

*Дакал А.В.,
кандидат медичних наук,
докторант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ*

Актуальні проблеми формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей в Україні

У статті проаналізовано вплив держави на дотримання прав дитини в Україні, виявлено ключові проблеми формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей та окреслено шляхи їх розв'язання.

Ключові слова: державна політика та управління, законодавство, права дітей, захист прав дітей.

Дакал А.В. Актуальные проблемы формирования и реализации государственной политики в сфере защиты прав детей в Украине

В статье проанализировано влияние государства на соблюдение прав ребенка в Украине, выявлены ключевые проблемы формирования и реализации государственной политики по защите прав детей и намечены пути их решения.

Ключевые слова: государственная политика и управление, законодательство, права детей, защита прав детей.

Dakal A.V. Actual problems of formation and implementation of public policy in the field of protection of children's rights in Ukraine

The article analyzes the influence of the state on child rights in Ukraine, identified key problems of formation and implementation of public policies to protect the rights of children and the ways to solve them.

Key words: public policy and management, law, children's rights, protection of children's rights.

Постановка проблеми. Проголошена міжнародною спільнотою модель людського розвитку, що базується на пріоритеті прав людини, її прагненні жити і творити в гармонії зі своїми цінностями, суспільством і природою, передбачає вжиття взаємоузгоджених системних заходів щодо розробки та втілення в життя дієвої державної політики у сфері захисту прав дітей. Адже саме від того, чи здоровими народжуються діти, в яких умовах вони виховуються і які можливості для розвитку мають, залежить, зрештою, майбутнє. Разом з тим кожна країна має свої специфічні проблеми, пов'язані з особливостями політичного та інституційного середовища, соціально-економічного розвитку, обраними макроекономічними стратегіями і принципами розподілу ресурсів, історичними аспектами, національними традиціями та іншими чинниками, які прямо чи опосередковано впливають на становище дітей та визначають можливості забезпечення для них гідних умов життя та розвитку. Для України на сучасному етапі проблеми формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей постають особливо гостро, тож і їх розв'язання передбачає скоординовані зусилля науковців і практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як зазначають дослідники, “в Україні основні підходи до осмислення й реалізації прав дітей, визначених міжнародним та вітчизняним законодавством, протягом останнього часу істотно змінилися” [1], пов'язуючи це з посиленням уваги з боку держави до інтересів дітей, удосконаленням механізму контролю за дотриманням чинного законодавства у сфері охорони дитинства, розвитком інституцій соціально-правового захисту дітей та іншими факторами.

Водночас фахівці небезпідставно наголошують на тому, що: “відсутність поширення в Україні сучасних світоглядних підходів до розуміння ролі й місця дитинства в суспільстві призводить до порушення принципу забезпечення інтересів дитини та її прав на особливе піклування й допомогу” [2, с. 195], а також на тому, що державним установам не завжди вдається координувати свою діяльність і процедури із забезпечення якнайкращого захисту прав дітей [3].

Доволі критичними були судження стосовно виконання нашою державою своїх міжнародно-правових зобов'язань у сфері захисту прав дитини, вміщені в доповіді, представленій до Універсального періодичного огляду Організації Об'єднаних Націй на чотирнадцятій сесії Ради з прав людини ООН в 2012 р. коаліцією неурядових організацій, а саме Коаліцією НУО “Права дитини в Україні”, Міжнародним жіночим правозахисним центром “Ла Страда-Україна” та Всеукраїнською мережею з протидії комерційній сексуальній експлуатації дітей [4]. Зокрема, зазначалося, що найбільш проблемними з погляду дотримання та забезпечення державою прав дитини залишаються: комплексна система захисту прав дитини; розподіл функціональних обов'язків у різних державних органах щодо дітей після так званої адміністративної реформи, ефективні механізми реагування на порушення прав дитини; порушення права дитини на сім'ю та каральне ставлення до батьків (позбавлення батьківських прав), що перебувають у складних обставинах, замість допомоги їм тощо.

Досліджуючи державно-управлінську діяльність у сфері соціально-правового захисту дітей, Л.Кривачук підкреслює, що її ефективність залежить як від законодавчого закріплення механізмів дотримання прав дітей та їх соціально-правового захисту, так і від рівня професійної компетентності державних службовців, які працюють у зазначеній сфері [5, с. 142]. І з цим важко не погодитися, адже якість кадрового забезпечення у будь-якій галузі є одним із визначальних чинників успіху.

