

УДК 351.86

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДОГЛЯДУ ТА ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ

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

NORMAL-LEGAL PROVISION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF INSTITUTIONAL CARE AND EDUCATION OF CHILDREN

У статті досліджуються основні законодавчі та нормативно-правові акти у сфері інституційного догляду та виховання дітей в сучасних умовах реформування адміністративної системи. Зазначено, що через велику кількість нормативних документів, які регулюють діяльність у сфері інституційного догляду та виховання дітей, які не здатні забезпечити ефективне виконання своїх функцій, в умовах проведення адміністративної реформи виникає потреба уніфікації нормативних документів, надання соціальних, та освітніх послуг у сфері інституційного догляду та виховання дітей. Проаналізовано основоположні засади Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр. Зазначено, що основні нормативні документи, які забезпечують існування системи інституційного догляду та виховання дітей постійно доповнюються відповідними листами та розпорядженнями відомств різних рівнів. Задля ефективного державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей йде значна затрата зусиль, яку варто мінімізувати шляхом удосконалення законодавства в процесі реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, що відображено у основних завданнях Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 рр. Виявлено проблемні питання у нормативно-правовому забезпеченні державного управління в системі інституційного догляду та виховання дітей.

The article examines the main legislative and regulatory acts in the field of institutional care and upbringing of children in the current conditions of reforming the administrative system. It is noted that due to the large number of normative documents regulating activity in the field of institutional care and upbringing of children who are not able to ensure the effective performance of their functions, in the conditions of administrative reform there is a need for unification of normative documents, provision of social and educational services in the field of institutional care and bringing up children. The basic principles of the National Strategy for the Reform of the Institutional Care and Keeping of Children for 2017–2026 are analyzed. It is noted that the main normative documents that ensure the existence of a system of institutional care and upbringing of children are constantly supplemented by corresponding letters and instructions of departments of different levels. For effective public administration in the field of institutional care and upbringing of children there is a significant amount of effort, which should be minimized by improving legislation in the process of reforming the institutional care and upbringing of children, reflected in the main tasks of the National Strategy for the Reform of the Institutional Care and Keeping of Children for 2017–2026 years Problematic issues were found in the normative-legal provision of public administration in the system of institutional care and upbringing of children.

Ключові слова: нормативно-правові акти, система інституційного догляду та виховання дітей, децентралізація, деінституціалізація, права дітей, реформування.

Key words: normative legal acts, system of institutional care and education of children, decentralization, deinstitutionalisation, children's rights, reform.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Однією з основних ознак державного управління є підзаконність. Тобто будь-яка державно-управлінська діяльність повинна здійснюватись за умови виконання заявлених конституційних засад та нормативно-правових актів. Процес функціонування системи інституційного догляду та виховання дітей не є винятком. Відповідно до авторського визначення поняття системи інституційного до-

гляду та виховання дітей в контексті державного управління як — сукупної діяльності 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, зазначимо про обширність нормативно-правової бази, яка лежить в основі державного управління даною системою.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Слід зазначити, що в науковій літературі ми не зустріли системного вивчення проблеми нормативно-правового забезпечення державного управління системою інституційного догляду та виховання дітей. Проте окремі дослідження нормативно-правового забезпечення державного управління складовими елементами системи інституційного догляду та виховання дітей знаходимо у роботах сучасних наукових дослідників. Зокрема, проблемою забезпечення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування займались О. Василенко, О. Гордуз, О. Мордань. Розгляд специфіки законодавчої бази України як соціально-правової умови забезпечення рівних можливостей для дітей з обмеженими можливостями знаходимо у роботах О. Кучерук. Дослідженням нормативно-правового аспекту освіти дітей з особливими потребами займався А. Агабабян. Вивченням нормативного забезпечення фінансування закладів освіти в сучасних умовах займались Т. Станкус, І. Комарова.

Як бачимо проблема нормативно-правового забезпечення державного управління в системі інституційного догляду та виховання дітей, як окреме дослідження, є актуальною і такою, що потребує системного вивчення.

МЕТА СТАТТІ

Аналіз нормативно-правового забезпечення державного управління в системі інституційного догляду та виховання дітей.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Реалізація основних завдань у системі інституційного догляду та виховання дітей залежить від скоординованості зусиль перелічених міністерств:

- Соціальної політики.
- Освіти та науки.
- Охорони здоров'я.
- Регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.
- Фінансів.
- Юстиції.

Проте основним законом, що регламентує суспільні процеси в українському соціумі залишається Конституція України. У 52 статті Конституції України зазначено, що "...утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей" [1].

Стаття 53 Конституції України закріплює право кожного на освіту, тому за створення умов для розвитку та отримання освіти дітьми з особливими потребами, до яких належать діти з проблемами фізичного та розумового розвитку, з психоневрологічними захворюваннями, захворюваннями серцево-судинної системи, з малими і затухаючими формами туберкульозу, а також діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, несе відповідальність саме держава. Повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою [1].

