

АНОТАЦІЯ

Бойко Ж.О. Реалізація державної політики у сфері утримання і виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2025.

У дисертаційній роботі розширено та вдосконалено методологічні підходи до наукового осмислення та практичної реалізації основних принципів, завдань, напрямів реалізації державної політики в досліджуваній сфері, її базових механізмів – у різних аспектах та у взаємозв'язку й взаємопроникненні з іншими сферами реалізації державної політики, що розглядається як єдина комплексна система.

Запропоновано доповнити основні принципи державної політики у сфері УВДС та ДПБП, специфічними принципами, а саме: гарантованості влаштування дітей; пріоритету сімейних форм влаштування дітей; співмірності як розумного співвідношення між державним контролем і забезпеченням достатнього рівня приватності; пріоритетності збереження рідної родини; сталого соціуму; пріоритету національного влаштування перед міжнародним; залученості; оперативності надання дітям прихистку, що сприятиме досягненню стратегічної мети – соціалізації дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, виховання їх як повноцінних членів суспільства, щоб кожна дитина могла відбутися як особистість і громадянин своєї країни, повною мірою реалізувати надані законом права та свої природні здібності на користь собі та соціуму.

Удосконалено базові механізми реалізації державної політики у сфері УВДС та ДПБП, зокрема, які застосовуються в умовах воєнного стану в Україні:

1) *нормативно-правовий* – шляхом обґрунтування необхідності вдосконалення форми договірного регулювання діяльності прийомної сім'ї, а саме – укладання двох окремих правочинів: 1) договір про створення прийомної сім'ї як своєрідну рамкову угоду, що зафіксує принципову домовленість сторін з даного питання та визначатиме відповідні загальні права та обов'язки; 2) договір

про передачу дитини до прийомної сім'ї як конкретизований документ, що міститиме індивідуальні умови, з урахуванням особливостей саме тієї дитини, яка передається на виховання; та умов зазначених договорів у їх системному взаємозв'язку, що дасть змогу зробити функціонування прийомної сім'ї стабільнішим і більш чітко розділити та конкретизувати необхідні умови щодо всього складного комплексу правовідносин, пов'язаних зі створенням та діяльністю прийомних сімей;

2) *організаційно-інституційний* – шляхом обґрунтування необхідності узгодженої, ефективної взаємодії суб'єктів реалізації державної політики на всіх рівнях (згідно із запропонованою автором схемою), з розподілом їх функцій, із розумним розподіленням навантаження та розмежування управлінської компетенції щодо реалізації кожного з напрямів державної політики з метою недопущення покладення всього тягара відповідальності виключно на територіальні громади;

3) *економічний* – шляхом обґрунтування пропозиції щодо покладення основного тягара з надання дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, допомоги за принципом «гроші ходять за дитиною» саме на державний бюджет України (у тому числі, шляхом надання відповідних субвенцій місцевим бюджетам), щодо розробки інструментів сприяння залученню інвестицій недержавних фондів та організацій, грантів, програмних проектів тощо і водночас здійснення стратегічного планування бюджетної підтримки всіх започаткованих проектів – з метою уникнення ситуацій, коли після закінчення грантового фінансування такі проекти згортаються і надзвичайно потрібні та соціально значущі ініціативи залишаються без подальшої реалізації;

4) *соціальний* – шляхом обґрунтування пропозицій, спрямованих на ефективніше забезпечення підтримки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у доступі до освіти, в організації відпочинку, лікування тощо, а саме, запропоновано створити таку систему соціальної підтримки всіх форм УВДС та ДПБП, зокрема альтернативних, з урахуванням зарубіжного досвіду, яка б передбачала варіативність навчання, лікування,

відпочинку за підтримки держави або спеціальних недержавних фондів як дітей, так і батьків-вихователів (опікунів) у цих формах УВДС та ДПБП;

5) *інформаційно-освітній* – шляхом надання пропозицій щодо забезпечення комплексного здійснення відповідних заходів, з використанням усіх можливих комунікаційних каналів, з метою привернення уваги суспільства до проблеми сирітства та можливої участі громадян, на рівні з державою, у вирішенні цієї проблеми;

Також удосконалено систему форм УВДС та ДПБП шляхом надання пропозицій, виходячи із кращого зарубіжного досвіду, в частині розширення кола таких спеціалізованих форм, зокрема, короткотермінові сім'ї, сім'ї вихідного дня, сім'ї-спеціалісти.

