

УДК 351:342.5:053.2/6

Л. Кривачук

ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДИТИНСТВА В УКРАЇНІ

Розглянуто інформаційний та громадський механізми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні. Зосереджено увагу на з'ясуванні сутності та особливостей цих механізмів. Зазначено, що потрібно запровадити нові підходи щодо захисту прав дитини та якісно удосконалити національну систему державно-громадського контролю та моніторингу у сфері охорони дитинства, якнайповніше використовувати громадський потенціал.

Ключові слова: державна політика, охорона дитинства, державна політика у сфері охорони дитинства, механізми, інформаційний механізм, громадський механізм.

У сучасних умовах розвитку суспільства назріла нагальна потреба посиленої уваги до дітей з боку держави. На сьогодні ситуацію у сфері охорони дитинства ускладнюють соціально-економічні проблеми України. Турбує зменшення чисельності дитячого населення (у 1991 р. чисельність дітей становила – 13 187 117 осіб, частка дітей від загальної кількості населення – 25,5%; станом на 01.01.2014 р. – 8 009 866 осіб та частка 17,7%) [1], наявність проблем у сфері освіти та охорони здоров'я дітей, поширення соціального сирітства, дитячої бездоглядності та безпритульності, девіантних проявів у дитячому середовищі, неефективна система захисту дітей від насильства та жорстокого поводження, насамперед у сім'ї та в системі кримінального провадження. Тому актуальним є дослідження механізмів формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства (далі – ДПОД) в Україні, зокрема їх змістове наповнення, з'ясування особливостей функціонування, здійснення їх теоретичного обґрунтування та вироблення науково-прикладних підходів до вдосконалення цих механізмів.

Аналіз наукової літератури показав, що дослідження механізмів державного управління є предметом вивчення багатьох зарубіжних і вітчизняних науковців, таких як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, А. Дегтяр, В. Князєв, П. Надолішній, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Радченко, Ю. Сурмін, Ю. Тихомиров, О. Федорчак тощо.

Окремі аспекти механізмів державного управління, які стосуються сфери охорони дитинства або її окремих напрямів розкривають: О. Крестовська, О. Темченко, І. Цибуліна (механізми державного управління у сфері захисту прав дитини), В. Лобас (механізми державного соціально-орієнтованого управління), Є. Красняков, Т. Лукіна, Л. Паращенко (механізми державного управління у сфері освіти), М. Білинська, Д. Карамішев, Н. Кризіна, Я. Радиш, Н. Рингач, І. Рожкова (механізми державного управління охороною здоров'я), І. Гасюк (механізми державного управління фізичною культурою та спортом), І. Хожило (механізми державно-громадського управління соціально небезпечними хворобами), І. Горобець (механізми державного управління протидії дитячій безпритульності та

бездоглядності), Н. Назар (механізми державного управління демографічними процесами), М. Батенчук (державні механізми захисту житлових і майнових прав дітей).

Водночас, проблема дослідження механізмів формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні є не достатньо окресленою в науковій історіографії та потребує ретельного вивчення.

Метою статті є дослідження інформаційного та громадського механізмів формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні.

Перш, ніж перейти до безпосереднього розгляду питання про інформаційний та громадський механізми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні з'ясуємо сутність понять: “механізми державного управління” та “механізми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства”.

У науковій літературі поняття “механізми державного управління” є широковживаним, однак зміст його трактують по-різному. Зокрема, Г. Атаманчук вважає, що “механізм державного управління” – це “складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління” [2]. На думку В. Бакуменка та В. Князева, “механізми державного управління” – це “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей” [3]. Як стверджує Ю. Тихомиров, “механізм державного управління” – це “демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси” [4]. Н. Нижник наголошує, що “механізм державного управління” – це “складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта” [5]. Отже, “механізм державного управління” є складним системним утворенням, яке поєднує в собі різні складові.