На основі конституційних засад в Україні функціонує Закон України "Про освіту" та Закон України "Про

загальну середню освіту". Ці закони надають батькам право вибору форми отримання освіти дитиною. Тобто навчання в спеціальному закладі освіти чи у корекційних класах при загальноосвітніх школах, або надають можливість надомного навчання. У 4 статті Закону України "Про загальну середню освіту" зазначено що "...систему загальної середньої освіти становлять: загальноосвітні навчальні заклади всіх типів і форм власності, у тому числі для громадян, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації, навчально-виробничі комбінати, позашкільні заклади, науково-методичні установи та органи управління системою загальної середньої освіти, а також професійно-технічні та вищі навчальні заклади I—II рівнів акредитації, що надають повну загальну середню освіту" [4].

У статті 37 Закону України "Про освіту" визначено перелік закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації "...для дітей, які не мають необхідних умов для виховання і навчання в сім'ї, створюються школи-інтернати:

а) для дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, створюються школи-інтернати, дитячі будинки, в тому числі сімейного типу, з повним державним утриманням;

б) для дітей, які потребують тривалого лікування, створюються дошкільні навчальні заклади, загальноосвітні санаторні школи-інтернати, дитячі будинки. Навчальні заняття з такими дітьми проводяться також у лікарнях, санаторіях, вдома. Для осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, створюються спеціальні загальноосвітні школи-інтернати, школи, дитячі будинки, дошкільні та інші навчальні заклади з утриманням за рахунок держави.

в) для дітей і підлітків, які потребують особливих умов виховання, створюються загальноосвітні школи і професійно-технічні училища соціальної реабілітації" [5].

Інтегруючись зі сфери освіти змістимося у площину соціальної сфери, яка тісно пов'язана з проблемою інституційного догляду та виховання дітей. Розглядаючи проблему нормативного забезпечення державного управління у сфері здобуття освіти дітьми з особливими потребами слід зазначити, що для категорії дітей-інвалідів існує низка спеціальних законів. Зокрема Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" дає розуміння про основи соціальної захищеності дітей-інвалідів в Україні і гарантує їм рівні соціальні можливості, Закон України "Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні" визначає основні засади для створення відповідних умов для усунення або компенсації наслідків, спричинених стійким порушенням здоров'я, функціонування системи підтримання особами з інвалідністю фізичного, психічного, соціального благополуччя, сприяння їм у досягненні соціальної та матеріальної незалежності [6, 8].

Відповідні норми щодо дітей-інвалідів містить Закон України "Про охорону дитинства", в якому зазначено, що він "... визначає охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет, що має важливе значення для забезпечення національної безпеки України, ефективності внутрішньої політики держави, і з метою забезпечення реалізації прав дитини на

життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, всебічний розвиток та виховання в сімейному оточенні встановлює основні засади державної політики у цій сфері, що ґрунтуються на забезпеченні найкращих інтересів дитини" [7].

Закон України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" дає визначення термінів дитина-сирота та дитина, позбавлена батьківського піклування, визначає правові, організаційні, соціальні засади та гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа, і є складовою частиною законодавства про охорону дитинства [3].

Ми розглянули основні, на нашу думку, документи, що регламентують діяльність системи інституційного догляду та виховання дітей. Як бачимо, в Україні існують необхідні нормативні-правові документи, які забезпечують державне управління здобуттям освіти та вихованням дітей з особливими потребами, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, проте вони не є ефективними через розпорощення соціальних послуг та управлінських зусиль, спрямованих на реалізацію права на освіту кожним громадянином України.

Очевидно, що через велику кількість нормативних документів, які регулюють діяльність у сфері інституційного догляду та виховання дітей, які не здатні забезпечити ефективне виконання своїх функцій, в умовах проведення адміністративної реформи виникає потреба уніфікації нормативних документів, надання соціальних, та освітніх послуг у сфері інституційного догляду та виховання дітей.

На нашу думку, реформування системи адміністративного устрою нерозривно пов'язане із зміною пріоритетів розвитку усіх суспільних сфер, тому реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, яка є об'єктом державного управління з позицій різних міністерств та відомств і спрямовується на формування повноцінної особистості громадян країни, є актуальним та своєчасним. Зростання, формування громадянської позиції та отримання соціального досвіду дітьми, які належать до спеціальних категорій, надзвичайно важливе в умовах складного політичного, військового та соціального стану країни. Адже саме захищеність спеціальних категорій населення являє собою показник благоустрою держави.

Процес реформування системи інституційного догляду та виховання дітей називають деінституалізацією. Основним документом, що регламентує проведення цієї реформи є Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 526-р від 9 серпня 2017 року. Цей документ поклав початок перетворенням застарілої системи інституційного догляду та виховання дітей на систему формування особистості дітей позбавлених батьківського піклування у сімейному середовищі та соціальної адаптації дітей з особливими освітніми потребами.

У даній Стратегії знаходимо класифікацію закладів інституційного догляду та виховання дітей за типами, формами власності та підпорядкування. Це — загаль-

ноосвітні 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 [2].

