

УДК 351.86

І. В. Ярмолинська,
здобувач, Хмельницький університет управління та права

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДОГЛЯДУ ТА ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

I. Yarmolynska,
Candidate for a degree of Khmelnytskyi university of management and law

THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF THE SYSTEM OF INSTITUTIONAL CARE AND EDUCATION OF CHILDREN IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті досліджуються теоретичні поняття державного управління, які дають змогу сформулювати поняття системи інституційного догляду та виховання дітей як об'єкт державного управління. Виявлено особливості державного управління цією системою в сучасних умовах формування якісно нової державної політики у соціальній та духовній сферах суспільного життя та важливість подальшої розробки проблеми перетворення системи інституційного догляду та виховання дітей у сучасну систему, яка забезпечує догляд і виховання дітей в сімейному або наближеному до сімейного середовищі. На основі аналізу складових системи інституційного догляду та виховання дітей, врахування особливостей державного впливу на об'єкт управління запропоноване визначення поняття системи інституційного догляду та виховання дітей.

The article examines the basic theoretical concepts of public administration, which allow to formulate the concept of the system of institutional care and education of children as an object of state control. Peculiarities of public administration over this system in modern conditions of formation of a qualitatively new state policy in social and spiritual spheres of public life and the importance of further development of the problem of transformation of the system of institutional care and education of children in modern system, which provides care and education of children in the family or close to family environment. Based on the analysis of components of the system of institutional care and education of children, considering the peculiarities of state influence on object of management the author of the article suggested a definition of the system of institutional care and education of children.

Ключові слова: державне управління, сфера, суб'єкт державного управління, об'єкт державного управління, система інституційного догляду та виховання дітей.

Key words: public administration, sphere, object of public administration, subject of public administration, the system of institutional care and education of children.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Оскільки Україна знаходиться на шляху інтеграції до європейської спільноти, виникає потреба реформування та розвитку основних галузей суспільного життя відповідно до європейських стандартів. Оптимізація управління та впровадження позитивних змін вимагає детального вивчення та зважування проблемних ситуацій, які історично склались в державному управлінні. Особливої уваги заслуговують галузі соціальної та освітньої сфери, оскільки їх діяльність спрямована на захист та здійснення прав найвразливішої категорії населення — дітей з

особливими потребами, дітей-сиріт та позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів, які мають зростати повноцінними громадянами нашої держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Розвиток країни відповідно до європейських стандартів, сучасна політична ситуація, військові дії на території України підвищили інтерес до вивчення проблеми функціонування закладів інституційного догляду та виховання дітей. Зокрема вивчення внутрішніх явищ та

процесів, які мають місце в роботі інституційних навчально-виховних закладів як педагогічної та соціально-педагогічної проблеми займалися В. Покась, В. Кушнір, А. Толкачова, М. Черепань, І. Веретенко, Ю. Поліщук, Л. Канішевська, А. Поляничко, О. Василенко, М. Бевзюк, І. Малишевська, Л. Чижова.

Відображення проблеми реалізації прав дітей із особливими потребами, дітей-сиріт та позбавлених батьківського піклування, дітей інвалідів у інституційних закладах знаходимо у напрацюваннях Я. Бордіяна, Т. Івлевої, О. Прокопенко, проблеми соціального захисту у доробку Т. Бавол, О. Бурлаки. Водночас аналіз наукових джерел із досліджуваної проблематики засвідчує, що для теорії та практики державного управління в Україні питання функціонування системи інституційного догляду та виховання дітей залишаються актуальними, складними і потребують подальшого вивчення.

МЕТА СТАТТІ

Дослідження сутності поняття системи інституційного догляду та виховання дітей в контексті державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Під інституційним доглядом розуміють діяльність інтернатних закладів, які виконують застарілі функції колективного виховання дітей з особливими потребами. Поняття системи інституційного догляду та виховання дітей в контексті державного управління інтегрує у собі діяльність, пов'язану з основними сферами суспільного життя — економічною, соціальною, політичною та духовною. Така широка трактація потребує конкретного визначення сутності поняття системи інституційного догляду та виховання дітей. Аналізуючи наукову літературу, ми не зустріли визначення даного поняття, лише класифікацію закладів інституційного догляду та виховання дітей за типами, формами власності та підпорядкування, зазначену у Національній стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки. Це — загальноосвітні школи-інтернати; інтернати; навчально-реабілітаційні центри; будинки дитини; дитячі будинки; дитячі будинки-інтернати; навчально-виховні комплекси, у складі яких є групи, класи, відділення цілодобового перебування дітей; інші заклади цілодобового та довготривалого (понад три місяці) перебування дітей, у яких одночасно проживає більше ніж 15 дітей [1].

Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки визначає сучасні типи закладів інституційного догляду та виховання дітей за їх функціональним призначенням, а також приводить статистичні дані про підпорядкування даних закладів трьома міністерствами. Зокрема станом на 01 вересня 2016 року існував 751 заклад інституційного догляду та виховання дітей. За підпорядкуванням до сфери управління Міністерства охорони здоров'я з належало 39 закладів; 132 — до сфери управління Міністерства соціальної політики (будинки-інтернати, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, притулки для дітей); до сфери управління Міністерства освіти та науки — 580 закладів [1].

Проте крім підпорядкування, заклади інституційного догляду та виховання дітей поділяються ще й за формами власності, відповідно -державної, комунальної та приватної. Останнім часом все частіше засновниками закладів інституційного догляду та виховання дітей виступають громадські об'єднання, благодійні фонди, релігійні організації. Це пов'язано зі зміною соціальних та освітніх пріоритетів в бік цінності формування особистості дітей позбавлених батьківського піклування у сімейному середовищі та соціальної адаптації дітей з особливими освітніми потребами.

Така розгалужена класифікація закладів інституційного догляду та виховання дітей, кількість сфер підпорядкування наводить на думку про відсутність чіткої координації в державному управлінні такими закладами. Доцільність поєднання цих закладів у єдину організаційну систему інституційного догляду та виховання дітей є актуальною, і дозволить мінімізувати адміністративні зусилля та бюджетні витрати, призведе до доцільнішого використання коштів на користь дітей та сімей з дітьми, які потребують соціальної підтримки. Особливої актуальності цей процес набуває в умовах проведення адміністративної реформи в Україні.

Повертаючись, до спроби дати визначення системі інституційного догляду та виховання дітей, розглянемо науковий підхід до суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків в середовищі конкретної сфери суспільних відносин.

У науковій літературі здобуло визнання трактування управління "... як поняття, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини. Тобто управління — це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному стані або переводить її в новий" [2].

Відзначається, що "... управління здійснюється в системах, у яких існує мережа причинно-наслідкових залежностей, здатних у межах даної основної якості переходити з одного стану в інший. Цей процес забезпечує стабілізацію і розвиток системи, збереження її якісної визначеності, підтримання динамічної взаємодії з середовищем. Оскільки такі системи функціонують в умовах безперервних змін внутрішнього і зовнішнього середовища, завдання управління полягає в тому, щоб якомога доцільніше і більш оперативно реагувати на ці зміни, що забезпечується своєчасною перебудовою функціональної та організаційної структур системи відповідно до притаманних їй закономірностей і тенденцій" [2].

Погляди на державне управління в окремих галузях знаходимо у відображеннях досліджень сучасних українських вчених. Зокрема з позиції адміністративного права, на думку В. Авер'янова державне управління має широке та вузьке значення. З позиції широкого тлумачення державне управління являє собою сукупність всіх видів діяльності держави. У вузькому значенні державне управління здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади. На думку вченого, саме вузьке розуміння державного управління має бути переважаючим у галузевих державно-управлінських дослідженнях [3].

З позиції галузевих державно-управлінських досліджень розглянемо думку О. Калініченко, який пропонує розглядати державне управління соціальною сферою як "... систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на стан і розвиток соціальної сфери суспільної системи, суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної соціальної політики, виробленою політичною системою та законодавчо закріпленою в інтересах оптимального функціонування та розвитку інститутів громадського суспільства" [4].

Існує думка, що "... державне управління освітою визначається, як цілеспрямований вплив суб'єктів управління всіх рівнів (державного, регіонального, місцевого) на всі ланки освіти для забезпечення і подальшого розвитку соціального організму і культури суспільства; як певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини у сфері освіти шляхом застосування державно-владних повноважень, включає цілеспрямоване вироблення, прийняття й реалізацію організуючих, регулюючих і контролюючих впливів на освітню сферу" [5].