У науковій літературі відсутнє визначення поняття “механізми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства”. Тому пропонуємо таке авторське трактування зазначеної дефініції: “механізми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства” – це складна система, спрямована на досягнення поставлених цілей у сфері охорони дитинства, яка включає сукупність правових норм, систему органів державної влади та місцевого самоврядування, практичні заходи, засоби, важелі, інструменти, методи, за допомогою яких здійснюється формування та реалізація державної політики у сфері охорони дитинства.

Вважаємо, що до механізмів формування та реалізації ДПОД належать: правовий, організаційний, фінансовий, інформаційний, громадський (рис. 1). У цій статті, як вже було зазначено раніше, зосередимо увагу на розгляді інформаційного та громадського механізмів.

Важливим та актуальним є питання удосконалення інформаційного механізму формування та реалізації ДПОД, зміст якого полягає у такому: проведення у Верховній Раді України щорічних слухань про становище дітей в Україні та підготовка доповіді з цього питання Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України; здійснення різнопланових досліджень із проблем дітей; організація моніторингу у сфері охорони дитинства; інформування громадськості з питань формування та реалізації ДПОД; вплив медіа-простору (ЗМІ, Інтернет-ресурси).



Рис. 1. Механізми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні

Зазначимо, що, відповідно до ст. 5 Закону України “Про охорону дитинства” (№ 2402-III від 26.04.2001 р.), щорічно Кабінет Міністрів України звітує Верховній Раді України про становище дітей. Для забезпечення центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадян України узагальненою інформацією про становище дитячого населення готуються щорічні Державні доповіді про становище дітей в Україні Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України.

Головним виконавцем цього державного замовлення впродовж багатьох років було Міністерство України у справах сім’ї, молоді та спорту та Державний інститут проблем сім’ї та молоді (пізніше – Державний інститут розвитку сім’ї та молоді, тепер – Державний інститут сімейної та молодіжної політики). У процесі проведення адміністративної реформи ці повноваження у 2011 р. були передані Міністерству соціальної політики України. У підготовці Державних доповідей про становище дітей в Україні беруть участь також зацікавлені міністерства, відомства, науково-

дослідні установи. Ухвалюється підготовлена Державна доповідь про становище дітей на засіданні Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства.

На сьогодні в Державних доповідях про становище дітей в Україні не лише різнобічно висвітлено ті чи інші проблеми у сфері охорони дитинства, а й проаналізовано діяльність держави щодо їх вирішення, привернено увагу суспільства до наявних проблем дітей.

Аналітичний огляд Державних доповідей про становище дітей в Україні за період 1991 – 2014 рр. засвідчив, що підготовлено 16 Державних доповідей, з них 9 – тематичні, зокрема: 1997 р., 1998 р. – загального спрямування; 1999 р. – “Соціальний захист дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування”; 2000 р. – “Праця дітей”; 2001 р. – “Захист і забезпечення дотримання житлових та майнових прав дітей”; 2002 р. – загального спрямування; 2003 р. – “Проблеми бездоглядності та безпритульності дітей”; 2004 р. – “Стан та соціальний захист сільських дітей”; 2005 р. – “Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: досвід реформування”; 2006 р., 2007 р. – загального спрямування; 2008 р. – “Реалізація права дитини на виховання в сім’ї”; 2009 р. – “Забезпечення рівних можливостей та прав дітей в умовах зростання ризиків бідності населення”; 2010 р., 2011 р., 2013 р. – загального спрямування.

Потрібно зазначити, що дослідження становища дітей та прогнозування розвитку тенденцій у дитячому середовищі, зокрема підготовка Державних доповідей про становище дітей, є основою інформаційного механізму формування та реалізації ДПОД в Україні. Докладне вивчення та дослідження становища дітей в Україні дало змогу виявити низку прогалин, які існують в інформаційно-статистичних матеріалах щодо дітей [6]. З метою удосконалення цього механізму необхідно, на нашу думку, виробити та застосовувати систему основних показників, які характеризують становище дітей за різними напрямками ДПОД та наводити ці дані щорічно у Державних доповідях про становище дітей, незалежно від їх тематичного спрямування. Це б дало змогу простежувати становище дітей в Україні за тривалі проміжки часу та здійснювати відповідний моніторинг і оцінку за єдиними основними показниками.

