

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 347.639:351.763

Ю.П. Харченко, канд. наук з держ. упр.

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ
УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ
БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ****Ю.П. Харченко**, канд. наук по гос. упр.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССАМИ ВОСПИТАНИЯ ДЕТЕЙ,
ЛИШЕННЫХ РОДИТЕЛЬСКОЙ ОПЕКИ****Yuliia Kharchenko**, PhD in Public Administration

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

**METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF STATE
MECHANISMS OF CONTROL OF THE UPBRINGING OF CHILDREN DEPRIVED
OF PARENTAL CARE**

Здійснено тлумачення дефініції «державні механізми управління» та визначено методологічні аспекти формування державних механізмів управління процесами виховання дітей, позбавлених батьківського піклування.

Ключові слова: державні механізми управління, діти, позбавлені батьківського піклування, органи державної влади та місцевого самоврядування.

Осуществлено толкование дефиниции «государственные механизмы управления» и определены методологические аспекты формирования государственных механизмов управления процессами воспитания детей, лишенных родительской опеки.

Ключевые слова: государственные механизмы управления, дети, лишенные родительской опеки, органы государственной власти и местного самоуправления.

In the article the interpretation of the definition of "public management mechanisms" and identified methodological aspects of the formation mechanisms of state control the upbringing of children deprived.

Key words: government control mechanisms, children deprived of parental care, state and local authorities.

Постановка проблеми. Державна політика у сфері захисту дитинства в Україні потребує фундаментальних змін щодо визначення механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, та основних важелів впливу на подолання наявних проблем дитячої бездоглядності та сирітства. А для цього необхідно здійснити ґрунтовний аналіз та запропонувати шляхи вдосконалення діючих державних механізмів та розробити методологічні аспекти їх вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання захисту дитинства неодноразово ставали предметом досліджень з боку правників, філософів, соціологів та політологів, серед яких слід особливо відзначити праці Л. Артюшкіної, С. Бадори, Г. Бевз, Л. Волинець, О. Карпенко, М. Кравченко, Г. Лактіонової, Е. Лібанової, І. Пеши, І. Цибуліної.

Питання структурно-функціонального забезпечення державно-управлінської діяльності висвітлюється в роботах Г. Атаманчука, І. Коліушка, В. Лугового, Г. Одинцової, Л. Антонової, В. Бакуменка, П. Гамана, І. Горобець, Я. Жовнірчика, Б. Ісмаїлова, В. Кампо, А. Колодія, В. Малиновський, Н. Нижник та ін.

Виділення не виділених раніше частин загальної проблеми. Зазначені праці є вагомим підґрунтям для подальшого дослідження методологічних аспектів функціонування механізмів соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування.

Метою статті є аналіз основних методологічних аспектів удосконалення механізмів соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що використання терміна «механізм» можна знайти в багатьох суспільствознавчих науках, а значить термін має право

вважатись загальнонауковим. Тлумачні словники механізми управління, пов'язані з соціальними явищами та процесами, найчастіше характеризують як “внутрішню будову, систему чого-небудь” [1, с. 523].

Стосовно державних механізмів управління немає якогось одного загальновизнаного підходу. Н.Р. Нижник та О.А. Машков вказують: “Механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта” [2]. Схожим є й визначення В.Я. Малиновського, для якого державні механізми управління – це “сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління” [3]. На думку О. Коротич, стосовно близьких за змістом визначень “вплив на фактори” та “вплив на розвиток керованих об'єктів” підтримує перше визначення, підкреслюючи, що “механізм управління лише “забезпечує вплив на фактори”, а не впливає на них, що є важливим для аналізу складових цього механізму” [4, с. 81]. Кожен конкретний державний механізм управління має розглядатися “як сукупність взаємоузгоджених методів управління”, й виходячи з характеристик “методу” (як способу, образу дій тощо), О. Коротич вважає за недоцільне при цьому використовувати звичні “засоби” та “важелі”.

Беручи до уваги наведені підходи та аргументи, доволі переконливим виглядає виокремлення власне “механізмів”, під яким маються на увазі “методи”, “вплив на фактори” та безпосередньо їх реалізація, практичне застосування (“практичні заходи”) [4, с. 81–82].

