



МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК МЕХАНИЗМ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ И БЛАГОПОЛУЧИЯ ДЕТЕЙ В УКРАИНЕ

Снежанна ДЕРЖАНОВСКАЯ,

аспирант кафедры парламентаризма и политического менеджмента
Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The article considers international collaboration as mechanism of political and administrative leadership in child safety and well-being policy in Ukraine. The contribution of different international organizations is described and forms of collaboration with them are defined according to a number of identified priorities in child safety and well-being policy in Ukraine.

Key words: international collaboration, international organization, political and administrative leadership, child safety and well-being policy.

Аннотация

В статье рассматривается международное сотрудничество как механизм политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в Украине. Проанализирован вклад различных международных организаций и определены формы сотрудничества с ними в зависимости от установленных приоритетов в сфере безопасности и благополучия детей в Украине.

Ключевые слова: международное сотрудничество, международная организация, политико-управленческое лидерство, государственная политика безопасности и благополучия детей.

Постановка проблемы. В действующем законодательстве Украины отсутствует единый унифицированный подход к формированию государственной политики безопасности и благополучия детей. Приоритетом государственной политики в данной сфере и вызовом для политико-управленческого лидерства в Украине является установление тесного международного сотрудничества, которое будет способствовать приведению правового регулирования основных принципов государственной политики в соответствие со стандартами передовых стран мира – лидеров по защите прав детей. Актуализирует важность этого исследования и тот факт, что сотрудничество важно развивать с различными странами Европы, а также Америки и Канады с учетом их бесценного опыта в конкретных направлениях решения детских проблем.

Актуальность темы. Тема политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в Украине до сих пор не изучалась научным сообществом в должной мере. До настоящего времени также не проводились фундаментальные исследования такого важного аспекта, как международное сотрудничество в рассматриваемой сфере государственной политики в Украине.

Научным анализом проблем развития международного сотрудничества

в сфере формирования и реализации государственной политики в сфере защиты прав детей занимались А. Дакал, Л. Черенко, С. Полякова. Научно-методологические подходы и особенности формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства с учетом международной практики разрабатывались Л. Кривачук, С. Корниенко и другими исследователями. Именно они и служат фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Итак, **целью статьи** является раскрытие аспекта международного сотрудничества как действенного механизма политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в Украине.

Изложение основного материала исследования. Ключевыми субъектами политико-управленческого лидерства в сфере государственной политики безопасности и благополучия детей в Украине являются Президент Украины, Верховная Рада Украины Кабинет Министров Украины; министерства и центральные органы исполнительной власти; местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления; общественные объединения.

Государственную политику безопасности и благополучия детей определяют высшие органы государственной власти путем разработки и принятия

законов и других нормативно-правовых актов. Право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины принадлежит Президенту Украины, народным депутатам Украины и Кабинета Министров Украины согласно ст. 93 Конституции Украины.

Отметим, что основу национального законодательства составляют нормативно-правовые документы, в которых задекларированы основные направления осуществления государственной политики безопасности и благополучия детей, а именно статьи Конституции Украины, Законы Украины, положения международных правовых документов, подписанных Украиной как членом Совета Европы, ООН, других международных организаций [1].

Реализация Президентом Украины полномочий по обеспечению соблюдения конституционных прав детей обеспечивается Уполномоченным Президента Украины по правам ребенка (далее – Уполномоченный) в соответствии с Указом Президента от 11 августа 2011 года № 812/2011 для обеспечения надлежащих условий реализации гражданских, экономических, социальных и культурных прав детей в Украине. Основными функциями Уполномоченного являются:

1) постоянный мониторинг соблюдения в Украине конституционных прав ребенка, выполнения Украиной международных обязательств в этой



сфере и внесение в установленном порядке Президенту Украины предложений по пресечению и предотвращению нарушений прав и законных интересов ребенка;

2) внесение Президенту Украины предложений по подготовке проектов законов, актов Президента Украины по вопросам прав и законных интересов ребенка;

3) осуществление мероприятий, направленных на информирование населения о правах и законных интересах ребенка [2].

Важно отметить, что в Украине происходит реальное падение уровня актуальности социальных проблем, связанных с нарушением прав детей, по сравнению с социальными проблемами других слоев населения, при этом между ними создается своеобразная конкуренция, которая разворачивается в публичном пространстве [3]. Однако, несмотря на этот факт, Уполномоченный на законодательном уровне имеет все рычаги для того, чтобы мотивировать всех участников процесса выработки политической воли согласовать с Президентом Украины приоритетность решения детских проблем на государственном уровне в лучших интересах каждого ребенка. Это действительно сложная государственная задача, вызов – изменить систему, которая была построена еще в советское время: проведение мероприятий по деинституционализации, проявление особой заботы о детях с инвалидностью, изменение отношения общества к решению проблем детей в целом.