Зазначимо, що у функціонуванні інформаційного механізму особливу роль відіграють наукові інституції, а саме: Державний інститут сімейної та молодіжної політики, Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка, Інститут проблем виховання НАПН України, Інститут соціальної та політичної психології НАПН України, Інститут психології ім. Г. С. Костюка НАПН України, Інститут обдарованої дитини НАПН України, Інститут охорони здоров’я дітей та підлітків НАМН України, Інститут педіатрії, акушерства та гінекології НАМН України тощо. Досліджуючи проблематику сфери охорони дитинства, ці установи створюють інформаційно-аналітичне забезпечення процесу формування та реалізації ДПОД.

Окремо потрібно звернути увагу на вплив медіа-простору на формування та реалізацію ДПОД, який має, на нашу думку, три аспекти: по-перше, використання ЗМІ, Інтернет-ресурсів у процесі провадження ДПОД; по-друге, інформування громадськості (національних та міжнародних організацій, установ, які діють в інтересах дітей, дитячих громадських організацій та самоврядних інституцій, а також самих дітей) з метою залучення їх до формування та реалізації ДПОД; по-третє, вплив медіа-простору на формування та розвиток особистості дитини (як позитивний, так і негативний).

Як зазначає А. Дегтяр, у XXI ст. інформація є найважливішим засобом організації та регулювання суспільної життєдіяльності, однією з форм закріплення та поширення знань, дієвим інструментом державного управління. Одержання наявної, збереження створеної та пошук нової, адекватне розуміння й ефективне використання здобутої інформації стають дедалі складнішою справою, що вимагає сил і засобів, застосування сучасних інформаційних технологій [7].

Відтак, удосконалення інформаційного механізму формування та реалізації ДПОД вбачаємо у здійсненні ефективної інформаційної діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони дитинства; наданні розширеного спектру інформаційних послуг; удосконаленні та впровадженні нових інформаційних технологій державно-управлінської діяльності у сфері охорони дитинства; формуванні відповідних інформаційно-аналітичних ресурсів на основі застосування розробленої системи основних показників дослідження становища дітей.

Наступним розглянемо громадський механізм формування та реалізації ДПОД: діяльність міжнародних і національних організацій, дитячих й молодіжних громадських організацій, бізнес-структур, соціальних, самоврядних та інших громадських інституцій в інтересах дітей, громадян (зокрема батьків, опікунів та піклувальників, прийомних батьків та батьків-вихователів), дітей.

Важливою складовою громадського механізму формування та реалізації ДПОД вважаємо діяльність міжнародних та вітчизняних організацій в інтересах дітей. Якщо говорити про міжнародні організації, то це: міжнародні міждержавні організації та міжнародні неурядові організації в інтересах дітей.

Найбільш значимими та впливовими міжнародними міждержавними організаціями в інтересах дітей є: Організація Об'єднаних Націй та її структури, зокрема: Комітет ООН з прав дитини, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Фонд народонаселення ООН (ЮНФПА), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Міжнародна організація праці (МОП), Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО); а також Рада Європи, Європейський Союз, Міжнародна організація з міграції (МОМ) тощо.

Допоміжним органом ООН, який заснований відповідно до положень Конвенції ООН про права дитини (1989 р.) (ст. 43), щоб контролювати дотримання зобов'язань держав за цим договором, є Комітет ООН з прав дитини, який був утворений у 1991 р. Україна періодично, один раз на чотири роки, звітує перед Комітетом ООН з прав дитини про дотримання положень згаданої конвенції. Зокрема: Періодична національна доповідь про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини (2002 р.), Періодична доповідь України Комітету ООН з прав дитини щодо виконання Факультативного протоколу до Конвенції ООН про права дитини з торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії (2005 р.), Національний звіт “Зведена III і IV періодична національна доповідь про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини” (2002 – 2006 рр.)” (2007 р.).

