

**Кривачук Людмила Федорівна**

*професор кафедри соціальних і гуманітарних дисциплін  
Львівської державної фінансової академії, д.держ.упр., доцент*

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ДИТИНСТВА  
ЯК ОКРЕМИЙ НАПРЯМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
РОЗВИТОК ПОНЯТІЙНО КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ**

У статті обґрунтовано необхідність розробки та розвитку понятійно-категоріального апарату державного управління охороною дитинства як окремого напрямку державного управління. Продемонстровано співвідношення державного управління охороною дитинства та державної політики у сфері охорони дитинства. Запропоновано авторський підхід до трактування понять: «державне управління охороною дитинства», «державна політика у сфері охорони дитинства». Визначено специфіку державного управління охороною дитинства.

**Ключові слова:** дитинство, охорона дитинства, державне управління охороною дитинства, державна політика у сфері охорони дитинства.

**Kryvachuk Lyudmyla**

**PUBLIC ADMINISTRATION OF CHILDHOOD  
AS A SEPARATE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION:  
DEVELOPMENT OF CONCEPTUAL AND CATEGORICAL APPARATUS**

The paper emphasizes the need for design and development of conceptual and categorical apparatus of public administration of childhood as a separate direction of public administration. Demonstrated the value of public administration of childhood and policy on child welfare. The author approach to the interpretation of terms: “public administration of childhood”, “state policy in the field of child welfare”. The specificity of the public administration of childhood.

**Keywords:** childhood, child welfare, public administration of childhood, state policy in the field of child welfare.

**Кривачук Людмила Федоровна**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
ОХРАНОЙ ДЕТСТВА КАК ОТДЕЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЙНО-  
КАТЕГОРИАЛЬНОГО АППАРАТА**

В статье обоснована необходимость разработки и развития понятийно-категориального аппарата государственного управления охраной детства как отдельного направления государственного управления. Продемонстрировано соотношение государственного управления охраной детства и государственной политики в сфере охраны детства. Предложен авторский подход к трактовке понятий: «государственное управление охраной детства», «государственная политика в сфере охраны детства». Определена специфика государственного управления охраной детства.

**Ключевые слова:** детство, охрана детства, государственное управление охраной детства, государственная политика в сфере охраны детства.

**Постановка проблеми.** Охорона дитинства визначена стратегічним загальнонаціональним пріоритетом багатьох країн світу. Вкладаючи ресурси в дитинство, здійснюючи формування та реалізацію державної політики у сфері охорони дитинства в Україні держава зміцнює майбутні продуктивні сили, забезпечує стабільність добробуту нації, готує громадян, здатних перебрати управління державними та суспільними справами. Виклики сьогодення вимагають перегляду низки процедур реалізації в Україні прав дитини, передбачених Конвенцією ООН про права дитини та чинним вітчизняним законодавством. У системі нормативно-правового забезпечення процесу формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні немає ухвалені Концепції державної політики у сфері охорони

дитинства. За таких умов назріла гостра потреба в посиленні уваги до дітей з боку держави, виробленні науково обґрунтованих концептуальних засад провадження державної політики у сфері охорони дитинства, що своєю чергою потребує розвитку та розробки відповідного понятійно-категоріального апарату.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Важливу роль у формуванні методологічних засад державного управління охороною дитинства відіграли роботи вітчизняних і зарубіжних учених у сфері державного управління: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, П. Петровського, В. Цветкова та ін. Значний внесок в осмислення проблеми формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні здійснили праці вітчизняних і зарубіжних учених стосовно аналізу та провадження державної політики, зокрема таких науковців, як: Дж. Андерсен, Т. Брус, О. Валевський, Л. Ган, М. Говлет, Б. Гогвуд, Т. Дай, В. Данн, В. Дженкінс, О. Дем'янчук, Л. Пал, В. Парсонс, М. Рамеш, В. Романов, О. Рудік, В. Терличка тощо. Проблематику охорони дитинства, захисту прав дітей у різних аспектах досліджували у своїх працях: О. Балакірева, Г. Бевз, О. Безпалько, А. Богуш, Н. Гавриш, І. Голубева, І. Загарницька, І. Зверева, А. Капська, О. Квас, Л. Нефьодова, Л. Обухова, В. Оржеховська, М. Осоріна, Ж. Петрочко, І. П'єша, Т. Семигіна, І. Трубавіна, Л. Українець, І. Цибуліна та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Аналіз наукової літератури показав, що, незважаючи на наявність різноаспектних та багатопланових досліджень у сфері охорони дитинства, проблематика розробки понятійно-категоріального апарату державного управління охороною дитинства як окремого напрямку державного управління є малодослідженою.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є розробка понятійно-категоріального апарату державного управління охороною дитинства, зокрема представлення авторського підходу до трактування дефініцій: «державне управління охороною дитинства», «державна політика у сфері охорони