За визначенням французького дослідника Б. Гурне, державні механізми управління слід розглядати через “функції” та “структуру” [5, с. 16]. Варто зауважити, що поряд з державними механізмами управління трапляється поняття “державна політика” в тій чи іншій сфері. Дефініція поняття “державна політика” активно обговорюється в наукових джерелах. Зокрема, М. Вебер визначав політику як прагнення брати участь у владі або впливати на розподіл її між окремими групами всередині держави [1, с. 234]. О.Л. Валецький вважав, що політика – це напрям діяльності держави в певній галузі; державні заходи; спосіб дій, спрямованих на досягнення певної мети [6, с. 54]. І.В. Арістова вказує на державну політику як “...двоєдиний динамічний процес – формування та реалізація. Формування політики – це розроблення стратегічного курсу держави в різноманітних сферах життя суспільства. Реалізацію такої політики розглядають як державне управління цими сферами...” [7, с. 6].

Виходячи з того, що державна політика щодо захисту прав дітей, у тому числі дітей, позбавлених батьківського піклування, є складовою державної політики утвердження й забезпечення прав і свобод людини. І.В. Цибуліна заходами державної політики щодо захисту прав дитини визначає основні засади державної політики у цій сфері; вдосконалення законодавства та узгодження його з міжнародними правовими нормами; забезпечення належних умов для розвитку дитини, зростання в сімейному оточенні; реалізація цільових програм з охорони прав дитини; надання дітям пільг, переваг і соціальних гарантій; заохочення наукових досліджень з актуальних проблем дитинства [8].

Вважаємо, що найоптимальнішим є визначення, запропоноване в словнику-довіднику з державного управління за редакцією В.М. Князева та В.Д. Бакуменка, згідно з яким до державних механізмів управління відносяться “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей” [9, с. 116].

З урахуванням вищезазначених визначень державних механізмів управління та державної політики варто вказати, що, на нашу думку:

- державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування – це сукупність заходів, засобів, важелів та стимулів, за допомогою яких у країні впроваджується державна політика у сфері соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування з метою задоволення їх потреб та законних інтересів, реалізації їх прав, у тому числі на сімейне виховання.

Про необхідність удосконалення державних механізмів управління у сфері соціально-правового захисту дітей вказує С.В. Толстоухова, яка звертає увагу на: неузгодженість загального бачення процесу забезпечення прав дітей як на державному, так і на регіональному рівні; неефективну систему управління процесами забезпечення прав дітей; відсутність дієвих механізмів формування відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за становище дітей у громаді. На думку Г.М. Бевз, Л.І. Тарусової необхідно змістити акценти в бік системи захисту дитинства, зорієнтованої на певні стандарти досягнення нормативів розвитку дитини (фізичного, інтелектуального тощо) і набуття нею показників здорового розвитку особистості дитини [10].

Оскільки відповідно до ст. 52 Конституції України утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [11], то варто вказати, що основними механізмами соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, будуть:

- заходи щодо реалізації прав дітей, позбавлених батьківського піклування, на сімейне виховання за допомогою підтримки біологічної родини дитини та розвитку сімейних форм виховання дітей;
- заходи щодо визначення структурного апарату та розподілу повноважень у сфері соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування;
- заходи щодо залучення громади, благодійних, релігійних організацій щодо реалізації прав дітей, позбавлених батьківського піклування.

З метою посилення уваги суспільства до проблем дітей, позбавлених батьківського піклування, захисту їх прав і законних інтересів, створення умов для реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї існує необхідність постійного вдосконалення як теоретико-методологічної бази, так і способів та засобів практичної реалізації державної політики, впровадження дієвих державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування.

Визначальними принципами під час впровадження державних механізмів управління у вказаній сфері має бути:

- 1) верховенство інтересів дитини.

Тобто під час прийняття будь-яких рішень, які прямо чи опосередковано стосуються подальшої долі дитини, органи державної влади та місцевого самоврядування повинні ставити за мету досягнення інтересів дитини, захист її законних прав, реалізація її потенціалу.