Проаналізовано досвід окремих зарубіжних країн щодо діяльності держави у сфері піклування про дітей-сиріт у контексті перспектив запровадження в Україні кращих світових досягнень та обґрунтовано необхідність застосування надзвичайно виважених підходів, використання всіх важелів та механізмів демократичного суспільства з його системою «стримувань і противаг». Особливо наголошено на тому, що із багатого та різноманітного зарубіжного досвіду слід брати лише кращі надбання, уникаючи крайнощів, які б нівелювали саму мету боротьби із сирітством та збереження родинних цінностей.

Під час дослідження також встановлено, що з урахуванням нових викликів, спричинених війною, держава спрямовує та коригує свою політику в даній сфері, не відступаючи від головної стратегічної мети – якомога більшого сприяння розвитку альтернативних сімейних форм влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування.

Зазначено про те, що, враховуючи специфіку суб'єктів, які беруть участь у створенні та функціонуванні сімейних форм влаштування дітей, державне регулювання (сприяння) в цій сфері повинно відбуватися за обов'язкової умови діалогу та забезпечення широкого спектру дискреційних повноважень як органів державної влади, так і тих людей, які опікуються дітьми-сиротами.

Вивчено систему нормативно-правових актів, якими регулюється реалізація державної політики в даній сфері та зроблено висновок про те, що аналіз змісту

та спрямованості нормативно-правових актів у їх сукупності не дозволяє дійти висновку про те, що основоположний конституційний принцип щодо забезпечення усім необхідним дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, реалізовано державою системно та послідовно на кожному із ієрархічних рівнів національного законодавства. У зв'язку з цим зазначено, що слід докласти максимум зусиль для вдосконалення нормативно-правової бази і водночас, для збереження і примноження головного надбання в цій сфері – визначення та законодавчого закріплення основних засад державного управління, що базуються на демократичності та пріоритеті реалізації природних прав дитини і громадянина взагалі, тобто ставиться за мету забезпечення виховання дитини в умовах сімейного оточення та природного соціуму, на відміну від пріоритетності реалізації суто відповідних функцій держави та виховання дітей в умовах обмеженого, «законсервованого» соціуму державних виховних закладів.

Узагальнено досвід впровадження сімейних форм влаштування дітей та зазначено, що саме ці форми підтвердили свою ефективність та пріоритетність поряд з іншими, за низкою аспектів, як правових у широкому сенсі, так і соціально-економічних і психолого-педагогічних.

Відзначено правильність експериментального упровадження сімейних форм улаштування дітей, позбавлених батьківського піклування за умови подальшого послідовного впровадження законодавчих інновацій у даному напрямку з обов'язковим врахуванням принципу співмірності та визначення конкретних механізмів та засобів досягнення мети як щодо деінституціалізації (зменшення кількості існуючих інституційних закладів та їх реформування), так і щодо розширення та популяризації альтернативних, сімейних форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

З'ясовано роль судової практики при вирішенні спорів, пов'язаних із захистом прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, як індивідуалізованої правозастосовчої діяльності, під час якої перевіряється якість та дієвість норм, закріплених у нормативно-правових актах різного рівня, а також у відповідних договорах.

Підкреслено, що як при вдосконаленні нормативно-правової бази, так і при реалізації на законів на практиці, слід виходити насамперед із основоположних завдань загальної стратегічної політики, визначеної відповідно до інтересів та вимог щодо найкращого влаштування дітей, яких держава зобов'язана захищати – тобто в пріоритеті мають бути безпосередньо правовідносини, що підлягають врегулюванню, а не сама по собі діяльність державного апарату, який цим повинен займатися.

Відповідну стратегічну політику має бути реалізовано шляхом створення ієрархічно структурованої, внутрішньо узгодженої (не суперечливої), всеохоплюючої системи нормативно-правових актів як одного з базових механізмів реалізації державної правової політики і у широкому розумінні, і у сфері утримання та влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Запропоновано оцінювати результативність та соціальні наслідки реалізації державної політики в досліджуваній сфері у двох вимірах:

- 1) поточний стан у межах короткого періоду, так би мовити, «оперативний зріз ситуації»;
- 2) результативність у стратегічному довгостроковому підсумку, що може бути визначена лише після тривалого періоду часу, з урахуванням усіх етапів поступальної реалізації державної політики в цій сфері, шляхом здійснення ретельного та змістовного аналізу рівня реалізації цілей і стратегій та причин розбіжностей між вказаними цілями й наявними результатами.

