УДК 316.334.3(477)
ББК 66.3(0)5(4Укр)

Л.Ф. Кривачук

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ДЕТСТВА В УКРАИНЕ

L.F. Krivachuk
Conceptual Approaches to the Formation and Implementation of State Policy in the Field of Child Protection in Ukraine

Scientific and methodological approaches and features of the formation and implementation of state policy in the field of child protection are studied. The strategic priorities and mechanisms for the formation and implementation of state policy in the field of child protection are identified.

Key words and word-combinations: public policy, child protection, approaches, strategy.

Исследуются научно-методологические подходы и особенности формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства. Определены стратегические приоритеты и механизмы формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства.

Ключевые слова и словосочетания: государственная политика, охрана детства, подходы, стратегия.

Процесс формирования и реализации государственной политики, в частности государственной политики в сфере охраны детства, имеет свои особенности, что отражено в ряде методологических подходов к развитию данного явления. Первые попытки представить осуществление политики как последовательность определенных этапов были сделаны в 1940–1960-х годах Г. Саймоном и Г. Лассвеллом, предложившим свои обоснования действий управленческих структур. Позже эту схему разнообразили, усложнили, приспосабливая каждый раз к конкретным ситуациям [1, с. 44].

В. Парсонс указывает на цикличность процесса политики и выделяет следующие основные шесть этапов: определение пробле-

мы; поиск альтернативных вариантов (решений); оценка вариантов; выбор варианта политики; внедрение; оценивание [2, с. 85]. На цикличность процесса государственной политики обращал внимание В. Данн, который, совершенствуя подход Дж. Андерсона [3], предложил пять этапов процесса осуществления политики: установление повестки дня; формулирование проблемы; формирование политики; внедрение политики; оценка политики [4, с. 36–41].

Процесс создания политики, как отмечают М. Говлет и М. Рамеш, можно разбить на отдельные подпроцессы, связанные между собой образованием непрерывного цикла. Стадии цикла соответствуют пяти стадиям решения прикладных проблем: установление повестки дня (признание наличия проблем); формулирование политики (предложение возможных решений); принятие решений в государственной политике; внедрение государственной политики; воплощение принятых решений; оценка государственной политики (окончательный анализ и оценка результатов) [5, с. 118–201, 217].

Осуществление политики – сложная проблема. В этом процессе нельзя предусмотреть всех возможных важных административных деталей. В связи с этим исследователи государственной политики считают, что осуществление политики – это одна из самых сложных фаз ее развития. Б. Гогвуд и Л. Ган показали это на собственной модели «совершенного осуществления политики» и определили десять предпосылок этого процесса [6].

Вместе с тем, как отмечает Лесли А. Пал, «немного пессимистический вывод заключается в том, что в определенной степени мы должны быть готовы к неудаче, потому, что политика почти никогда не осуществляется совершенно. Мудрость в делах осуществления политики начинается с понимания того, что оно и тяжелое, и имеет характер эксперимента, поэтому осуществление политики – это процесс выполнения, совершенствования, реализации планов и концепций» [7, с. 249, 256].

При этом ключевым следует считать тезис Лесли А. Пала о том, что основой формирования и реализации любой государственной политики является концепция. Однако в современной Украине, несмотря на то что охрана детства определена на законодательном уровне в Законе Украины «Об охране детства» «стратегическим общенациональным приоритетом» [8], приходится констатировать, что с момента ратификации в Украине Конвенции ООН о правах ребенка в 1991 г. и до сих пор не было принято на законодательном уровне документа стратегического методологического характера – доктрины, декларации, концепции, который бы определял концептуальные основы формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства (далее – ГПОД). Например, Декларация «Об общих началах государственной молодежной политики в Украине» была принята в 1992 г., Концепция государственной семейной политики – в 1999 г.

Государственная политика в сфере охраны детства, как и в целом государственная политика, осуществляется в трех направлениях: государственное строительство, формирование государственной политики, реализация государственной политики. Таким образом, предметом исследования являются второе и третье направления: формирование и реализация государственной политики в сфере охраны детства.

Государственную политику формируют только отдельные органы государственной власти, преимущественно высшие, а реализацию осуществляет вся система

государственного управления. Определение основ внутренней и внешней политики относится к полномочиям Верховной Рады Украины, а осуществление внутренней и внешней политики отнесено к компетенции Кабинета Министров Украины. Государственная политика в отдельной сфере провозглашается соответствующим нормативно-правовым актом – Законом Украины, Постановлением Кабинета Министров Украины и т.д. Государственную политику в сфере охраны детства в современной Украине регулирует Закон Украины «Об охране детства» [8].