Сейчас в Украине проживает 7 600 000 детей. В интернатных учреждениях находится около 104 000 детей. Из них:

– только 10% – это дети-сироты и дети, лишённые родительской опеки;

– 90% – это дети, у которых есть родители, но по разным причинам они живут в интернатах и не получают достаточной поддержки и заботы.

154 000 детей – это дети с инвалидностью (большинство из них не имеет доступа к получению образования в обычных общеобразовательных учреждениях, медицинских и реабилитационных услуг по месту жительства), 235 000 – это дети, которые относятся к категории вынужденных переселенцев, а 70% детей воспитываются в много-

детных семьях, живущих за чертой бедности.

Современный период развития государственного управления в сфере безопасности и благополучия детей определяется необходимостью внедрения новых подходов к переосмыслению процесса руководства на основе формирования политико-управленческого лидерства, высоких ценностных ориентиров, опыта субъектов государственного управления, а также высокопрофессионализма и консолидации усилий всех заинтересованных сторон.

Следует отметить тот факт, что Президент Украины в декабре 2015 года делегировал Уполномоченного по правам ребенка возглавить рабочую группу для преобразования интернатной системы ухода за детьми на систему нового типа, которая должна базироваться на стандартах безопасности и благополучия. Согласно Распоряжению Президента Украины «О рабочей группе по разработке предложений по реформированию системы институционального ухода и воспитания детей» № 818/2015 необходимо:

1) проанализировать законодательство Украины по вопросам охраны детства, здравоохранения, образования, социальной защиты, государственного управления и местного самоуправления с целью определения положений, требующих изменений для обеспечения реформирования системы институционального ухода и воспитания детей;

2) провести мониторинг существующей сети интернатных учреждений, учреждений социальной защиты детей, их кадрового и финансового обеспечения;

3) по результатам проведенной работы подготовить и подать в установленном порядке законопроекты по совершенствованию механизма обеспечения надлежащих условий для реализации права каждого ребенка на воспитание в семье или в условиях, максимально приближенных к семейным, внедрению *системы раннего вмешательства*, развитию инклюзивного образования, реформированию системы институционального ухода и воспитания детей [4].

Отметим, что реализация вышеуказанных направлений деятельности Уполномоченного по правам ребенка была бы невозможна без сотрудни-

чества с представителями комитетов ВРУ, Министерства здравоохранения Украины, Министерства образования и науки Украины, Министерства социальной политики Украины, Министерства финансов Украины, областных государственных администраций и Киевской городской государственной администрации, лидерами общественных объединений национального и международного уровня. Более того, в процессе работы во внимание принималась международная практика многих стран (Канады, США, Великобритании, Польши, Румынии, Молдовы). Офис Уполномоченного стал местом проведения еженедельных рабочих встреч, на которых анализировалась и обсуждалась законодательная база, выявлялись наиболее критические показатели в сфере безопасности и благополучия детей, а также определялись приоритетные направления данной политики, достигалась согласованность действий всех сторон и вырабатывались конкретные предложения для Президента Украины.

Благодаря привлечению к этому процессу международных экспертов рабочей группой под руководством Уполномоченного был взят курс дальнейшего развития политики безопасности и благополучия детей в Украине на принципах дето-центричности и семейно-ориентированности. При этом были определены ключевые приоритеты:

1) замена существующей интернатной системы по уходу и воспитанию ребенка на семейно-ориентированную систему за 5-летний период – деинституционализация;

2) создание более эффективной системы социальных услуг для поддержки семей и их детей на уровне общин – рынок социальных услуг;

3) разработка системы раннего вмешательства с целью оперативного выявления и устранения медицинских и психологических проблем в семьях – центры раннего вмешательства;

4) обеспечение доступности для детей-инвалидов и создание системы инклюзивного образования – *инклюзивное образование*;

5) разработка концепции ответственных общин, оснащение их соответствующими стандартами безопас-



ности и благополучия в интересах детей и их семей в рамках общины – *ответственная община*;

6) обеспечение участия детей в процессе принятия решений на национальном, региональном и местном уровнях – *услышать голос детей*.

Офису Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка в работе над процессом деинституализации интернатов помогают такие международные организации, как “Lumos”, “One hope”, “Mosaic International”, “Hope and Homes for children”, “Every child”, “Disability rights international”.