дитинства», а також виокремлення специфіки державного управління охороною дитинства.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління виступає особливим типом соціального управління, за яким державні інститути, як ієрархізований суб'єкт: володіють універсальним комплексом державно-владних повноважень; офіційно застосовують сукупність методів управління, зокрема примусові механізми; використовують легітимні форми соціального спілкування і засоби взаємодії з групами й індивідами; цілеспрямовано регулюють колективні ресурси соціуму [14].

Тому, розглядаючи державне управління як вид соціального управління та владний механізм провадження державної політики, з огляду на проблематику дослідження, важливо з'ясувати сутність поняття «державне управління охороною дитинства», перед тим уточнивши сутність поняття «державне управління». Так, в Енциклопедичному словнику з державного управління (за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна) державне управління визначено, як «діяльність держави (органів державної влади), яка спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [6, с. 150]. За тлумаченням В. Авер'янова, державне управління є «особливим і самостійним різновидом діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади» [4, с. 6–7]. Інші дослідники, зокрема, Н. Нижник пропонує розглядати державне управління як «діяльність органів і установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулювальних, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб» [11, с. 142].

Отже, наведені дефініції дають змогу глибше зрозуміти сутність державного управління та обґрунтувати державне управління охороною дитинства як окремий напрям державного управління, спрямований на

вироблення теоретико-методологічних засад та науково-практичних підходів до формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в сучасній Україні.

Пропонуємо таке авторське визначення цього поняття: державне управління охороною дитинства – це окремий напрям державного управління, цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив системи органів державного управління на сферу охорони дитинства з метою забезпечення повноцінного розвитку, виховання та соціалізації дітей, захисту їх прав та інтересів, який здійснюється з урахуванням концептуальних засад державної політики у сфері охорони дитинства та основних тенденцій у дитячому середовищі.

Державне управління охороною дитинства, на нашу думку, потрібно розглядати як:

- науково-методологічний напрям науки державного управління, у межах якого слід здійснювати аналіз державної політики у сфері охорони дитинства та виробляти науково обґрунтовані підходи до функціонування системи органів державної влади у сфері охорони дитинства, підвищення ефективності їх діяльності;

- навчальну дисципліну в системі вищої та післядипломної освіти, мета якої – надати цілісне уявлення про зміст державного управління охороною дитинства, особливості провадження державної політики у сфері охорони дитинства та її основні напрями, систему нормативно-правового забезпечення, технології державно-управлінської діяльності у сфері охорони дитинства;

- професійну державно-управлінську діяльність, спрямовану на ефективне функціонування сфери охорони дитинства, забезпечення та захист прав дітей, їх повноцінний і гармонійний розвиток.

Державне управління у кожній сфері має свою специфіку. Вважаємо, що державне управління охороною дитинства має такі особливості:

- по-перше, державне управління охороною дитинства є відкритою системою, важливою складовою якої є діти;

– по-друге, діти виступають не лише об'єктом державної політики у сфері охорони дитинства, а й суб'єктом державотворчих процесів у сфері охорони дитинства;

– по-третє, діти є специфічною соціально-демографічною групою населення та володіють віковими, психологічними та соціальними особливостями, які необхідно враховувати;

– по-четверте, ефективність державного управління охороною дитинства важко оцінити, оскільки не завжди відразу видно результати;

– по-п'яте, щоб досягнути високого рівня ефективності державного управління охороною дитинства, потрібно скеровувати державно-управлінську діяльність, враховуючи специфіку сфери охорони дитинства, не на мінімізацію витрат і ресурсів, а на їх раціональне використання та на максимальне забезпечення інтересів дитини.