Как показал анализ нормативно-правовой базы за период 1991–2012 гг., впервые на законодательном уровне в Украине понятие «государственная политика в сфере охраны детства» было использовано в 2001 г. в Законе Украины «Об охране детства», однако сегодня данное понятие или подобное по смыслу понятие не определено ни одним нормативно-правовым актом Украины. В связи с этим предлагается авторское определение этой дефиниции: государственная политика в сфере охраны детства – это составляющая общегосударственной политики, специфическая, приоритетная деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и других институтов в сфере охраны детства, которая включает систему приоритетов, задач, принципов, основных направлений и механизмов с целью создания социально-экономических, политико-правовых, организационных условий и гарантий для физического, интеллектуального, культурного развития детей, обеспечения и защиты их прав и законных интересов.

Концепция государственной политики в сфере охраны детства должна стать теоретико-методологической и нормативно-правовой основой ГПОД и, по нашему мнению, включать концептуальные положения и идеи, определяющие цель, стратегические приоритеты, главные задачи, принципы, направления, механизмы формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства.

Цель государственной политики в сфере охраны детства понимается как создание социально-экономических, политико-правовых, организационных условий и гарантий для физического, интеллектуального, культурного развития детей, обеспечения и защиты их прав и законных интересов.

Важным элементом Концепции государственной политики в сфере охраны детства являются, с нашей точки зрения, стратегические приоритеты этой политики. Государственная политика в сфере охраны детства основывается на признании за детьми всей полноты социально-экономических, политических, личных прав и свобод, закрепленных Конституцией Украины и другими нормативно-правовыми актами, действующими на территории Украины. Следовательно, стратегическим приоритетом государственной политики в сфере охраны детства выступает, на наш взгляд, приоритет прав детей.

Статья 3 Конвенции ООН о правах ребенка (1989) устанавливает основной принцип государственной политики в сфере охраны детства: «Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка» [9]. Таким образом, этот принцип определяет второй стратегический приоритет государственной политики в сфере охраны детства – приоритет интересов детей.

При осуществлении государственной политики в сфере охраны детства следует учитывать интересы детей, которые сегодня должны стать активными участниками решения задач, стоящих перед государством и обществом. Необходимо на государственном уровне создавать условия для самореализации детей и включения их в процессы развития государства. Это расширит социальную базу преобразований, обеспечит социальное, культурное и экономическое воспроизводство и развитие страны. Отсюда следует третий стратегический приоритет государственной политики в сфере охраны детства – приоритет участия детей.

Создать эффективную адекватную современным требованиям государственную политику в сфере охраны детства, учитывающую особенности современного государства, общества, детей, – первоочередная задача государственной власти. Одновременно это требует соответствующих финансовых ресурсов и смещения акцентов в направлении приоритетного финансирования программ, касающихся детей. Так, четвертым стратегическим приоритетом государственной политики в сфере охраны детства является приоритет эффективного финансирования сферы охраны детства.

Итак, к стратегическим приоритетам государственной политики в сфере охраны детства следует отнести приоритет прав детей; приоритет интересов детей; приоритет участия детей; приоритет эффективного финансирования сферы охраны детства.

На современном этапе развития государства среди важных задач государственной политики в сфере охраны детства можно выделить следующие:

– изучение и мониторинг положения детей; создание условий и гарантий для обеспечения благополучия детей;

– создание равных условий для доступа каждого ребенка к высококачественному образованию в целях обеспечения развития личности, общества и государства; пропаганда национальной культуры и духовного наследия; содействие духовному и культурному развитию детей; поддержка одаренных детей;

– обеспечение условий для рождения здорового ребенка; сохранение здоровья каждого ребенка в течение всего периода детства; обеспечение доступа к высококачественным медицинским услугам; формирование здорового образа жизни детей;

– создание условий для утверждения в обществе семейных ценностей, материального обеспечения семей с детьми, обеспечение их нравственного здоровья; воспитание ответственного отцовства и предотвращение социального сиротства; реабилитация безнадзорных и беспризорных детей, склонных к бродяжничеству и попрошайничеству; развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки;

– обеспечение социально-правовой защиты детей разных категорий (детей-сирот и детей, лишенных родительського попечения, детей-инвалидов, детей-беженцев, детей с девиантным поведением и т.д.); предоставление им высококачественных психологических, социально-педагогических, социально-медицинских, юридических, информационных услуг; создание условий и гарантий для их развития и социализации;

– осуществление мероприятий по профилактике негативных явлений среди детей; противодействие торговле детьми, сексуальной эксплуатации детей, насилию и жестокому обращению с детьми;

– обеспечение реализации права детей высказывать свое мнение; формирование навыков принятия социально мотивированных решений; развитие детских общественных организаций, их государственная поддержка и повышение действенности.

