

УДК 351.83/.84:304-055.62

А. Дакал

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ: ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ

Обґрунтовано процеси взаємодії громадян із органами влади у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей.

Ключові слова: державна політика, суб'єкти політики, захист прав дітей, громадськість, взаємодія.

Захист прав дитини потребує системної державної політики. Це обумовлено наявністю однієї з найважливіших політичних функцій держави з регулювання внутрішнього життя суспільства. Характерно, що актуальність цієї проблематики визнається і науковим співтовариством, і широкими колами громадськості, і державними діячами.

Так, виступаючи на Всеукраїнській нараді з питань захисту прав дитини, 4 грудня 2012 р. Президент України наголосив, що захист дитини, дотримання її прав тісно пов'язані з національною безпекою і майбутнім держави [1]. Тож діяльність щодо захисту прав дітей є інтегральною проблемою, яка потребує об'єднаних зусиль усіх гілок влади та громадянського суспільства.

Багатоаспектність предмету дослідження зумовила звернення до наукових доробок фахівців юридичного профілю, соціологів, політологів, представників галузі науки державного управління.

Доцільно відмітити значний внесок у розробку окресленої проблематики російських науковців. Зокрема, правова політика сучасної держави в галузі захисту прав дітей стала предметом наукового інтересу В. Абрамова; соціально-економічні права дитини досліджувала Н. Борисова; міжнародно-правовий механізм контролю за дотриманням зобов'язань держав щодо захисту прав дитини вивчала Е. Бикова; права дитини в контексті концепції сталого розвитку розглядала Е. Лактункіна.

Вітчизняні вчені також мають серйозні напрацювання у цій сфері. Так, правовим забезпеченням прав і свобод дитини в Україні цікавилась Н. Опольська, правове регулювання трудової діяльності неповнолітніх в Україні вивчав О. Реус; державну політику у сфері захисту прав дітей, позбавлених батьківського піклування, досліджували Н. Боровська, Н. Стоцька, І. Піголенко, О. Бойко.

Захист неповнолітніх в інформаційному просторі як об'єкт гуманітарної експертизи описував В. Куницький. Про механізми взаємодії органів державної влади та неурядових організацій у протидії жорстокому поводженню з дітьми писали О. Бовть, Л. Волинець, Т. Деревянко та інші фахівці.

Функціональному аналізу та європейським традиціям застосування громадського моніторингу, громадської експертизи та громадського контролю присвячені дослідження Н. Дніпренко [2]. Концептуальні підходи до взаємодії суб'єктів державної політики ґрунтовно викладені в навчальному посібнику “Управління соціальним і гуманітарним розвитком” [3]. За цього потрібно зазначити, що до соціального блоку пріоритетних напрямів наукових досліджень фахівці зараховують, зокрема, й охорону дитинства, материнства, батьківства [4].

Проте, незважаючи на загалом ґрунтовну розробленість зазначеної проблематики, вітчизняними вченими розглядалися окремі, переважно її інституціональні аспекти, а дослідженню проблеми впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей приділялося недостатньо уваги.

З огляду на зазначене, завданнями статті є:

– визначити, чим зумовлена необхідність удосконалення практики взаємодії громадян з органами влади у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей;

– виокремити науково обґрунтовані управлінські технології взаємодії органів влади та громадських організацій у зазначеній сфері.

Ситуація з дотриманням громадянських, політичних, економічних, соціальних та культурних прав дітей в Україні є нині досить складною (високим є рівень дитячої захворюваності, поширення ВІЛ/СНІДу, туберкульозу, наркоманії, безпритульності, злочинності, правопорушень, соціального сирітства; не забезпечуються права більшості дітей з обмеженими можливостями на освіту і набуття професії, на своєчасну соціальну реабілітацію; поширеними є факти насильства над дітьми тощо), а механізми і форми захисту прав дітей потребують суттєвого поліпшення.

Відтак проблема формування та втілення в життя державної політики щодо захисту прав дітей є справою не лише владних структур, а й широких верств суспільства, в середовищі яких виокремлюються суб'єкти такої політики (як реальні, так і потенційні).