Опишем важнейшие положения об институализации, исходя из опыта приведенных выше организаций. Исследование международной организации “Lumos” (Великобритания) свидетельствует о том, что на самом деле существует пять основных факторов институализации. Большинство людей считает, что дети находятся в интернатных учреждениях из-за того, что у них нет родителей, или из-за того, что они являются сиротами, однако на самом деле организация обнаружила следующие причины попадания ребенка в интернат.

1) Бедность. Исследования показывают, что именно из-за бедности значительная часть детей оказывается в интернатных учреждениях. Это нарушение Конвенции ООН о правах ребенка, согласно которой дети никогда не должны быть отделены от своих родителей просто из-за бедности. Развитые страны имеют соответствующие службы поддержки таких семей.

2) Инвалидность ребенка. Из-за отсутствия специализированной медицинской помощи и инклюзивного образования в обществе родители детей с ограниченными возможностями чувствуют себя неудобно и помещают детей в интернатные учреждения. В большинстве общин нет инклюзивного образования и, если родители хотят, чтобы их ребенок посещал школу, то единственным решением этого вопроса является размещение в интернате. Местные школьные здания не приспособлены к нуждам детей с ограниченными возможностями. По достижении совершеннолетия они переводятся в учреждения для взрослых, где и остаются до самой смерти. Такая ситуация оторванности от родителей и неполно-

ценного лечения приводит к тому, что состояние здоровья ребенка ухудшается и регрессирует.

3) Этническая принадлежность. В исследовании отмечается, что дети, которые имеют принадлежность к цыганам, являются наиболее уязвимой группой.

4) Поведенческие проблемы. Если ребенок пережил серьезное потрясение, он может иметь определенные расстройства в поведении, например, часто убежать из дома, совершать мелкие правонарушения. Однако важно в первую очередь смотреть на глубокие причины, вызывающие поведение такого типа.

5) Жестокое обращение с детьми в семье [5].

Проект “One hope” (Великобритания) направлен на подготовку к самостоятельной жизни детей-сирот, находящихся в интернатах и детских домах, через наставничество. Большинство детей-сирот в интернатах и детских домах по разным причинам (здоровье, возраст, юридический статус) не может быть усыновлено. Очень редко встречаются случаи, когда семья усыновляет ребенка-подростка. В результате дети не подготовлены к самостоятельной жизни, поэтому большинство из них после выхода из интерната ведет асоциальный образ жизни (криминал, проституция, наркомания, алкоголизм, бродяжничество и т. д.). Согласно статистике только 1% детей, которые выходят из интерната, получают высшее образование. Каждый второй ребенок совершает преступление, каждый пятый ребенок становится беспризорным, а каждый седьмой ребенок осуществляет попытку самоубийства [6].

Международная организация “One hope” не только сделала большой вклад в развитие наставничества в Украине, но и приняла активное участие в работе над законопроектом по наставничеству. Таким образом, 8 сентября 2016 года Верховной Радой Украины был принят законопроект о внесении изменений в Закон Украины «Об обеспечении организационно-правовых условий социальной защиты детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки» о введении института наставничества в Украине. Он обеспечит нормативно-правовое регулирование деятельности наставничества. Внесенный

Президентом Украины законопроект поддержан во втором чтении 247 народными депутатами.

Международная организация “Mosaic International” (США) поддерживает более 3 900 людей с ограниченными возможностями. Кроме этого, “Mosaic” сотрудничает с правительственными учреждениями различных государств с целью установления сотрудничества, усовершенствования и развития программ для детей и молодежи с ограниченными возможностями. Эти программы являются разными для каждой страны с учетом многих специфических факторов. Данная организация не имеет своего представительства в странах и работает напрямую с местными неправительственными организациями. При содействии “Mosaic” был эффективно реализован процесс деинституализации в таких европейских странах, как Румыния и Болгария [7].

Работа международной организации “Hope and Homes for children” направлена на искоренение институционального ухода за детьми в Украине и фокусирует свою деятельность на следующих направлениях:

1) создание семейно-ориентированных услуг для детей и семей в общинах, развитие семейных форм воспитания детей, закрытие интернатных учреждений;

2) разработка стандартов социальных услуг для детей и семей, внедрение технологий социальной работы с различными целевыми группами;

3) проведение тренингов и семинаров для специалистов по социальной работе, персонала социальных учреждений, интернатов, представителей местных советов, администраций, негосударственных организаций;

4) адвокаты и объединение усилий с партнерами ради совершенствования политики в сфере защиты детей [8].