Для формирования и реализации ГПОД следует определить принципы, на которых основана эта политика. Под принципами понимают главное, исходное положение теории, учения, науки, мировоззрения; руководящую идею; основное правило деятельности [10, с. 262]. На наш вигляд, основными принципами государственной политики в сфере охраны детства выступают следующие: принцип обеспечения и защиты прав, гарантий и законных интересов детей; принцип наилучшего обеспечения интересов детей; принцип приоритета; принцип гуманности; принцип участия; принцип партнерства.

Принцип обеспечения и защиты прав, гарантий и законных интересов детей требует создания в государстве необходимых условий и гарантий для обеспечения определенных законодательством Украины прав и свобод детей на всей территории Украины, «независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения детей и их родителей (или лиц, их заменяющих) или любых других обстоятельств», а также гарантирование государством «всем детям равного доступа к бесплатной юридической помощи, необходимой для защиты их прав» [8]. Сегодня чрезвычайно важно в формировании и реализации государственной политики в сфере охраны детства сместить приоритеты в направлении обеспечения задекларированных на законодательном уровне прав, свобод и гарантий детей.

Принцип наилучшего обеспечения интересов детей предусматривает, как указано в Конвенции ООН о правах ребенка (1989), ратифицированной в Украине в 1991 г., что «во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка» [9].

Принцип приоритета состоит в соблюдении и учете в процессе формирования и реализации ГПОД предложенных в концепции стратегических приоритетов (приоритет прав детей, приоритет интересов детей, приоритет участия детей, приоритет эффективного финансирования сферы охраны детства). В то же время, согласно этому принципу, должны осуществляться и поддерживаться прежде всего те программы, проекты и инициативы, которые способствуют решению острейших по времени и ситуации проблем детей.

Принцип гуманности требует на всех этапах формирования и реализации ГПОД ориентироваться на ребенка, его потребности, интересы, ценности; при этом обязательным является гуманное отношение к ребенку, учет его индивидуальных особенностей. Руководствуясь принципом гуманности в формировании и реализации ГПОД, следует использовать в отношении детей преимущественно методы воспитания и убеждения, предусматривающие принятие принудительных мер лишь после исчерпания всех других мер воздействия на пове-

дение детей, сохранение тайны о детях, совершивших правонарушения и к которым применялись меры индивидуальной профилактики, недопустимость унижения чести и достоинства детей, жестокого обращения с ними [11].

Принцип участия определяет, что активным субъектом ГПОД выступают дети, детские общественные организации, другие социальные и общественные детские учреждения. Важным представляется участие детей в принятии решений, касающихся как их непосредственно, так и в целом процесса осуществления государственной политики в сфере охраны детства. Практика государственного управления подтверждает правомерность соблюдения этого принципа, поскольку именно принцип участия предусматривает включение детей во все властные структуры, общественные объединения и институты, активную деятельность в них.

Принцип партнерства предусматривает привлечение к формированию и реализации ГПОД различных государственных, общественных и социальных институтов, действующих в интересах детей; развитие международного сотрудничества; использование дополнительных ресурсов для реализации государственных социальных программ в сфере охраны детства; координацию усилий в исследованиях и анализе результатов, их постоянном оценивании и открытом обсуждении; обобщение лучших достижений, обмен опытом; обеспечение межотраслевого многоуровневого сотрудничества, приспособленного к реалиям внедрения политики.

Концептуальным положением предлагаемой Концепции государственной политики в сфере охраны детства является то, что формирование и реализацию такой политики следует, по нашему мнению, осуществлять в двух системах – «ребенок – семья» и «ребенок – общество». Государственное управление охраной детства целесообразно осуществлять в рамках этих двух систем, воздействуя на ребенка через семью и через общество. Следовательно, направления ГПОД можно определить в двух системах – «ребенок – семья» и «ребенок – общество».

К основным направлениям государственной политики в сфере охраны детства в системе «ребенок – общество», с нашей точки зрения, относятся образование, культурное и духовное развитие детей; охрана здоровья и формирование здорового образа жизни детей; социально-правовая защита детей; профилактика негативных явлений среди детей; участие детей в жизни общества, формировании и реализации ГПОД.

Основными направлениями государственной политики в сфере охраны детства в системе «ребенок – семья», по нашему мнению, являются создание условий для воспитания и социализации детей в семье; предотвращение детской беспризорности; развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, лишенных родительского попечительства; государственная социальная поддержка семей с детьми; противодействие насилию в семье и жестокому обращению с детьми.

Формирование и реализация любой деятельности осуществляется посредством механизмов, под которыми в основном понимают совокупность способов и средств реализации целей, преобразования планов в действия; определение порядка конкретного вида деятельности. В понятие «механизм государственного управления» включаются те практические меры, средства, рычаги, стимулы, с помощью которых органы государственного управления влияют на общество с целью достижения поставленных перед ними целей [12, с. 16].