Вся сукупність виражених суб'єктами політики безмежно різноманітних по змісту, по фазам функціонування інтересів та їх організацій інтегрована в політичній системі суспільства. Вона по суті становить механізм, який перетворює імпульси, що йдуть від соціальних суб'єктів та їх організацій, в політичні рішення. Здійснюючи свою політику, детерміновану інтересом, соціальний суб'єкт діє як спрямовуючий розвиток подій фактор, як їх рушійна сила. Причому він може підвищити свою впливову силу, об'єднуючись з іншими соціальними суб'єктами та створювати спеціальні інститути [5].

Урядом України останнім часом здійснено ряд важливих кроків щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Діє Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р., в якій передбачено обов'язкові консультації із громадськістю з певного кола питань, а також загальні процедури проведення консультацій. Йдеться, зокрема, про обов'язкове проведення консультацій з громадськістю з пріоритетних питань державного і соціально-економічного життя, функціонування консультативно-дорадчих органів, громадських рад, сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Впровадженню технологій соціального діалогу і партнерства в систему державного управління сприяє й реалізація принципів Декларації Відкритого Уряду щодо відкритості і прозорості державної політики, залучення до її формування інститутів громадянського суспільства, забезпечення професійної чесності в державному управлінні [6].

Активна участь громадян у здійсненні державної політики дозволяє більш повно представити інтереси різних суспільних груп, підвищити якість та легітимність управлінських рішень, запобігти зловживанню владою та її

бюрократизації, сприяє налагодженню конструктивного співробітництва між владою та громадянами, зокрема у сфері захисту прав дітей.

З-поміж значної кількості неурядових організацій, діяльність яких пов'язана із захистом прав дітей в Україні, можна назвати, зокрема, такі: міжнародна громадська організація “Дитячий культурно-просвітницький центр”, всеукраїнська громадська організація “Жіночий консорціум України”, Християнський дитячий фонд. Вони виконують функцію артикуляції інтересів різних груп. У їхньому середовищі формуються навички демократичного контролю за владою, нагромаджується досвід соціальних інновацій. Відстоюючи інтереси різних верств населення, вони напрацьовують механізми впливу суспільства на владу, освоюють технології правозахисту, лобювання суспільних інтересів, формування громадської думки, проведення соціального маркетингу, що сприяє консолідації та активізації населення.

Нові перспективи у царині впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей відкрилися із започаткуванням діяльності Експертної ради з питань дотримання прав дитини при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, установче засідання якої відбулося 20 листопада 2012 р. Разом із Партнерством “Кожній дитині” до складу ради увійшли ще дев'ять неурядових організацій, які працюють у сфері захисту прав дітей, зокрема експерти Альянсу “Україна без сиріт”, Українського Центру Порозуміння, Національної Асамблеї інвалідів України, Представництва Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні та Всеукраїнської Фундації “Захист Прав Дітей”.

В ході засідання було розглянуто проект Положення про Експертну раду, обговорено кількісний та персональний склад ради, визначено основні напрямки діяльності ради до кінця 2012 р., вироблено домовленості з приводу розробки пропозицій щодо організації спільних заходів у майбутньому. Члени Експертної ради ухвалили спільне звернення з нагоди Дня спільних дій в інтересах дітей, у якому, зокрема, зазначається: “Дотримання прав кожної дитини є одним із головних завдань суспільства, яке дбає про своє майбутнє. Турбота про дітей – це не лише завдання органів влади, а й обов'язок кожного громадянина. Саме завдяки спільним діям – і не лише 20 листопада – ми можемо наблизити той час, коли будуть на практиці забезпечені всі основні права для усіх дітей України” [7].

Зазначимо, що важливим є запровадження обов'язкового оприлюднення інформації стосовно досягнутих у результаті консультацій із представниками зацікавлених суспільних груп домовленостей та конкретних результатів діяльності таких дорадчих органів. Про це, зокрема, говорять і науковці: “Розвитку соціального діалогу і партнерства в Україні сприятиме виконання таких першочергових завдань, як посилення взаємодії органів державної влади та громадськості під час підготовки і виконання державних рішень, забезпечення прозорості державної політики і доступу до інформації про роботу органів виконавчої влади” [8].