Поряд з поданням державою своєї доповіді громадянське суспільство може підготувати альтернативний звіт, який надає дані про практику реалізації згаданої конвенції, фактичні дані про конкретні порушення, тоді як державний звіт ґрунтується, зазвичай, на законодавстві і статистиці. В Україні неурядові організації підготували три альтернативні звіти: Альтернативний звіт про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини (2002 р.), Альтернативна доповідь про виконання факультативного протоколу до Конвенції ООН про права дитини щодо

торгівлі дітьми, дитячої проституції та дитячої порнографії (2006 р.), Альтернативний звіт про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини (2009 р.).

Стратегічним партнером України з питань формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства є Дитячий фонд ООН – ЮНІСЕФ, який був створений у 1946 р. (сучасна назва з 1953 р.). У багатьох країнах створені Національні ради сприяння ЮНІСЕФ. У виборі країн для надання допомоги ЮНІСЕФ керується такими критеріями: рівень смертності дітей до 5 років; валовий національний продукт на душу населення; загальна чисельність дитячого населення. ЮНІСЕФ своїми заходами впливає на суспільну думку і змушує уряди різних держав замислюватись про теперішнє і майбутнє дітей [8].

ЮНІСЕФ є основним партнером Уряду України з реалізації програм щодо дітей та має своє представництво в Україні. ЮНІСЕФ реалізує в Україні програму, спрямовану на активізацію діяльності щодо зменшення дитячої смертності, покращення охорони материнства, боротьби з ВІЛ/СНІДом, із питань захисту найвразливіших категорій дітей, розробки глобального партнерства для дітей. У цій програмі є чотири підпрограми: “Адвокація, інформаційна та соціальна політика”; “ВІЛ/СНІД, діти і молодь”; “Здоров’я і розвиток дитини”; “Захист дитини”. За підтримки ЮНІСЕФ в Україні розробляється система Devinfo, яка сприятиме створенню національної системи оцінювання і моніторингу державної політики у сфері охорони дитинства, її впливу на становище дітей; розвивається мережа “Лікарня, доброзичлива до дитини”; впроваджується модель муніципального управління “Місто, дружнє до дитини” [9].

Значний внесок у формування та реалізацію ДПОД здійснюють численні міжнародні неурядові організації в інтересах дітей, зокрема: Міжнародний альянс “Врятуємо дітей”, Італійська благодійна асоціація “Soleterra”, Міжнародна асоціація “Друзі дітей”, Міжнародна організація “СОС – Дитяче селище”, Міжнародна благодійна організація “Надія і житло для дітей”, Міжнародна організація ЕКПАТ, Американська неурядова організація “FOCCUS”, Міжнародна благодійна організація “Кожній дитині”, Міжнародна організація Холт Інтернешенел, Міжнародне товариство з профілактики насильства над дітьми і зневажання їх потреб (ІСПКАН), Міжнародний фонд “Благополуччя дітей”, Міжнародний благодійний фонд “Дитячий соціально-реабілітаційний центр “Сонячне світло”, “ОМНІ – Мережа для дітей”, Міжнародна благодійна фундація “Отчий дім” тощо.

Стратегічним партнером Міністерства соціальної політики України в інтересах дітей є Міжнародна благодійна організація “Кожній дитині”, яка сприяє реформуванню системи опіки та піклування, розвитку мережі соціальних служб для незахищених сімей із дітьми. Функціонує ця організація у 18 країнах, в Україні – з 1998 р. Організація реалізує проекти у сфері забезпечення прав дітей; впроваджує проекти, що підтверджують доцільність використання інноваційних підходів у соціальній роботі щодо запобігання вилучення дітей із сімейного середовища; підтримки дітей, які постраждали внаслідок сепарації. Основою її діяльності є представлення та відстоювання інтересів уразливих категорій дітей та сімей з дітьми, лобювання змін для вдосконалення формування та реалізації ДПОД [10].

