

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 347.639:351.763

Ю.П. Харченко, здобувач

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ**Ю.П. Харченко**, соискатель

Черниговский государственный технологический университет, г. Чернигов, Украина

АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССАМИ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ, ЛИШЕННЫХ РОДИТЕЛЬСКОЙ ОПЕКИ**Y.P. Kharchenko**, applicant

Chernihiv State Technological University, Chernihiv, Ukraine

MODERNIZING THE STATE MECHANISMS OF MANAGEMENT OF THE PROCESSES OF SOCIAL AND LEGAL PROTECTION OF CHILDREN DEPRIVED OF PARENTAL CARE

Проаналізовано стан захисту прав дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні, визначені аспекти модернізації механізмів управління їх соціально-правовим захистом.

Ключові слова: державні механізми управління, органи державної влади та місцевого самоврядування.

Проанализировано состояние защиты прав детей, лишенных родительской опеки в Украине, определены аспекты модернизации механизмов управления их социально-правовой защитой.

Ключевые слова: государственные механизмы управления, органы государственной власти и местного самоуправления.

The article is devoted to analysis of the state of protection of the rights of children deprived of parental care in Ukraine, the ways of modernization of the mechanisms of control of their social and legal protection.

Key words: mechanisms of the state control, the powers of the bodies of state power and local self-government.

Постановка проблеми. З метою посилення уваги суспільства до проблем дітей-сиріт та 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 механізмів реалізації державної політики у сфері захисту дитинства.

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, Г. Лактіонової, Е. Лібанової, І. Пеши, І. Цибуліної.

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

Виділення не виділених раніше частин загальної проблеми. Зазначені праці є вагомим підґрунтям для вдосконалення механізмів соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування та спрямованої на це діяльності органів влади та місцевого самоврядування.

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

Виклад основного матеріалу. Активна соціальна політика держави, спрямована на підтримку найбільш вразливих верств населення, стосується безпосередньо і захисту дитинства. Удосконалюється нормативно-правова база в напрямку покращення становища дітей і сімей з дітьми, активно реалізуються цільові програми, впроваджуються нові форми роботи з різними категоріями дітей. Враховуючи загальнонаціональну вагу зазначеної проблеми, Президент України в жовтні 2012 року видав Указ «Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року» [12].

Реалізація дитиною права на виховання в сім'ї, у тому числі рідній сім'ї, передбачає не тільки статистичні, а й якісні показники. Саме цим питанням присвячена Національна стратегія профілактики соціального сирітства, затверджена Указом Президента.

Профілактика соціального сирітства – це діяльність місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – органів опіки та піклування, яка спрямована на соціальну підтримку материнства та батьківства, захист прав дитини на проживання в сім'ї, виявлення та усунення причин, що зумовлюють сімейне неблагополуччя, невиконання батьківських обов'язків, позбавлення або обмеження батьківських прав, вилучення дітей із сімейного оточення.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває проблема формування державних механізмів управління удосконалення профілактики дитячої бездоглядності та наповнення новим змістом процесу адаптації до суспільного життя дітей, позбавлених повноцінного сімейного виховання.

Насамперед тому, що державна політика, державні механізми управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, направлені на подолання наслідків, яким є сирітство, а не вирішує причину.

Варто зазначити, що використання терміна «механізм» можна зустріти в багатьох суспільствознавчих науках, а значить термін має право вважатись загальнонауковим. Тлумачні словники механізми управління, пов'язанні з соціальними явищами та процесами, найчастіше характеризують як “внутрішню будову, систему чого-небудь” [5, с. 523].

Стосовно механізмів державного управління, немає якогось одного загальноновизначеного підходу. Н. Р. Нижник та О. А. Машков вказують, що “механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Схожим є й визначення В.Я. Малиновського, для якого механізми державного 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.

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”) [9, с. 81-82].

За визначенням французького дослідника Б. Гурне, механізми державного управління слід розглядати, через “функції” та “структуру”. Варто зауважити, що поряд з державними механізмами управління зустрічається поняття “державна політика” у 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 [5, с. 234]. О.Л. Валевський вважав, що політика – це напрям діяльності держави в певній галузі; державні заходи; спосіб дій, спрямованих на досягнення певної мети [3, 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...” [1, с. 6].

Українські вчені, досліджуючи поняття державної політики, зазначають, що це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми,

яку здійснюють безпосередньо чи опосередковано та яка впливає на життя суспільства [13, с. 14]. В.А. Варивдін, розглядаючи соціальну державну політику щодо захисту прав дитини, зазначив, що це інтегрована сукупність основних напрямів і принципів, суб'єкта й об'єкта, форм, методів і матеріальної бази щодо захисту прав дитини [4, с. 45].

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; удосконалення 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 [15].

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 механізмів державного 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” [7, с. 116].

З урахуванням вищевизначених означень механізмів державного управління та державної політики, варто вказати, що, на нашу думку:

- механізми державного 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 механізмів державного 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 [14, с. 79]. 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 [2].

Оскільки відповідно до ст. 52 Конституції України утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [8], 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 те-

оретико-методологічної бази, так і способів та засобів практичної реалізації державної політики, впровадження дієвих механізмів державного управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування.