Проте доцільно наголосити, що активність участі громадян у суспільно-політичному житті багато в чому зумовлена станом політичної культури суспільства. Широке залучення громадян на постійній основі до політичного процесу неможливе без засвоєння населенням відповідних цінностей громадянської участі, утвердження в масовій політичній свідомості демократичних норм та активістських установок.

Громадсько-політична участь визначається такими показниками:

– політична ефективність – оцінка громадянами своєї змоги впливати на рішення влади;

- політична компетентність – наявність у громадян політичних знань та досвіду, необхідних для участі в політичному процесі;
- інтерес до політики;
- довіра громадян один до одного;
- довіра населення до громадських і державних інститутів;
- громадянська відповідальність – відчуття особистої відповідальності щодо стану суспільних справ.

Активність участі громадян у суспільно-політичному житті також залежить від ступеня поширеності у суспільстві патерналістських установок, екстернальних орієнтацій (суб'єктивна впевненість у тому, що все у житті залежить переважно від зовнішніх обставин), а також від ступеня суб'єктивної важливості для населення політико-громадянських цінностей [9].

Доцільно зазначити, що останнім часом в Україні суттєво знизився інтерес населення до політики. Порівняно із 2005 р. кількість тих, кого цікавить політика, зменшилась на 20% (68,7% у 2011 р. проти 88,8% у 2005 р.). Загалом середній бал зацікавленості населення політикою у 2011 р. сягнув найнижчої за 20 років позначки (1,7) [10].

Українці не схильні довіряти не лише громадським та державним інститутам, але й своїм співгромадянам: майже 80% українців вважають, що оточуючим не можна довіряти і треба бути дуже обережним у спілкуванні [11]. Відповідно до даних Європейського соціального дослідження, за показником міжособистісної довіри Україна обіймає одне з останніх місць у Європі [12]. Недовіра до оточуючих перешкоджає формуванню групової солідарності та підвищенню рівня самоорганізаційної активності населення, а відтак – негативно впливає на можливості дієвої співпраці органів влади з представниками громадськості у справі формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей.

Залишається невисоким рівень політичної компетентності українців: її показник є вдвічі нижчим, ніж у країнах ЄС [13].

Як бачимо, сучасний стан політичної культури українського суспільства не відповідає стандартам демократії участі, якій притаманна активістська культура. Пасивність участі громадян у суспільно-політичному житті багато в чому зумовлена впливом таких політико-культурних факторів, як: низькі політична ефективність та інтерес населення до політики, недостатня політична компетентність, низький рівень довіри громадян як один до одного, так і до громадських та державних інститутів; брак громадянської відповідальності, стійкі патерналістські установки, домінування екстернальних орієнтацій, переважна орієнтація масової свідомості на матеріалістичні цінності, а також невисока значущість для більшості населення політико-громадянських цінностей. Тож і суб'єктність представників громадськості у сфері державної політики щодо захисту прав дітей можна охарактеризувати, здебільшого, як потенційну.

На наше переконання, на часі – глибоко продумана інформаційно-роз'яснювальна робота щодо наявних механізмів демократії участі, які, зокрема, передбачені у Постановах Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р. та “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” № 976 від 05.11.2008 р. І далеко не останню роль тут мають відіграти засоби масової інформації, що є однією з форм взаємодії громадянського суспільства з державою, виконують функції формування

громадської думки, досягнення соціального консенсусу. Поєднуючи між собою віддалені та різноманітні за характером ланки суспільства через єдиний інформаційний простір, вони сприяють ідентифікації людини з референтними групами, формуючи структуру громадянського суспільства. Вони сприяють здійсненню контролю над державною політикою, регулюванню системи стабільного розвитку суспільних відносин, участі населення в досягненні соціальної згоди. А це, зазначимо, є надзвичайно важливим у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей.