Организация “Every child” сотрудничает с Украиной уже на протяжении более десяти лет. Одним из основных проектов было исследование имплементации последних положений Конвенции по правам ребенка. Исследования, проведенные этой организацией, указывают, что Украина еще недостаточно справляется с вопросами предотвращения дискриминации в отношении детей из неблагополучных семей. Кроме того, ВИЧ-инфицированные



дети постоянно подвергаются дискриминации со стороны медицинских учреждений. В исследованиях отмечается, что Украина должна обеспечивать права таких детей на образование [9].

Целью международной организации “Disability rights international” является обеспечение прав человека с ограниченными возможностями. Более того, организация работает над программой, которая направлена на прекращение институционализации детей в мире [10].

Международная практика показывает, что перед осуществлением реформирования того или иного заведения необходимо проведение оценки имеющихся ресурсов: здание интернатного учреждения, земля, человеческие ресурсы. Чаще всего целевое назначение строений интернатных учреждений меняется, их отдают в аренду для оказания нового вида услуг или вообще продают. На полученные от продажи средства строятся дома нового типа (семейного) [11, с. 163].

Следующим приоритетным направлением реформ является создание более эффективной системы социальных услуг для поддержки семей и их детей на уровне общин. Важно отметить готовность Института гуманитарных услуг штата Огайо (США) (“Institute for Human Services” – IHS) помочь Украине в проведении реформы по развитию системы (рынка) социальных услуг на уровне общин и выработать многоуровневую интеграционную модель реформ в сфере благополучия детей (“An Integrated Model of Child Welfare Reform in Ukraine”). IHS имеет 40-летний опыт работы в сфере социальных услуг.

В 2015 году состоялось заседание Международной экспертной рабочей группы по вопросам развития системы услуг раннего вмешательства с целью оперативного выявления и устранения медицинских и психологических проблем в семьях в Украине. Данное мероприятие было организовано по инициативе неправительственной организации “SOFT Tulip” (Королевство Нидерланды), которая уже более 10 лет совместно с Европейской Ассоциацией Раннего вмешательства, ВОО “Национальная Ассамблея инвалидов Украины” и другими партнерами успешно внедряет международный опыт по

предоставлению инновационных услуг детям и взрослым с ограниченными возможностями в Украине [12]. Кроме того, над внедрением данного направления в Украине работает Международная экспертная рабочая группа. В состав группы входят представители Министерства охраны здоровья (МОЗ), Министерства науки и образования (МОН), Министерства социальной политики (МСП), Национальной Академии медицинских наук Украины, а также Уполномоченный Президента Украины по правам ребенка, Уполномоченный Президента Украины по правам людей с инвалидностью, международные благотворительные организации и фонды, ЮНИСЕФ, родительские организации, региональные представители пилотных областей [13].

Кроме этого, критически важным является обеспечение доступности для детей с инвалидностью и создание системы инклюзивного образования. Так, например, Украина и Канада тесно сотрудничают в реализации проекта «Инклюзивное образование для детей с особыми потребностями в Украине». Проект был основан в 2008 году благодаря поддержке Канадского агентства по международному развитию (CIDA) и партнерскому сотрудничеству ряда канадских и украинских организаций, как общественных, так и государственных. Целью проекта было изменение отношения правительства, учебных заведений и неправительственных организаций к проблемам людей с инвалидностью. В области образования проект внедряет инклюзивную практику на уровне общеобразовательного учебного заведения, обеспечивая педагогов, администраторов школ, родителей знаниями и умениями, которые способствуют достижению успеха каждым ребенком в отдельности; способствует изменениям в системе подготовки и переподготовки педагогических кадров; формирует новый подход управления учебным заведением в условиях инклюзивного обучения [14, с. 133].

В реализации следующей приоритетной цели ответственно разработкой концепции ответственных общин с учетом опыта Канады (аналог проекта “Raising the village” в городе Торонто) показательным является проект «Ответственная община», разработанный Офисом Уполномоченного. Именно

в общине такого типа будет создано все, что наилучшим образом будет соответствовать потребностям детей и семей с детьми, проживающих в данной общине. В рамках этого проекта планируется реализовать все наработки вышеупомянутой рабочей группы под руководством Уполномоченного. Целью проекта является мобилизация местных общин для обеспечения прав и удовлетворение наилучших интересов детей путем разработки национальных стандартов безопасности и благополучия ребенка в обществе, создание условий для их реализации на уровне местных общин в Украине. Соответственно, главный девиз проекта звучит таким образом: «*Ответственная община – крепкая семья – счастливый ребенок*».

