат, а 1 700 тисяч сімей відмовилися від співпраці. Статистичні дані про діяльність сімейних асистентів у Польщі показують, що їм вдається отримати позитивний результат в роботі з проблемною сім'єю в 50% випадків [7, с. 51].

В Україні також існує сімейний асистент, який допомагає проблемним сім'ям і контролює їх. На жаль, кількість сімейних асистентів була скорочена, що погано для дітей, які проживають у зазначених сім'ях.

Також існує такий вид допомоги, як «допомога сім'ї». За сприяння сімейного асистента проблемної сім'ї може надаватися так звана допомога сім'ї, яка стосується питань виховання дитини, ведення домашнього господарства та вирішення основних побутових проблем сім'ї. Така допомога реалізується при згоді проблемної сім'ї, яка сама визначає форму співпраці з «допомогою сім'ї» [7, с. 52].

Окремі функції щодо неповнолітніх виконує й поліція, але її роль дуже обмежена – завдання, можливості та відповідальність чітко регламентовані законом і прописані в процедурах. Кожний поліцейський, який може працювати з дитиною, повинен мати спеціальну підготовку, крім основного навчання (що включає блок з прав людини), окремі програми щодо особливостей роботи з неповнолітніми. У поліції неповнолітніми займається інспектор у справах неповнолітніх – до його завдань входить профілактика та проведення слідства у справах за участю неповнолітніх; поліцейська хата дитини – спеціалізована установа, місце тимчасового утримання підозрюваних у скоєнні злочину (після 13 років) і місце тимчасового утримання дітей, що втекли з виправних центрів (у Польщі неможливо навіть тимчасово утримувати у подібній установі, що перебуває у віданні поліції, дітей, які нічого не зробили, а, наприклад, тільки втекли з дому або опікунської установи; на жаль, подібна практика все ще є в Україні) [6, с. 51].

Важливе місце в системі управління опікою над дітьми-сиротами займає Інститут дитячого омбудсмена, який функціонує з 2000 року. Головним завданням цього інституту є послідовний захист прав дитини (у тому числі їх захист від порушень державними органами). Діяльність дитячого омбудсмена ґрунтується на визнанні фундаментального права дитини на виховання тільки в сімейних умовах.

Особливістю польського законодавства є те, що категорія дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, серед соціально-вразливої верстви населення законодавчо не виділяється. Відповідно до Закону Республіки Польщі «Про соціальну допомогу», який містить загальні, декларативні положення, тільки статтею 7 визначено, що дітям-сиротам надається соціальна допомога. Допомога надається в двох формах: грошовій та натуральній, до останньої відносяться одяг, продукти харчування [1].

У свою чергу, сімейна форма опіки над дітьми, які залишилися без піклування батьків, у Польщі

ділиться на такі категорії: родинні сім'ї, прийомні сім'ї та сімейні дитячі будинки. Прийомні сім'ї поділяються на два види: звичайні та професійні. Професійні прийомні сім'ї надають прийомним дітям спеціалізовану допомогу, якої здебільшого потребують немовлята і діти до трьох років, діти-інваліди, а також неповнолітні матері. У всіх типах прийомних сімей допускається вміст до трьох дітей, а в сімейному дитячому будинку – до 8 [7, с. 56].

На сьогодні в Польщі нараховується близько 39 500 прийомних сімей та 225 сімейних дитячих будинків. Найбільшу групу з них становлять родинні сім'ї (82%), які є однією з найефективніших форм опіки над дітьми-сиротами. З 2005 року відбувається значне зростання кількості непрофесійних і професійних прийомних сімей, що позитивно впливає на кількість дітей-сиріт, що виховуються в сімейних умовах. З метою підтримки роботи прийомних сімей державні соціальні органи надають їм допомогу через місцеві органи влади в особі районних центрів допомоги сім'ям, а також організаторів та координаторів програми опіки у прийомних сім'ях. У кожному районі Польщі існує інститут «допомога сім'ї» для прийомних сімей. У разі серйозних труднощів або хвороби прийомних батьків така сім'я може тимчасово взяти під свою опіку усиновлених дітей [7, с. 54–55].