Серед основних проблем, що перешкоджають розвитку демократії участі, експерти називають неналежне виконання посадовими особами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування вимог чинного законодавства щодо забезпечення участі громадськості у прийнятті рішень; формалізацію діалогу із громадськістю, недосконалість правового та адміністративного середовища для створення та функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні [14].

У контексті нашого дослідження цікавим є зарубіжний досвід залучення громадськості до вироблення та реалізації державної політики. Так, у структурі органів державної влади Чехії діє відділ публічної адміністрації Міністерства внутрішніх справ, що сприяє виробленню рішень щодо залучення громадянського суспільства до юридичного процесу, також при відділі охорони прав людини та національних меншин створена рада Уряду з питань неурядових організацій [15].

У суспільствах із розвинутою демократією поява громадських ініціатив відбувається в міру усвідомлення тих проблем, вирішення яких поки що не входить до функцій держави. Або ж лідери громадських рухів та організацій пропонують інші способи вирішення нагальних проблем, альтернативні діям влади. Також досить розповсюджений варіант використання ресурсу громадських організацій для реалізації різних державних програм та соціальних проектів. Найвний соціально-демократичний механізм орієнтований за цього на процес сходження актуальної громадської ініціативи до рівня державної норми, що характерно для держав із розвинутими інститутами громадянського суспільства.

Корисним документом, на нашу думку, є “Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення” [16]. У ньому окреслено модель, що містить чотири етапи – рівні взаємодії владних інституцій і суспільства, такі як:

1. Інформація. Інформування є обов’язковим на всіх етапах процесу прийняття рішень.

2. Консультація. Цей процес передбачає вивчення органами державної влади думки громадськості з різних питань суспільного життя. При прийнятті рішення має бути враховано думку різних зацікавлених сторін. Консультація актуальна на всіх подальших етапах процесу прийняття рішень.

3. Діалог. Будь-яка із сторін може ініціювати діалог, який своєю чергою може бути постійним або конкретний. Постійний діалог – це двостороннє спілкування, яке ґрунтується на взаємних інтересах та спільних цілях, з метою забезпечити регулярний обмін думками. Конкретний діалог ґрунтується на взаємних інтересах для обговорення окремого політичного процесу. Конкретний діалог зазвичай веде до вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроекту. Діалог високо цінується у процесі прийняття політичного або державного рішення, має важливе значення для встановлення конструктивної взаємодії та партнерства. Діалог свідчить про високу комунікативну культуру учасників та вимагає певної підготовки та навиків.

4. Партнерство. Партнерство передбачає спільну відповідальність у процесі прийняття рішення, розробки та реалізації державної політики. На цьому рівні інститути громадянського суспільства та органи державної влади плідно співпрацюють заради суспільних інтересів, є відкритими один для одного.

Рада Європи рекомендувала всім учасникам демократичного процесу використовувати узагальнений в “Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення” досвід кращих практик країн ЄС.

Вважаємо, що посиленню впливу вітчизняної громадськості на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей сприяло б створення системи громадянської освіти (зокрема, запровадження у навчальних закладах спеціалізованих дисциплін, спрямованих на формування громадськості; проведення для учнів середніх шкіл позакласних заходів із громадянської освіти; періодичне опублікування у засобах масової інформації матеріалів, спрямованих на підвищення загальної поінформованості про демократичне громадянство, а також про права дітей, контроль за їх дотриманням).

Висновки

Процеси формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей потрібно розглядати в контексті взаємодії і взаємообумовленості розвитку держави та громадянського суспільства.

Така політика покликана стати важливим компонентом суспільної життєдіяльності, адже за своєю природою вона стосується (прямо чи опосередковано) майже всіх сфер функціонування суспільства.

Необхідність удосконалення практики взаємодії громадян з органами влади у сфері захисту прав дітей зумовлена викликами часу, що відображені в соціальних, економічних, політичних процесах та невідворотністю утвердження демократичних цінностей в Україні.

На часі – застосування науково обґрунтованих управлінських технологій взаємодії органів влади та громадських організацій. Серед них виокремлюються:

- технології функціональні, інструментальні, стратегічні, тактичні;
- технології прийняття публічних рішень, законо- та нормотворчі, комунікативні, інформаційні.