Враховуючи те, що діючі державні механізми у сфері управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, не задовольняють потреби сучасності та потребують модернізації, вважаємо, що головними цілями державної політики та державних механізмів управління, які стануть визначальним фактором у здійсненні соціально-правового захисту та мінімізації сирітства, мають бути:

- здійснення необхідних умов для реалізації, у першу чергу, сім'єю її економічної, виховної і культурно-психологічної функції;
- підвищення якості життя сімей з дітьми, не лише на стадії народження, а й у процесі її виховання;
- забезпечення прав дітей, особливо дітей, позбавлених батьківського піклування, на їх повноцінний фізичний інтелектуальний розвиток, права на сімейне виховання;
- гарантії для дітей, позбавлених батьківського піклування, на надання належної підтримки з боку держави для надання освіти, охорони здоров'я, отримання першого робочого місця, захисту житлових прав та ін.

На нашу думку, потребують модернізації державні механізми управління, спрямовані на соціогуманітарну, культурно-духовну підтримку родин, які виховують дітей. Це дозволить скоротити кількість батьків, для яких народження дітей та отримання державної допомоги є основним видом доходу, а отже, зменшити кількість соціальних сиріт, які після закінчення виплати зазначеної допомоги віддаються на утриманні державі. За цим проглядається поширення явища бездоглядності та відсутності дієвих превентивних механізмів виходу дитини з сім'ї, реабілітації не лише проблемних дітей, але й їх батьків. Замість того, щоб потрапляти в поле зору органів державної влади та місцевого самоврядування на етапі, коли вже виправити ситуацію майже неможливо, необхідно вживати профілактичні заходи.

Висновки та пропозиції. Для цього пропонуємо шляхи модернізації державних механізмів управління, гармонізації діяльності інститутів громадянського суспільства в напрямі формування сприятливих умов для підтримки родин, функціонування родинних форм виховання проблемних дітей. Зокрема:

- економічних (оподаткування, кредитування, бюджетування, мотивація, фінансовий контроль у сфері здійснення заходів щодо розвитку сімейних форм виховання дітей);
- організаційних (створення ефективної структури управління соціально-правовим захистом дітей, розмежування повноважень учасників, уникнення дублювання функцій);
- інституційних (внесення змін до діючої нормативно-правової бази стосовно правового захисту дітей завдяки посиленню ролі органів місцевого самоврядування, залученню релігійних організацій, інститутів громадянського суспільства для підтримки родин з дітьми, первинній профілактиці сирітства та подолання його наслідків);
- соціальних: соціальної інтеграції; підвищення авторитету шлюбу, сім'ї, духовних цінностей родини; гармонізації поведінки та способу життя родин, які виховують дітей, збагачення духовних надбань; запровадження інституту духовних подвижників та духовних наставників дітей, позбавлених батьківського піклування;
- партнерства з інститутами громадянського суспільства (стимулювання діяльності неурядових організацій; внесення змін до чинного законодавства для передбачення можливості участі громадських, благодійних, релігійних організацій, приватних установ у здійсненні державної політики щодо соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, реабілітації, ресоціалізації батьків, роботи з сім'ями

дітей, участь у частині організації дозвілля, занять фізкультурою і спортом, навчально-виховному процесі з учнями інтернатних закладів, дитячих будинків сімейного типу, сімей опікунів, піклувальників; участі у проблемах подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, створення сімейних форм виховання).

На нашу думку, завдяки впровадженню вищезазначених державних механізмів, завдання Президента України щодо забезпечення права кожній дитині-сироті, дитині, позбавленій батьківського піклування, виховуватись у сім'ї – бути усиновленою, виховуватись у прийомній сім'ї, дитячому будинку сімейного типу, під опікою, піклуванням родичів, близьких – знайде ефективну реалізацію.

Список використаних джерел

1. *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.
2. *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.
3. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
4. *Варывдин В. А.* Управление системой социальной защиты детства : [учебное пособие] / В. А. Варывдин, И. П. Клемантович. – М. : Пед. общество России, 2004. – 192 с.
5. *Вебер М.* Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер. – К. : Основа, 1998. – 534 с.
6. *Державна служба статистики України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
7. *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.
8. *Конституція України.* – Х. : Весна, 2007. – 48 с.
9. *Коротич О.* Державні механізми управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Коротич // Вісник НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 79-84.
10. *Малярова Н. В.* Социальная защита детства: концептуальный подход / Н. В. Малярова, М. И. Несмеянова // Социологические исследования. – 1991. – № 4. – С. 79-83.
11. *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.
12. *Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року* [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22 жовтня 2012 року № 609/2012. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609/2012>.
13. *Романов В.* Вступ до аналізу державної політики : [навч. посіб.] / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Основи, 2001. – 114 с.
14. *Толстоухова С. В.* Стратегія формування національної системи забезпечення прав дітей / С. В. Толстоухова // Соціальна робота в Україні: теорія і практика. – 2007. – № 3. – С. 79.
15. *Цибуліна І. В.* Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Державні механізми управління” / І. В. Цибуліна. – Х., 2006. – 19 с.