Розглядаючи формування та реалізацію державної політики, зокрема державної політики у сфері охорони дитинства, зазначимо, що владним механізмом провадження державної політики, як зазначає В. Тертичка, виступає державне управління, яке може бути «досконалим урядуванням або забюрократизованим процесом» [13, с. 652].

Окрім того, слід зауважити, що державне управління здійснюється у трьох напрямках: перший – державне будівництво; другий – формування державної політики; третій – реалізація державної політики. Відтак, акцентуємо увагу на другому та третьому напрямках. Як зазначає В. Бакуменко, формування державної політики охоплює розроблення державної політики з основних напрямів діяльності держави (загальні орієнтири для дій та прийняття рішень); визначення або корекція цілей та функцій органів державної влади, необхідного кадрового забезпечення; програмування (формування плану дій); розробка сценаріїв досягнення цілей органів державної влади (складу і послідовності завдань, програм, проектів, інших заходів); складання бюджету (розрахунок обсягу витрат і розподіл ресурсів стосовно робіт, що заплановані для досягнення цілей); реалізація державної політики охоплює здійснення функцій

державного управління (оперативне й тактичне управління) для досягнення визначених цілей держави на певному періоді її історичного розвитку [1, с. 22–24].

Досліджуючи методологічні основи формування та реалізації державної політики, варто звернутись також до праці П. Петровського «Методологічні аспекти впровадження державної політики», який зазначає, що поняття «здійснення державної політики» – це «загальна назва політичної діяльності органів або представників державної влади з точки зору її результативності, що складається із двох взаємопов'язаних етапів. Перший є шляхом, здійснюваним думкою від певного реального стану політичного життя до його висвітлення у системі знання і розуміння. Тут відбувається формування умоглядних (віртуальних) результатів – ідей, концепцій, доктрин (інакше кажучи, бачень і упереджень), а також визначення намірів, програм, завдань тощо. На другому етапі відбувається впровадження або втілення у життя сформованих раніше концепцій або проектів» [9]. Отже, власне перший етап є формуванням державної політики, а другий етап – реалізацією державної політики.

Державну політику формують тільки окремі органи державної влади, переважно вищі, а реалізацію здійснює вся система державного управління. Відповідно до ст. 85 Конституції України, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України, а здійснення внутрішньої і зовнішньої політики віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України (ст. 116) [7]. Державна політика в окремій сфері суспільної діяльності проголошується відповідним правовим актом (Законом України, Постановою Кабінету Міністрів України тощо).

Основні засади державної політики у сфері охорони дитинства в сучасній Україні визначено Законом України «Про охорону дитинства» (від 26.04.2001 р. № 2402-III). Зокрема, у ст. 4 цього Закону визначено таку систему заходів щодо охорони дитинства:

– визначення основних правових, економічних, організаційних, культурних та соціальних засад щодо охорони дитинства, удосконалення

законодавства про правовий і соціальний захист дітей, приведення його відповідно до міжнародних правових норм у цій сфері;

– забезпечення належних умов для охорони здоров'я, навчання, виховання, фізичного, психічного, соціального, духовного та інтелектуального розвитку дітей, їх соціально-психологічної адаптації та активної життєдіяльності, зростання в сімейному оточенні в атмосфері миру, гідності, взаємоповаги, свободи та рівності;

– здійснення державної політики, спрямованої на реалізацію цільових програм з охорони дитинства, надання дітям пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі виховання, навчання, підготовки до трудової діяльності, заохочення до наукових досліджень з актуальних проблем дитинства;

– встановлення відповідальності юридичних і фізичних осіб (посадових осіб і громадян) за порушення прав і законних інтересів дитини, заподіяння їй шкоди [10].