Принцип верховенства інтересів дитини сформульований в Конвенції про права дитини та інших документах. Про нього багато говориться в контексті політики та діяльності у сфері захисту прав дитини. Водночас, це той принцип, який менш за все зрозумілий і політикам, і практикам в Україні. Занепокоєння викликає неналежна інтеграція цього принципу в закони та політику, передусім, ту, що стосується дітей, позбавлених батьківського піклування, і дітей, які контактують із законом (знаходяться в конфлікті із законом, або навпаки, стали жертвами злочинів чи правопорушень). Для впровадження вказаного принципу одними з важливих кроків є перегляд політики, що стосується ювенальної юстиції та системи опіки і піклування;

2) створення умов для забезпечення зростання й виховання дитини в сім'ї, якщо це не суперечить інтересам дитини.

Державна політика мусить спрямовуватись таким чином, щоб у першу чергу було реалізоване право дитини на виховання в сім'ї, а у випадку, коли сім'я не виконує всіх виховних функцій, а подальше перебування в ній загрожує життю, здоров'ю дитини, то держава вживає вичерпних заходів для усунення вказаних проблем та підтримання біологічної родини дитини, якщо проведені заходи не є результативними, дитина вилучається із сім'ї. Але подальше її влаштування, в тому числі і тимчасове, повинно відбуватись не в заклад, а в родину, яка здатна стати для цієї дитини рідною;

3) інтеграція дитини в сім'ю та соціальна інтеграція.

Соціальна інтеграції дитини головним чином залежить від того, як довго дитина залишалась без батьківської опіки, тим складніше відбувається її соціалізація в дорослому житті. Адже життя без сім'ї, в умовах тривалої соціальної ізоляції, в замкнутому колективі, в якому перебувають вихованці інтернатів, обмежує розвиток особистості дитини [12]. Такі діти мають труднощі з засвоєнням соціальних ролей, у них практично відсутнє уявлення про модель сім'ї, а також дуже низька мотивація до інтелектуального та морального самовдосконалення. Крім того, феномен сирітства має й правові наслідки – порушується конституційне право дитини на сімейне виховання та батьківське піклування, тому інтеграція дитини в сім'ю є вимогою сьогодення [13]. Процес формування та розвитку особистості починається з моменту народження дитини, тому значення сім'ї не можливо переоцінити. Саме сім'я закладає фундамент розвитку нахилів, здібностей дитини, формування її моральних якостей. Догляд батьків за дитиною виражається не тільки у задоволенні її життєво-побутових потреб (харчування, забезпечення одягом, взуттям, навчальним приладдям), але й у проявах уваги до дитини, надання допомоги у вирішенні різноманітних питань, що її цікавлять, можливих конфліктів у спілкуванні з іншими дітьми. Невід'ємним чинником морального виховання дітей є створення батьками у сім'ї умов забезпечення гідності дитини (тобто усвідомлення дитиною своїх прав як людини, власної моральної оцінки, поваги до власних моральних цінностей), прищеплення впевненості дитини у собі, залучення до активної участі у житті суспільства;

4) запобігання ситуаціям, які можуть зашкодити особистому розвитку дитини.

Звичайно, передбачити і запобігти негативним проявам, які ймовірніше за все чекають на дитину, яка позбавлена достатньої батьківської уваги та турботи, буде значно результативнішим та перспективнішим для особистого розвитку дитини. Зазначений принцип стосується не лише дітей, позбавлених батьківського піклування, він і для тих дітей, які проживають у сільській місцевості, та у зв'язку з віддаленістю від творчих, художніх, музичних шкіл, гуртків не мають можливості належним чином розвивати власні здібності, таланти. Особливо загострюється ситуація в неблагополучних сім'ях, а також у випадках, коли дитина має захворювання чи функціональні обмеження. Тому державні механізми у сфері захисту дитинства повинні ґрунтуватись на засадах, проголошених у вказаному принципі;

5) сприяння активній соціальній участі дитини і соціальному єднанню.

Цей принцип, на нашу думку, знайде свою реалізацію через зменшення кількості дитячих інтернатних закладів та впровадження нової системи соціальних послуг, орієнтованих на профілактику дитячого неблагополуччя, реінтеграцію дітей у біологічні сім'ї, влаштування в сімейні форми виховання, розвиток у дітей умінь та навичок самостійного життя або створення умов, наближених до сімейних. Оскільки в так званому обмеженому стінами інтернатного закладу просторі соціальне єднання можливе лише з його вихованцями, в найкращому випадку відбувається спілкування з дорослими

та дітьми-волонтерами із «зовнішнього соціуму», але заслужити довіру вихованців інтернатних закладів досить складно. І часто дитина, яка виросла в інтернатному закладі, не здатна створити повноцінну благополучну сім'ю чи знайти власне місце в житті.