Окремо наголошено на тому, що держава має вибудувати та залишити інституційні заклади, через які вона забезпечуватиме конституційно гарантований державний захист, утримання і влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і водночас пріоритетною ціллю має залишатися розвиток саме сімейних форм виховання як напрямок, що дає змогу здійснити найбільш повноцінну соціалізацію дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечити найкраще дотримання їх прав та інтересів.

Зроблено узагальнений висновок про те, що досвід проведення в Україні державної політики у відповідному напрямку переконливо свідчить, що і законотворчі, і організаційні заходи не повинні здійснюватися окремо та сегментарно, вони мають бути підпорядковані єдиній державній стратегії, розробленій заздалегідь, на значний період (не менше 20 років), а також підкріплені належним рівнем фінансування на державному рівні.

Встановлено наявність гострої потреби у вивченні досвіду соціалізації дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, їх адаптації до самостійного життя після досягнення повноліття та найпоширеніших проблем, які їм доводиться вирішувати в дорослому житті, оскільки результати відповідних досліджень мають бути покладені в основу довгострокової реалізації відповідної державної політики; відповідна організаційна та психологічна допомога має бути невід'ємною складовою комплексного супроводу діяльності прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу та інституційних закладів у цілому, оскільки у створенні атмосфери психологічного комфорту для дітей мають бути задіяні всі дотичні особи, відтак, вони насамперед самі мають відчувати цей комфорт, усвідомлювати свою важливість та самодостатність, бути носіями тих сімейних цінностей, які віками допомагали українцям спільно долати сирітство.

Змодельовано форми реалізації органами публічної влади України державної політики у досліджуваній сфері та вказано, що їх повноцінне втілення, з урахуванням як зарубіжного досвіду, так і власних традицій та надбань, стало б істотним кроком у подальшому наближенні відповідних форм до потреб розвитку кожної дитини та її подальшої соціальної адаптації.

Досліджено сучасний стан проведення реформи деінституалізації у співвідношенні із процесами децентралізації та зроблено висновок про нестійкість та неефективність системи, за якої основне фінансове та організаційне навантаження щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладено на місцеві територіальні громади, тоді як централізоване управління вказаною діяльністю на рівні держави здійснюється

не досить узгоджено, із дублюванням повноважень органів, до чия компетенція віднесено відповідні питання.

З метою подолання таких недоліків як суперечливість та сегментарність реалізації державної політики в досліджуваній сфері запропоновано чітку та стійку схему комплексного управління з єдиною «верхівкою» у вигляді одного державного органу, відповідального за проведення вказаної політики, міцними та взаємоузгодженими проміжними ланками і широкою «основою» – формами влаштування дітей. У контексті збільшення їх різноманітності, пропонується запровадити таку форму як «споріднена сім'я», у зв'язку з чим має бути внесено відповідні зміни до ст. 265 Сімейного кодексу України.

Аргументовано, що необхідним є створення моніторингового агентства, що займалося б як вивченням короткострокових результатів діяльності відповідних суб'єктів державної політики, так і моніторингом результативності у довгостроковій перспективі, а саме – в контексті того, наскільки успішно діти, які виховувалися у різних формах влаштування, в подальшому соціалізувалися в дорослому житті, як склалася їх доля, які труднощі виникали у навчанні, працевлаштуванні, створенні власної родини тощо, для того, щоб на основі аналізу та узагальнення даних, отриманих в ході такого моніторингу, державна політика в досліджуваній сфері могла б бути скоригована у необхідному напрямку.

Зазначено, що найголовнішим шляхом підвищення рівня інституційної спроможності здійснення державного контролю за діяльністю прийомної сім'ї в Україні через систему уповноважених органів влади має стати налагодження регулярного та комплексного моніторингу як стану нормативно-правової бази в даній сфері, так і діяльності суб'єктів державної політики в досліджуваній сфері.

Ключові слова: державна політика; принципи та механізми реалізації державної політики у сфері УВДС та ДПБП; діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування; альтернативні сімейні форми влаштування дітей; деінституціалізація; децентралізація; публічне управління; органи публічної

влади; міжвідомча координація; територіальна громада; управлінська компетенція; соціальний захист; людський капітал; стратегічне планування