Усиление ответственности общины за реализацию прав детей является крайне важным элементом достижения успеха в вышеперечисленных предложениях улучшения благосостояния жизни ребенка в Украине. Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин» предусматривает, что государство будет осуществлять финансовую поддержку объединенных общин путем предоставления им средств на формирование инфраструктуры в соответствии с планом социально-экономического развития такой территориальной общины.

В рамках данного проекта предусматриваются создание условий для проживания детей с учетом деинституционализации, обеспечение доступа к образованию детей с инвалидностью, обеспечение профессиональных социальных услуг для семей, привлечение детей к созданию обновленной модели общины. Государство определило основные приоритеты в сфере защиты прав детей. Задачей общин станет реализация этих приоритетов через развитие служб и услуг для семей, детей и молодежи, которые соответствуют потребностям конкретной общины.

Стоит заметить, что в декабре 2015 года в результате установления тесного сотрудничества между Украиной и Канадой был организован визит делегации в Киев. В состав делегации вошел Ирвин Элман, Провинциальный Адвокат по делам детей и молодежи Онтарио. Во время данного визита 2 декабря 2015 года



был подписан Меморандум о взаимном сотрудничестве между офисами Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка и Провинциальным Адвокатом по правам детей и молодежи Онтарио. В рамках сотрудничества предусматриваются обмен информацией и опытом решения юридических вопросов, касающихся прав ребенка, а также привлечение молодого поколения к процессу выработки решений на национальном, региональном и местном уровнях. Достигнута также договоренность об обмене опытом и сотрудничестве между Уполномоченным и такими государственными институтами, как Министерство услуг для детей и молодежи Онтарио (заместитель Министра – Алекс Беззина), Министерство образования (заместитель Министра – Ненси Мэтьюс), а также с Администрацией города Торонто и членами парламента провинции Онтарио.

Особое внимание хотелось бы уделить налаживанию тесных взаимоотношений с Украинской диаспорой как Канады (Конгресс Украинцев Канады – КУК) так и других стран (Всемирный Конгресс Украинцев – ВКУ). КУК и ВКУ достигли согласия с Офисом Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка о необходимости развития и продвижения политики безопасности и благополучия детей на государственном уровне как приоритетной. Всесторонне были поддержаны вышеупомянутые направления, которые будут способствовать обеспечению безопасности и благополучия детей в лучших интересах детей в Украине.

Выводы. Международное сотрудничество является мощным механизмом для обеспечения эффективного политико-управленческого лидерства в сфере безопасности и благополучия детей в период работы над реформами в указанной сфере. Изучение международного опыта, привлечение международных экспертов помогает ответственным лицам в нашем государстве принять взвешенные и аргументированные политические решения, не допустить ошибок в решении детских проблем, а также способствует дальнейшему успешному развитию Украины как демократического и социально справедливого государства.

Список использованной литературы:

1. Корнієнко С. Державна політика України у сфері соціального захисту дітей-інвалідів : дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С. Корнієнко. – К., 2015. – 274 с.

2. Інститут Уповноваженого з прав дитини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://obljustif.gov.ua/rogatun/30006-2>.

3. Дакал А. Міжнародне співробітництво у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей / А. Дакал // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2013. – № 2. – С. 120–132.

4. Про робочу групу з опрацювання пропозицій щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей : Розпорядження Президента України від 25 грудня 2015 року № 818/2015-рп.

5. Lumos. Protecting children. Providing solutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wearelumos.org/search/node/Ukraine>.

6. Одна надія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://onehope.com.ua/ua>.

7. Mosaic. A life of possibilities for people with intellectual disabilities [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mosaicinternational.org>.

8. Hope and Homes for children [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hopeandhomes.org>.

9. Every child [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.everychild.org.uk/news/everychild-ukraine-establishes-countrys-first-emergency-foster-care-family>.

10. Disability rights international [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.driadvocacy.org>.

11. Попович А. Сім'я як важливий ресурс процесу деінституалізації / А. Попович. // Педагогіка, соціальна робота. Науковий вісник Ужгородського національного університету. – № 25.

12. В Україні налагоджують систему послуг Раннього втручання – для допомоги дітям раннього віку з особливими потребами // Без бар'єрів

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bbnews.com.ua/2015/08/21/v-ukrayini-nalagodzhuyut-systemu-poslug-rannogo-vtruchannya-dlya-dopomogy-dityam-rannogo-viku-z-osoblyvymy-potrebamy>.

13. Сайт Міністерства Охорони Здоров'я України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20151214_c.html.

14. Байда Л. Інвалідність і суспільство / Л. Байда, О. Краснокува. // Канадський центр вивчення неповносправності, Національна Асамблея інвалідів України. – 2012. – 188 с.