У світі є кілька альтернатив утриманню дітей у державних установах. Моделі деінституціалізації (тобто переміщення дітей із «масових» закладів (інституцій) в альтернативне, більш турботливе середовище, а також надання допомоги за місцем проживання) включають у себе різнопланові заходи (табл.);

6) об'єктивність, неупередженість у ставленні до дитини та надання юридичного захисту неповнолітнім.

Вказаний принцип – гасло для всіх дорослих, державних діячів, які опікуються проблемами дітей, оскільки, приймаючи рішення щодо подальшої долі дитини, відповідальні за долю дитини повинні бути об'єктивними та неупередженими, а надання юридичного захисту неповнолітнім – принцип, обов'язковий для виконання. У цьому контексті предметом особливого занепокоєння є низький рівень обізнаності та розуміння дітьми своїх прав та їх незнання про заборону жорстокого поводження з дітьми, а також нерозуміння прав дітей з боку дорослих, особливо батьків, осіб, що їх замінюють, педагогів тощо.

Таблиця

Моделі деінституалізації

Моделі	Зміст роботи
Планування родини	Статеве виховання, роз'яснювальна та просвітницька робота серед молоді щодо запобігання небажаної вагітності, планування сім'ї
Запобігання відмові та розміщенню дітей у державних закладах	Підготовка молодих батьків, соціальна підтримка вразливих сімей, у т. ч. матеріальна, індивідуальний супровід сімей з дітьми, розвиток і надання соціальних послуг сім'ям, які мають дітей з особливими потребами
Реінтеграція кровної/біологічної родини	Надання послуг щодо возз'єднання та реабілітації сім'ї
Усиновлення/удочеріння	Пошук сімей, які беруть на виховання неповнолітню дитину на правах сина чи доньки й оформлюють це спеціальним юридичним актом (рішенням суду)
Прийомні родини	Пошук, підготовка та підтримка сімей, які добровільно взяли із державних закладів від 1 до 4 дітей на виховання та спільне проживання
Дитячі будинки сімейного типу	Пошук та підтримка сімей, які беруть на виховання та спільне проживання не менш як 5 дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування

Джерело: [5, с. 39].

Досягти найефективнішого втілення державної політики у сфері захисту дитинства можливо за рахунок створення ефективної системи реагування на будь-яке неблагополуччя дітей, у тому числі і тих, які проживають у сім'ях, вживати цільових і дієвих заходів, підвищувати авторитет і соціальний статус родини, боротись з дитячим неблагополуччям.

Складні демографічні процеси, криза шлюбно-родинних відносин, інституту сім'ї, економічна нестабільність, безробіття, трудова міграція, соціальна незахищеність, збільшення кількості соціально-неблагополучних сімей, які не спроможні виконувати свої функції утримання та виховання дітей через алкоголізм, наркоманію, насильство в сім'ї – чим спричиняють появу «дітей вулиці» та соціального сирітства.

Особливістю розвитку державної політики у сфері соціального захисту дітей цієї категорії в Україні є те, що тривалий час надавався пріоритет колективним формам ви-

ховання. Тому при виникненні іноді і незначних проблем у родині соціальні працівники вживали заходів щодо вилучення дитини з родини та влаштовували її в інтернатні заклади, після чого батьки відчували полегшення, адже дитина «влаштована» і про її життя потурбується заклад, держава, могли далі вживати спиртні напої чи наркотичні речовини. Тим самим проблема не вирішувалась, а навпаки, ускладнювалась. Батьки вважали, що їхній дитині працівники інтернату зможуть забезпечити краще життя, ніж вони, і таким чином «опускались» у безодню аморального способу життя. А діти росли в інтернатних закладах, не маючи перспектив до сімейного влаштування, а іноді, фактично маючи статус дитини-сироти, позбавленої батьківського піклування, не мали юридичного його підтвердження.

Після закінчення інтернатного закладу більшість не могла знайти власне місце в житті та через деякий час поповнювала лави безробітних, безхатченків, злочинців, а також самі ставали безвідповідальними батьками, а згодом були позбавлені батьківських прав.

Розвиток дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, залежить від багатьох зовнішніх чинників (або їхньої відсутності), що впливає на психічний, особистісний, фізіологічний розвиток таких дітей [14, с. 35].