Державне управління внутрішньою діяльністю закладів інституційного догляду та виховання дітей унормовується також відповідними положеннями: Положення про загальноосвітню школу-інтернат та загальноосвітню санаторну школу-інтернат; Положення про навчально-реабілітаційний центр; Типове положення про будинок дитини; Положення про дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; Положення про дитячий будинок сімейного типу та Положення про прийомну сім'ю. Знову спостерігаємо тенденцію коли окремі заклади, керуються у своїй діяльності окремими положеннями, що зменшує ефективність управлінських дій.

Основними принципами, на яких базується Стратегія є:

- безпека і благополуччя дитини є пріоритетом державної політики;

- сім'я є найкращим середовищем для виховання та розвитку дитини;

- збереження сім'ї для дитини є головною умовою забезпечення найкращих інтересів дитини та її благополуччя;

- державою заохочується та підтримується відповідальне батьківство;

- реформування системи інституційного догляду та виховання дітей проводиться з урахуванням потреб, думки та інтересів кожної дитини;

- залучення дітей до прийняття рішень, що стосуються їх життя та майбутнього [2].

Як бачимо, про виховання дітей в умовах шкіл-інтернатів мова не йде. На початку вересня 2016 року в Україні існував 751 заклад інституційного догляду та виховання дітей. У підпорядкуванні Міністерства охорони здоров'я знаходилось 39 закладів, у підпорядкуванні Міністерства соціальної політики 132 заклади та 580 закладів інституційного догляду та виховання дітей у розпорядженні Міністерства освіти та науки України. У обласному підпорядкуванні перебувало 80% закладів, у районному, міському — 20% і, відповідно, 0% у володінні територіальних громад [2]. Аналізуючи такий розподіл, стає зрозуміло, що основні нормативні документи, які забезпечують існування системи інституційного догляду та виховання дітей постійно доповнюються відповідними листами та розпорядженнями відомств різних рівнів. Задля ефективного державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей йде значна затрата зусиль, яку варто мінімізувати шляхом удосконалення законодавства в процесі реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, що відображено у основних завданнях Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки:

"... удосконалення законодавства для забезпечення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

інтегрування основних принципів, цілей і завдань Стратегії у пріоритетні напрями діяльності органів виконавчої влади;

запровадження механізму міжвідомчої координації дій для досягнення цілей і виконання завдань Стратегії;

конкретизація та розмежування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях щодо забезпечення прав дитини та підтримки сім'ї, сприяння у реалізації таких повноважень органами місцевого самоврядування;

розроблення фінансових механізмів забезпечення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, розвитку послуг з підтримки дітей і сімей з дітьми;

розроблення та впровадження регіональних планів реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

розроблення та впровадження системи моніторингу та оцінювання процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

впровадження механізму прийняття рішень у найкращих інтересах дитини всіма суб'єктами забезпечення та захисту її прав, а також залучення дітей до прийняття рішень з питань, що стосуються їх життя" [2].

Наразі триває перший етап виконання Стратегії — підготовчий. Його метою є розроблення та прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, та розробка методичного забезпечення. Зокрема робота йде над створенням регіональних планів реформування даної системи.

У 2019 році розпочнеться другий етап — реалізація реформи, який триватиме до 2024 року. Його метою стане реалізація регіональних планів реформування системи інституційного догляду та виховання дітей. Передбачається, що якісні зміни нормативно-правового забезпечення та реалізація регіональних планів призведуть до скорочення мережі закладів інституційного догляду та виховання дітей та дозволять перейти до третього етапу виконання Стратегії.

Підсумковий етап передбачає комплексний аналіз існуючого стану системи інституційного догляду та виховання дітей, аналіз досягнених результатів та визначення стратегічних напрямів подальшого розвитку нової системи забезпечення та захисту прав дітей в Україні, яка замінить застарілу систему інституційного догляду та виховання дітей.

ВИСНОВКИ

На основі аналізу нормативно-правового забезпечення державного управління в системі інституційного догляду та виховання дітей можемо зробити висновок, про проблемність нормативно-правової бази у сфері інституційного догляду та виховання дітей та необхідність її удосконалення в умовах реалізації Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

2. 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

3. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13 січня 2005 р. № 2342-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>

4. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 р. № 651-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14>

5. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

6. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991р. № 875-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12>

7. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>

8. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 06 жовтня 2005 р. № 2961-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 12 August 2018).

2. 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 12 August 2018).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), "On maintenance of organizational and legal conditions of social protection of orphans and children deprived of parental care", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15> (Accessed 12 August 2018).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), "About general secondary education", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (Accessed 12 August 2018).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), "About education" available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (Accessed 13 August 2018).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), "On the basis of social protection of the disabled in Ukraine" available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12> (Accessed 13 August 2018).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "About the protection of childhood", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14> (Accessed 13 August 2018).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), "On Rehabilitation of Persons with Disabilities in Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2961-15> (Accessed 13 August 2018).

Стаття надійшла до редакції 16.08.2018 р.