Існування будь-якої системи, зокрема управлінської, характеризується сукупністю двох невід'ємних складових — суб'єкта та об'єкта. Під час розгляду організаційної структури державного управління стає зрозумілим, що процес управління по відношенню до об'єктів, здійснюють суб'єкти державного управління. У системі державного управління об'єктом управління виступають сфери і галузі суспільного життя, а суб'єктом — органи виконавчої влади.

Візьмемо за основу думку В. Малиновського, що "... суб'єкт управління — це система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє. У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації); керівники і керівний склад цих органів (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями). Органи державної влади, як суб'єкти державного управління, діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах" [6].

Відповідно "...об'єкт управління — це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють. Об'єктом державного управління є все суспільство. Основними об'єктами державного управління слід вважати підпорядковані об'єктам органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади" [6].

Суб'єкт і об'єкт управління знаходяться у постійній динамічній взаємодії, в процесі якої виникають управлінські відносини. У процесі взаємодії між собою суб'єкт і об'єкт утворюють процес управління [7].

На думку Ю. Тихомирова, "... між суб'єктами і об'єктами виникають управлінські відносини лише завдяки

тому, що суб'єкти наділені відносно об'єктів владними повноваженнями" [8].

Основними специфічними рисами державного управління, які дають змогу краще зрозуміти його зміст та розкрити сутність, є такі:

- державне управління завжди є певною організуючою діяльністю, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за своїм змістом відносини;

- необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта управління, тобто органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи посадової особи, які наділені владними повноваженнями зі здійснення державного управління;

- тип відносин, які виникають між суб'єктом та об'єктами державного управління, є завжди державно-владним, причому державно-владними повноваженнями наділено завжди одну сторону — суб'єкта управління, а на долю об'єктів управління залишається виконання наказів, розпоряджень та інших нормативних документів, що надходять від суб'єкта;

- організуюча діяльність державно-владного типу полягає у виконанні та розпорядництві щодо вимог законів, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві;

- державне управління здійснюється у правовому полі чинного законодавства, а отже, у випадку порушення останнього настає юридична відповідальність;

- жоден орган державної влади не визначає самостійно основні цілі свого існування і діяльності. Ці цілі встановлюються для органу "зовні", зазвичай правовими приписами, виданими органами вищого організаційно-правового статусу;

- специфіку діяльності органів державної влади становить можливість забезпечити підлеглисть шляхом застосування державного примусу;

- державному управлінню притаманна організаційна єдність за одночасного охоплення великої кількості спеціальних проблем;

- "продукція" органу державної влади має особливий характер, що зумовлює складність визначення продуктивності та ефективності його роботи. Якщо для приватного сектору прибуток є основним мірилом успіху, то орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності;

- державні процеси вимагають прозорості та більшої відкритості при ухваленні рішень і припускають істотніше втручання й увагу з боку громадськості, тоді як процеси ухвалення рішень у приватному управлінні менше відкриті для зовнішнього впливу" [9, с. 35].

У результаті розгляду основних теоретичних понять, які дають можливість зрозуміти сутність поняття державного управління та об'єкту державного управління, перейдемо до визначення поняття системи інституційного догляду та виховання дітей в контексті державного управління. Насамперед з'ясуємо сутність поняття системи.

Доступним та зрозумілим на наш погляд є трактування поняття системи, як "... щось ціле, створене з окремих частин і елементів для цілеспрямованої діяльності. Ознаки системи характеризуються:

- безліччю елементів;
- єдністю головної мети для всіх елементів;

- наявністю зв'язків між елементами;
- цілісністю і єдністю елементів;
- структурою та ієрархічністю, відносною самостійністю;
- чітко вираженим управлінням" [10].

У нашому випадку структурними елементами системи інституційного догляду та виховання дітей можуть виступати заклади інституційного догляду та виховання дітей; органи управління закладами інституційного догляду та виховання дітей; громадські об'єднання, благодійні фонди, релігійні організації, які створені задля підтримки, розвитку або реформування даної системи; контингент дітей, щодо якого здійснюються освітні, виховні, реабілітаційні та, спрямовані на захист прав спеціальної категорії дітей, дії.