Основним чинником, що впливає на розвиток дитини, позбавленої можливості виховуватися в сім'ї, є психічна депривація, яка виникає в результаті того, що дитина позбавлена можливості задовольнити основні (життєві) психічні потреби достатньою мірою протягом тривалого часу [15, с. 25].

Сучасна політика у зазначеній сфері спрямована на деінституалізацію утримання та виховання дітей. Розвиток форм, які є альтернативою державному утриманню, є невід'ємною складовою цього процесу.

Тому проблеми безпритульності, бездоглядності нині не обминають і цілком благополучні, на перший погляд, сім'ї. Щоб цього не сталося, потрібно активізувати роботу з усіма сім'ями, де виховуються діти, особливу увагу звертати на ті, де існує ризик ухилення батьків, з різних причин, від виховання дітей. Соціологічний метод буде корисним під час визначення рівня інформованості населення щодо проблем дітей, позбавлених батьківського піклування.

Висновки та пропозиції. Враховуючи вищевказане, вважаємо, що є потреба у подальшому впровадженні у державно-управлінську діяльність стосовно дітей, позбавлених батьківського піклування, нових механізмів соціально-правового захисту.

Узагальнюючи наявні теоретичні здобутки, запропоновано тлумачити дефініцію «державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування» як сукупність заходів, засобів, важелів та стимулів, за допомогою яких у країні впроваджується державна політика у сфері соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування з метою задоволення їх потреб та законних інтересів, реалізації їх прав, у тому числі на сімейне виховання.

Доведено, що причинами поширення сирітства в Україні є взаємопов'язані чинники: економічна нестабільність, безробіття, трудова міграція, соціальна незахищеність населення, криза інституту сім'ї, зростання кількості розлучень, «фіктивних» матерів-одиначок і як наслідок – кількість неповних сімей, відсутність дієвих механізмів державної підтримки сімей з дітьми тощо. Наголошено на недосконалому державних механізмів управління вказаним явищем.

Список використаних джерел

1. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер. – К. : Основа, 1998. – 534 с.
2. Мордвінов О. Г. Адміністративні послуги органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / О. Г. Мордвінов, Л. О. Ляшенко // Держава та регіони. – 2007. – № 2. – С. 60–65.

3. *Малярова Н. В.* Социальная защита детства: концептуальный подход / Н. В. Малярова, М. И. Несмеянова // Социологические исследования. – 1991. – № 4. – С. 79–83.
4. *Коротич О.* Державні механізми управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Коротич // Вісник НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 79–84.
5. *Державна служба статистики України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
6. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
7. *Арістова І. В.* Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : [монографія] / І. В. Арістова ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 368 с.
8. *Харченко Ю. П.* Інноваційний підхід до модернізації державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування / Ю. П. Харченко // Модернізаційні процеси державного та муніципального управління : матер. Міжнар. наук. конф. (м. Київ, 4 квіт. 2014 р.) : у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. – К. : Академія муніципального управління, 2014. – С. 189–191.
9. *Державне управління : словник-довідник* / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
10. *Бевз Г. М.* Соціально-психологічні та правові засади забезпечення в Україні державної опіки над дітьми як складової системи захисту дитинства / Г. М. Бевз, Л. І. Тарусова // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. – 2005. – № 3. – С. 5–16.
11. *Конституція України*. – Х. : Весна, 2007. – 48 с.
12. *Петрочко Ж. В.* Потреби дитини у контексті її прав / Ж. В. Петрочко // ПостМетодика. – 2009. – № 2 (86). – 84 с.
13. *Кон И. С.* Семья и ее альтернативы / И. С. Кон // Советская социология. – М. : Наука, 1982. – Т. 1. – С. 210–211.
14. *Притиск А.* Забезпечення права дитини на зростання та виховання в сім'ї / А. Притиск, О. Шипіленко // Реалізація права дитини на сімейне виховання: досвід, проблеми, перспективи : зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. / упоряд. : О. С. Шипіленко, А. В. Гулевська-Черниш. – К. : Науковий світ, 2006. – С. 35–39.
15. *Лангмеер Й.* Психическая депривация в детском возрасте / Й. Лангмеер, З. Матейчек. – Прага, 1984. – 334 с.