Формуванню та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей мають сприяти широкомасштабні просвітницькі кампанії, що базуються на розумінні фундаментальної ролі в зазначених процесах чинників і феноменів духовного, культурного, ідеологічного й політичного життя, на потребі відновлення всіх форм суспільних відносин, з якими пов’язаний розвиток громадянського суспільства.

Напрями подальших досліджень вбачаємо у визначенні основних принципів та способів здійснення державної політики щодо захисту прав дітей, а також особливостей її інституційного, кадрового та ресурсного забезпечення.

Література

1. Виступ Президента України на Всеукраїнській нараді з питань захисту прав дитини 04.12.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://president.gov.ua/news/26235.html>.

2. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз та європейські традиції застосування / Н. К. Дніпренко // Державне управління: теорія та практика

[Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2012. — № 1. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>.

3. Управління соціальним і гуманітарним розвитком [Текст] : навч. посіб. : у 2 ч. Ч. 1 / [В. А. Скуратівський, В. П. Трошинський, Е. М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трошинського. — К. : НАДУ, 2009. — 456 с.

4. Москаленко С. Наука як інноваційний чинник підвищення ефективності управління соціально-економічним розвитком / С. Москаленко // Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика [Текст] : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (2 листопада 2012 р.). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. — С. 248, 249.

5. Шевченко М. Політика як формотворчий чинник суспільної життєдіяльності / М. Шевченко // Вісник НТУУ “КПІ” [Текст]. — 2011. — Вип. 1(9). — С. 53—59. — (Політологія. Соціологія. Право).

6. План дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 220-р від 05.04.2012 р. // Урядовий кур’єр [Текст]. — 2012. — № 76.

7. Режим доступу : http://p4ec.org.ua/ua/news_article/1192.

8. Трошинський В. П. Кадрова проблематика дисертаційних досліджень у галузі науки “Державне управління” / В. П. Трошинський, О. М. Петрос // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни [Текст] : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 травня 2012 р., м. Київ) : до 15-річчя галузі науки “Державне управління”. — К. : НАДУ, 2012. — С. 411—413.

9. Політико-культурні чинники громадсько-політичної участі населення України [Електронний ресурс] : аналіт. зап. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/915>.

10. Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг [Текст] : у 2 т. Т. 2: Таблиці і графіки / за ред. д. філос. н. С. І. Головахи, д. соц. н. М. О. Шульги. — К. : Інститут соціології НАН України, 2011. — 480 с.

11. Соболева Н. На шляху надій і розчарувань: сподівання та страхи сучасних українців / Н. Соболева // Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг [Текст] : у 2 т. Т. 1: Аналітичні матеріали / за ред. д. е. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. — К. : Інститут соціології НАН України, 2011. — 576 с.

12. Украинский характер (Характерные социально-психологические особенности населения Украины) [Электронный ресурс] : аналіт. докл. — 2011. — Режим доступа : http://dialogs.org.ua/_files/20110616.pdf.

13. Україна передвиборна: електоральні наміри, політичні комунікації, громадсько-політична залученість [Текст] : [інформ. бюлет. / за ред. М. М. Слюсаревського ; упоряд. Л. П. Черниш]. — К. : [б. в.], 2009. — 66 с.

14. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. доп. — 2012. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/795>.

15. Яцків Т. Законодавчі умови участі громадськості у процесі прийняття рішень на національному та місцевому рівні в Чехії: корисні спостереження для України [Електронний ресурс] / Тетяна Яцків. — Режим доступу : <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=1832>.

16. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення CONF/PLE(2009)CODE1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.parlament.org.ua>.

A. Dakal

**STATE POLICY IN THE SPHERE OF CHILDREN'S RIGHTS
PROTECTION: INFLUENCE OF THE PUBLIC**

The processes of interaction of the citizens with authorities in the sphere of formation and implementation of state policy concerning children's rights protection are grounded.

Key words: state policy, participants of the policy, children's rights protection, public, interaction.