Досліджуючи проблему розробки понятійно-категоріального апарату державного управління охороною дитинства, слід зосередити увагу на з'ясуванні сутності поняття «державна політика у сфері охорони дитинства», перед тим уточнивши сутність поняття «державна політика».

Існує широкий набір визначень поняття «державна політика», як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій літературі. Зокрема, Т. Дай пропонує досить коротке визначення державної політики як «будь-чого, що влада вибирає, робити це чи не робити» [17]. В. Дженкінс визначає державну політику як «набір взаємопов'язаних рішень, прийнятих суб'єктом політики чи їх групою для вибору цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної ситуації, в якій ці рішення мають, в принципі, бути в межах повноважень цих суб'єктів» [18]. Більш загальне визначення пропонує Дж. Андерсон, який розуміє державну політику як «цілеспрямований курс дій, що виконується суб'єктом чи їх групою, що займаються проблемою чи питанням» [16]. Це визначення додає два елементи до тих, які запропонували Т. Дай і В. Дженкінс. По-перше, у ньому зазначається, що політичні рішення часто ухвалює група



суб'єктів, а не окремий суб'єкт; по-друге, визначення Дж. Андерсона висвітлює зв'язок між дією уряду та сприйняттям, реальним чи ні, існування проблеми чи питання, що вимагають дій [3, с. 14].

Найбільш уживаним є визначення, запропоноване канадським науковцем Леслі А. Палом: «державна політика – це напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем» [8, с. 22]. Таке ж трактування державної політики наведено у Словнику з державного управління [5]. В Енциклопедичному словнику з державного управління державну політику визначають як «дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності» [6, с. 144].

Важливо також звернутися до трактувань державної політики, наведених вітчизняними науковцями. Так, державну політику як «відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність...» розглядають відомі фахівці у галузі державного управління В. Тертичка, В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. Зокрема, у праці «Вступ до аналізу державної політики» В. Романов, О. Рудік, Т. Брус зазначають, що «державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства» [12, с. 14]. В. Тертичка у монографії «Державна політика: аналіз та здійснення в Україні» пропонує таке авторське трактування цього поняття: «державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [13, с. 82]. Інші науковці, наприклад, О. Валевський визначає державну політику як «дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства» [2, с. 9].

Слід зазначити, що вчені та фахівці у сфері охорони дитинства оперують різними поняттями щодо позначення державної політики у зазначеній сфері, зокрема: «державна політика у сфері охорони дитинства», «державна політика щодо охорони дитинства» (наприклад, ці два терміни одночасно використовують у Законі України «Про охорону дитинства» (від 26.04.2001 р. № 2402-III) [10]), «державна політика стосовно дитинства», «державна політика щодо дітей» тощо. Для уніфікації цього поняття пропонуємо застосовувати термін «державна політика у сфері охорони дитинства».

Як показав аналіз наукової літератури, насамперед державно-управлінського спрямування, у наукових доробках немає визначення поняття «державна політика у сфері охорони дитинства». Однак, безперечно, заслуговує на увагу трактування поняття «державна політика забезпечення захисту прав дітей», уведені в науковий обіг І. Цибуліною, зокрема: «державна політика забезпечення захисту прав дітей – це система діяльності суб'єктів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських формувань щодо забезпечення належних умов всебічного розвитку дитини» [15].

Враховуючи вищезазначене, пропонуємо авторське трактування досліджуваної дефініції, а саме: державна політика у сфері охорони дитинства – це складник загальнодержавної політики, специфічна, пріоритетна діяльність держави та її інституцій у сфері охорони дитинства, що включає систему цілей, пріоритетів, завдань, принципів, напрямів, механізмів її формування та реалізації з метою створення соціально-економічних, політико-правових, організаційних умов та гарантій для фізичного, інтелектуального, культурного розвитку дітей, забезпечення й захисту їх прав та законних інтересів.