Инструментарий и механизмы формирования и реализации государственной политики, которые одновременно выступают элементом содержания этой политики, утверждает В. Тертичка, необходимо анализировать как один из главных факторов создания и осуществления эффективной политики, так как проблемы и цели в любой сфере общественной деятельности являются относительно постоянными и общепонятными, а инструменты и механизмы внедрения преимущественно определены нечетко [13, с. 94].

В настоящее время в Украине механизмы формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства законодательно не определены ни одним нормативно-правовым актом, поэтому важными элементами Концепции государственной политики в сфере охраны детства необходимо считать, по нашему мнению, следующие механизмы формирования и реализации государственной политики в сфере охраны детства:

– правовой механизм: принятие нормативно-правовых актов, решений органов государственной власти, местного самоуправления, направленных на формирование и реализацию ГПОД; разработка и принятие государственных целевых программ;

– организационный механизм: деятельность в органах государственной власти, местного самоуправления структурных подразделений и коллегиальных органов, занимающихся проблемами детей и действующих в сфере охраны детства;

– информационный механизм: проведение ежегодных слушаний о положении детей; разноплановые исследования по проблемам детей; осуществление мониторинга в сфере охраны детства; информирование общественности по вопросам формирования и реализации ГПОД; влияние медиапространства (СМИ, Интернет-ресурсы);

– социальный механизм: деятельность национальных и международных организаций, детских и молодежных общественных организаций, социальных, и других общественных институций в интересах детей;

– финансовый механизм: выделение в государственном и местном бюджетах целевых средств на финансирование ГПОД; деятельность специальных фондов.

Таким образом, представляется, что от продуманной и эффективной государственной политики в сфере охраны детства зависит обеспечение достойной жизни будущих поколений юных граждан. Предлагаемые концептуальные подходы к формированию и реализации государственной политики в области охраны детства должны способствовать развитию данных направлений в этой сфере, совершенствованию государственного регулирования в рамках охраны детства и улучшению положения детей в стране.

Библиографический список

1. *Дем'янчук О.* Державна політика і державне управління: політологічні аспекти. К., 2008.

2. *Парсонс В.* Публічна політика: вступ до теорії і практики аналізу політики / пер. з англ. О. Дем'янчука. К., 2006.

3. *Anderson James E.* Public Policymaking. Boston, 2000.

4. *Данн Вільям Н.* Державна політика: основи аналізу / пер. з англ. Г. Краснокутського. Одеса, 2005.

5. *Говлет М., Рамеш М.* Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / пер. з англ. О. Рябова. Львів, 2004.

6. *Hogwood Brian W., Gunn Lewis A.* Policy Analysis for the Real World. Oxford, 1984.

7. *Пал Леслі А.* Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюб. К., 1999.

8. Об охране детства: Закон Украины от 26 апр. 2001 г. № 2402-III (в ред. от 1 янв. 2013 г.). URL: http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14

9. Конвенция ООН о правах ребенка от 20 нояб. 1989 г. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021

10. Социологический энциклопедический словарь / ред.-коор. акад. РАН Г.В. Осипов. М., 2000.

11. Об органах и службах по делам детей и специальных учреждениях для детей: Закон Украины от 24 янв. 1995 г. № 20/95-ВР (в ред. от 1 янв. 2013 г.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/95-вр

12. *Бакуменко В.Д., Руденко О.М.* Методологічні аспекти аналізу суб'єктів державного управління // Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. праць. К., 2009. Вип. 1. С. 6–18.

13. *Тертичка В.В.* Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: дис. … д-ра держ. упр.: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». К., 2004.

G.V. Tovkanets
Active Forms and Methods of Training in Educational Process of Czech Republic and Slovakia's Higher Education

The implementation of active forms and methods of training students in modern educational process of higher educational institutions in Czech Republic and Slovakia is considered. The main attention is drawn to the virtual projective and cooperative learning.

Key words and word-combinations: project method, cooperative learning, information and communication medium of instruction, Czech Republic, Slovakia.

Рассматриваются вопросы внедрения активных форм и методов обучения студентов в современном учебно-воспитательном процессе высших учебных заведений Чехии и Словакии. Основное внимание привлечено к виртуальному, проективному и кооперативному обучению.

Ключевые слова и словосочетания: метод проектов, кооперативное, виртуальное и проективное обучение, информационно-комуникационные средства обучения, Чехия, Словакия.

УДК 371.3(437)
ББК 74.202(4Чех)+(4Сло)

А.В. Товканец

АКТИВНЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОБУЧЕНИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ ЧЕХИИ И СЛОВАКИИ

В современном образовательном процессе высшей школы назрела необходимость формирования системы многосторонней коммуникации, призванной способствовать быстрому включению студентов в профессиональную учебно-познавательную и учебно-производственную деятельность без длительного «вживания» в работу, поддерживая деятельность на необходимом уровне активности.

Исследование данной проблемы проводилось нами на основе анализа специальной и