Відповідно до Конвенції ООН про права дитини, діти мають такі права: на життя, на ім'я, на набуття громадянства, на піклування з боку батьків, на збереження своєї індивідуальності, право бути заслуханою у ході будь-якого розгляду, що стосується дитини; право на свободу совісті та релігії; право на особисте та сімейне життя; недоторканість житла; таємницю кореспонденції; право користуватися найдосконалішими послугами системи охорони здоров'я; благами соціального забезпечення; на рівень життя, необхідний для її розвитку; на освіту; на відпочинок; на особливий захист: від викрадення та продажу, від фізичних форм експлуатації, фізичного та психічного насильства, участі у військових діях; право на вжиття державою всіх необхідних заходів щодо сприяння фізичному та психічному відновленню та соціальній інтеграції дитини, яка стала жертвою зловживань або злочину.

ВИСНОВКИ

На основі розгляду суб'єкт-об'єктних взаємовідносин в державному управлінні та виокремленні структурних елементів системи інституційного догляду та виховання дітей можемо окреслити сутність поняття системи інституційного догляду та виховання дітей в контексті державного управління як сукупну діяльність закладів інституційного догляду та виховання дітей усіх типів, форм власності і підпорядкування та органів державного управління різних рівнів, які управляють ними з метою реалізації законних прав дітей з особливими потребами в усіх сферах суспільного життя.

У підсумку, можемо зазначити, що проблема функціонування системи інституційного догляду та виховання дітей в контексті державного управління є складною, актуальною, і потребує подальшого вивчення, з метою удосконалення механізмів державного управління в сфері інституційного догляду та виховання дітей.

Література:

1. Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017 — 2026 роки: розпорядження КМУ від 09 серп. 2017 р. № 526-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170526.html
2. Державне управління: курс лекцій: навч. посіб. / за заг. ред. Д.І. Дзвінчука. Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу, 2 вид., переробл. і доповн. — Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. — 615 с.

3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — Київ: Факт, 2003. — 384 с.

4. Калініченко О.О. Соціальна сфера в аспекті державного управління. Національне господарство України: теорія та практика управління: [зб. наук. пр.]. — Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2011. — С. 231—234.

5. Державне управління у сфері освіти: конспект лекцій з дисциплін нормативної частини магістерської програми за спеціальністю "Державне управління у сфері освіти" / Авт. кол.: Н.Г. Протасова, С.В. Крисюк, Т.О. Лукіна та ін.; за заг. ред. Н.Г. Протасової. — Київ: НАДУ, 2012. — 60 с.

6. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. — Київ: Атіка, 2003. — 576 с.

7. Чернов С.І., Новікова М.М., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни "Державне та регіональне управління". Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. — Харків: ХНУМГ, 2014. — 140 с.

8. Тихомиров Ю.А. Курс адміністративного права и процесса. — Москва, 1998. — 798 с.

9. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління: підруч. — Київ: Знання, 2009. — 582 с.

10. Загальне поняття системи і її види. Антикризове управління підприємством. 2005. URL: <http://library.if.ua/book/60/4207.html>

References:

1. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "National strategy for reforming the system of institutional care and upbringing of children for 2017—2026 years", available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170526.html (Accessed 24 July 2018).
2. Public administration: course of lectures (2012), [navchal'ny'j posibny'k], 615 p. Ivano-Frankivsk, Ukraine.
3. Public administration: problems of administrative-legal theory and practice (2003), 384 p. Kyiv, Ukraine.
4. Kalinichenko, O. (2011), "The social sphere in the field of public administration. National Consultation of Ukraine: Theory and Practice of Management", Kyiv, Ukraine.
5. Public administration in the field of education (2012), [konspekt lekciy z dy'scyplin normatyvnoyi chasty'ny' magisters'koyi programy' za special'nistyuu "Derzhavne upravlinnya u sferi osvity"], 60 p. Kyiv, Ukraine.
6. Malinovsky, V.Ya. (2009), "Governance" [navchal'ny'j posibny'k], Atika, Kyiv, Ukraine.
7. Chernov, S.I. Novikova, M.M. and Gaiduchenko, S.O. (2014), Text of lectures on discipline "State and regional management", 140 p. Kharkiv, Ukraine.
8. Tikhomirov, Y. A. "Course of administrative law and process" (1998), 798 p. Moscow, Russia.
9. Melnyk, A.F. Obolenskiy, O.Yu. and Vasina A.Yu. (2009), "State Administration", [pidruchny'k], 582 p. Kyiv, Ukraine.
10. The general concept of the system and its types. Anticrisis management of the enterprise (2005), available at: <http://library.if.ua/book/60/4207.html> (Accessed 24 July 2018).

Стаття надійшла до редакції 26.07.2018 р.