Таким чином, налагодження міжнародного співробітництва в інтересах дітей Уряду, державних структур та громадських організацій України з міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями є, на нашу думку, важливою складовою громадського механізму формування та реалізації ДПОД, а також одним

із дієвих засобів вирішення нагальних проблем дітей в Україні, особливо на місцевому рівні. Саме допомога та підтримка з боку інших держав (фінансова, інформаційна, технічна тощо) дозволяють деякою мірою компенсувати нестачу відповідних ресурсів, спричинену складним соціально-економічним становищем суспільства.

Отже, проаналізувавши функціонування механізмів формування та реалізації ДПОД в Україні, можна зробити такі висновки:

– по-перше, в Україні сформовані механізми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства, вони функціонують, однак не визначені жодним нормативно-правовим актом та потребують удосконалення;

– по-друге, удосконалення інформаційного механізму формування та реалізації ДПОД вбачаємо у здійсненні ефективної інформаційної діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони дитинства; наданні розширеного спектру інформаційних послуг; удосконаленні та впровадженні нових інформаційних технологій державно-управлінської діяльності у сфері охорони дитинства; формуванні відповідних інформаційно-аналітичних ресурсів на основі застосування розробленої системи основних показників дослідження становища дітей;

– по-третє, потрібно запровадити нові підходи до захисту прав дитини та створити якісно нову національну систему державно-громадського контролю та моніторингу у сфері охорони дитинства;

– по-четверте, треба якнайповніше використовувати громадський потенціал, з його унікальністю та багатогранністю, а для цього кожного разу повинна бути сконструйована локальна модель, яка б враховувала специфічні потреби конкретної ситуації.

Література

1. Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2010 р. [Текст] / Міністерство соціальної політики України ; Держ. інст. сімейної та молодіжної політики. — К. : ДІСМП, 2014. — С. 8.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] / Г. В. Атаманчук. — [2-е изд., доп.]. — М. : Омега-Л, 2004. — С. 86.

3. Державне управління [Текст] : словн.-довід. / [за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. — К. : Вид-во УАДУ, 2001. — С. 116, 117.

4. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса [Текст] / Ю. А. Тихомиров. — М. : Юринформцентр, 1998. — С. 482, 483.

5. Системний підхід в організації державного управління [Текст] / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; [за ред. Н. Р. Нижник]. — К. : УАДУ, 1998. — С. 49.

6. Кривачук Л. Ф. Удосконалення механізму реалізації державної політики щодо дітей в Україні: дослідження становища дітей / Л. Ф. Кривачук // Держава та регіони. Державне управління [Текст]. — 2011. — № 3. — С. 103—110.

7. Дегтяр А. О. Інформація як атрибут державно-управлінської діяльності / А. О. Дегтяр // Держава та регіони. Державне управління [Текст]. — 2010. — № 2. — С. 14—18.

8. Соціальна робота [Текст] : коротк. енциклоп. словн. — К. : ДЦССМ, 2002. — С. 500.

9. Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.unisef.org/ukraine/ukr/index.html>.

10. Представництво Міжнародної благодійної організації “Кожній дитині” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http:// www.p4ec.org.ua](http://www.p4ec.org.ua).

L. Kryvachuk

**PECULIARITIES OF INFORMATION AND PUBLIC MECHANISMS
FOR FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY
IN THE FIELD OF CHILDHOOD PROTECTION IN UKRAINE**

The information and public mechanisms for formulation and implementation of public policy in the field of childhood protection in Ukraine are considered. The focus on clarifying the nature and characteristics of these mechanisms is made. It is noted that new approaches should be adopted to protect rights of the child and to improve qualitatively the national system of state public control and monitoring in the field of childhood protection.

Key words: public policy, childhood protection, public policy in the field of childhood protection, mechanisms, information mechanism, public mechanism.