**Висновки.** Отже, вивчення стану наукової розробки проблеми державного управління охороною дитинства, дослідження теоретичних основ державної політики у сфері охорони дитинства створили методологічне підґрунтя для подальшого дослідження та дали змогу зробити такі висновки:

1. Удосконалено понятійно-категоріальний апарат державного управління охороною дитинства, зокрема розроблено та введено у науковий обіг поняття:

– «державне управління охороною дитинства» – окремий напрям державного управління, цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив системи органів державного управління на сферу охорони дитинства з метою забезпечення повноцінного розвитку, виховання та соціалізації дітей, захисту їх прав та інтересів, який здійснюється з урахуванням концептуальних засад державної політики у сфері охорони дитинства та основних тенденцій у дитячому середовищі;

– «державна політика у сфері охорони дитинства» – складова загальнодержавної політики, специфічна пріоритетна діяльність держави та її інституцій у сфері охорони дитинства, яка включає систему цілей, пріоритетів, завдань, принципів, напрямів, механізмів її формування та реалізації з метою створення соціально-економічних, політико-правових, організаційних умов і гарантій для фізичного, інтелектуального, культурного розвитку дітей, забезпечення й захисту їх прав та законних інтересів.

## 2. Державне управління охороною дитинства доцільно розглядати як:

– науково-методологічний напрям науки державного управління, у межах якого слід здійснювати аналіз державної політики у сфері охорони дитинства та виробляти науково обґрунтовані підходи до функціонування системи органів державної влади у сфері охорони дитинства, підвищення ефективності їх діяльності;

– навчальну дисципліну в системі вищої та післядипломної освіти, мета якої – надати цілісне уявлення про зміст державного управління охороною дитинства, особливості провадження державної політики у сфері охорони дитинства та її основні напрями, систему нормативно-правового забезпечення, технології державно-управлінської діяльності у сфері охорони дитинства;

– професійну державно-управлінську діяльність, спрямовану на ефективне функціонування сфери охорони дитинства, забезпечення та захист прав дітей, їх повноцінний і гармонійний розвиток.

3. Здійснюючи формування та реалізацію державної політики у сфері охорони дитинства, треба враховувати такі специфічні особливості державного управління охороною дитинства:

– державне управління охороною дитинства є відкритою системою, важливою складовою якої є діти;

– діти виступають не лише об'єктом державної політики у сфері охорони дитинства, а й суб'єктом державотворчих процесів у сфері охорони дитинства;

– діти є специфічною соціально-демографічною групою населення та володіють віковими, психологічними й соціальними особливостями, які необхідно враховувати;

– ефективність державного управління охороною дитинства важко оцінити, оскільки не завжди відразу видно результати;

– для досягнення високого рівня ефективності державного управління охороною дитинства потрібно скеровувати державно-управлінську діяльність, враховуючи специфіку сфери охорони дитинства, не на мінімізацію витрат і ресурсів, а на їх раціональне використання та на максимальне забезпечення інтересів дитини.

### **Література.**

1. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

2. Валевський О. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

3. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябова]. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.

4. Державне управління в Україні / [за ред. В. Авер'янова]. – К., 1999. – 256 с.

5. Державне управління : словник-довідник / [за заг. ред. В. Князева, В. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 228 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / [укл.: Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін. ; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
9. Петровський П. Методологічні аспекти впровадження державної політики / П. Петровський // Державне управління: теорія та практика : електронне наукове фахове видання. – К. : НАДУ, 2007. – № 1 (5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1>.
10. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>.
11. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : [монографія] / [за заг. ред. Н. Нижник]. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.
12. Романов В. Вступ до аналізу державної політики / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
13. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : [монографія] / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
14. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики / В. Тертичка // Вісник державної служби України. – № 4. – 2000. – С. 83–89.
15. Цибуліна І. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / І. Цибуліна ; Харківський

регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України. – Харків, 2006. – 20 с.

16. Anderson James E. Public Policy Making: An Introduction / James E. Anderson. – Boston : Houghton Mifflin Company, 1984.

17. Dye Thomas R. Understanding Public Policy / Thomas R. Dye. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1972.

18. Jenkins William I. Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective / William I. Jenkins. – London : Martin Robertson, 1978.