Щодо дітей-сиріт, то існує нова модель установ, де одночасно проживають 12–14 дітей, з якими працюють 4–5 вихователів. Установа передбачає тимчасове перебування дітей, поки не буде знайдено для них нову родину. Інша форма виховання – спеціалізовані соціальні гуртки для проживання до 30 осіб. Повноваження з улаштування цієї форми делеговані державою громадським організаціям [1].

У Польщі уряд доклав багато зусиль для реформування системи опіки над дітьми-сиротами. Основними позитивними рисами системи, яка склалася у всій Польщі, експерти вважають такі: вона орієнтована на відновлення сім'ї, придбання нею незалежності і не веде до перекладання функції сім'ї на державу; сімейна профілактика дає змогу уникнути вилучення дитини з сім'ї і зберегти її психічне здоров'я; дає змогу значно зекономити бюджетні кошти.

Водночас зауважимо, що досвід Польщі показує, що дитячі будинки є найдорожчим видом опіки над дітьми-сиротами. Утримання дитини в сімейному дитячому будинку або прийомній сім'ї як мінімум на 30% дешевше.

Отже, у процесі дослідження було виявлено, що захист прав і забезпечення потреб дітей в Україні є комплексною міжгалузевою проблемою, на врегулювання якої повинен бути спрямований широкий перелік різних дій, пов'язаних із системними змінами та роботою на законодавчому та правозастосовному рівнях з різними інституціями, відповідальними за роботу із сім'єю та дитиною. Для того щоб вирішити проблеми, пов'язані з реформуванням системи опіки над дітьми-сиротами в Україні, вважаємо, необхідно насамперед вирішити такі завдання:

1) створити ефективну систему допомоги дитині у кризовій ситуації (важливо усвідомити та прийняти

підхід, що дитина не народжується правопорушником, дитина – це людина, що потребує особливого захисту, а за її негативну поведінку та вчинки відповідає доросле суспільство і насамперед державні інститути, відповідальні за роботу з дитиною та сім'єю);

2) створити спеціалізований орган, який буде приймати рішення та контролювати виконання таких рішень і здійснювати певну координацію між інституціями, відповідальними за допомогу дитині та сім'ї (у Польщі таким органом виступає Сімейний суд);

3) встановити взаємодію між інституціями, відповідальними за роботу з дітьми;

4) проводити якісну підготовку співробітників державних закладів для роботи з дітьми та співробітників правоохоронних органів (незважаючи на те, що в Україні створені спеціальні підрозділи міліції, які працюють з дітьми, підготовці співробітників цих підрозділів не приділяється належної уваги: немає ефективної системи перепідготовки кадрів та підвищення кваліфікації для співробітників підрозділів, що працюють з дітьми).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кисельова О. Актуальні питання соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в порівняльному аналізі України та Польщі / О. Кисельова, А. Кортікова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – № 24 (Том 2). – С. 181–184.

2. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України: від 13 січня 2005 року № 2342-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.

3. Доля І. Упровадження ефективних форм виховання в системі державної та сімейної опіки: міжнародний досвід та уроки для України / І. Доля [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.old.niss.gov.ua/Monitor/March08/04.htm>.

4. Деінституціалізація – ключовий елемент дій // Представництво благодійної організації «Надія і житло для дітей» в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hopeandhomes.org.ua/help/51e4ed8842517/>.

5. Соціальний звіт за 2014 рік / Мінсоцполітики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=131632.

6. Дії на захист дітей груп ризику: досвід Польщі, Німеччини та України / Проект фінансувався в рамках програми «Партнерство громадських ініціатив» Фондом імені Стефана Баторія, Фондом Роберта Боша та Фондом Польсько-Української Співпраці (ПАУСІ). – 90 с.

7. Алешко А. Проблема сиротства и опыт ее решения в Австрии, Болгарии и Польше. Возможные уроки для Белоруссии / А. Алешко, А. Рудович ; под ред. С. Навродского. – Варшава, 2013. – 60 с.

8. Український юридичний термінологічний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?file=%D1%B3%EC%27%FF.txt>.