Учені цілком слушно стверджують, що дієвий механізм забезпечення і гарантування прав, свобод і законних інтересів дитини не може обмежуватися лише його правовим або законодавчим виміром. Так, Н.Оніщенко та С.Сунегін поділяють думку Н.Опольської про те, що механізм забезпечення прав і свобод дитини передбачає взаємодію не лише нормативно-правових засобів, що створюють належні передумови для реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів дитини, а й загальносоціальних засад [6]. З огляду на це гарантії прав і свобод дитини повинні розглядатися в контексті узгодження соціально-економічних, правових, культурно-духовних, політичних умов, засобів і способів, що спрямовані на постійне вдосконалення прав і свобод дитини, фактичну реалізацію, охорону та захист у разі їх обмеження або порушення.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Попри певний інтерес науковців і практиків до проблем захисту прав дітей в Україні, бракує системних, цілісних досліджень, безпосередньо присвячених державній політиці у цій суспільно важливій сфері.

Отже, метою статті є аналіз актуальних проблем формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей в Україні, окреслення шляхів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Положення нормативно-правових актів як національних, так і міжнародного характеру, стороною яких є Україна, свідчать про те, що захист прав дитини є загальнодержавним пріоритетом для країни.

Основоположним документом у цій царині вважається Конвенція ООН про права дитини, підписана Україною 21 лютого 1990 р., ратифікована Постановою

Верховної Ради України 27 лютого 1991 р., що набула чинності 27 вересня 1991 р. Чинними для нашої держави є також низка інших ратифікованих нею документів, у тому числі: Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (від 12 березня 1981 р.), Конвенція про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці (від 5 жовтня 2000 р.), Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії (від 3 квітня 2003 р.), Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (від 4 лютого 2004 р.), Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо участі дітей у збройних конфліктах (від 23 червня 2004 р.), Конвенція про кіберзлочинність (від 7 вересня 2005 р.), Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей (від 11 січня 2006 р.), Європейська конвенція про здійснення прав дітей (від 3 серпня 2006 р.), Конвенція про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей (від 14 вересня 2006 р.), Конвенція про визнання і виконання рішень стосовно зобов'язань про утримання (від 14 вересня 2006 р.), Конвенція про контакт з дітьми (від 20 вересня 2006 р.), Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми (від 6 березня 2008 р.), Європейська конвенція про правовий статус дітей, народжених поза шлюбом (від 14 січня 2009 р.), Європейська конвенція про усиновлення дітей (від 15 лютого 2011 р.).

План заходів із запровадження Стратегії Ради Європи щодо прав дитини на 2012–2015 роки, затверджений Комітетом міністрів Ради Європи у співпраці з Україною, передбачає головним завданням подальше зміцнення інституту прав дитини в Україні.

Діти – це особлива категорія, становище та благополуччя якої залежить не тільки від обсягів наявних ресурсів та інвестицій у їх розвиток, а й безпосередньо від дій та рішень сімей, суспільства, вибору пріоритетів політики держави щодо розподілу ресурсів. Тому усунення різних видів дитячої депривації, забезпечення повноцінних умов для розвитку кожної дитини можливо завдяки впровадженню ефективних і прозорих політичних інструментів та створенню повноцінного інституціонального середовища [7, с. 33].

Забезпечення прав дітей потребує консолідації зусиль органів державної влади і місцевого самоврядування, громадськості, а також підвищення рівня поінформованості дітей та дорослих про існуючі механізми і можливості захисту конституційних прав та свобод дитини; запровадження єдиної загальнодержавної програми виховання підростаючого покоління; розробки та впровадження системи організації дозвілля дітей, доступної для кожної дитини; забезпечення державної підтримки діяльності дитячих організацій; підвищення відповідальності за порушення прав дитини.

Основними напрямками державної політики у сфері захисту прав дітей є: охорона здоров'я і сприяння здоровому способу життя дітей; забезпечення якісної освіти та виховання; покращення економічних умов життєдіяльності дітей; підвищення дієвості державної системи підтримки дітей, що перебувають у складних життєвих ситуаціях.

В Україні функціонує Інститут Уповноваженого Президента з прав дитини, заснований Указом Президента України від 11 серпня 2011 р. № 812/2011. Поява такої установи справила позитивний вплив на загальний стан захисту прав дитини в Україні, проте, на думку фахівців, про його ефективність ще досить рано судити,

оскільки відсутні дані щодо того, скільки звернень було задоволено, скільки питань було вирішено по суті та чи змінилася ситуація на краще у закладах, які відвідав Уповноважений [8]. Водночас варто зазначити, що цей інститут відіграє нині суттєву роль у вдосконаленні політики із охорони дитинства та захисту прав дитини в нашій державі, хоча його основною функцією є моніторинг ситуації із дотримання прав дитини в Україні, а не реалізація політики. Рекомендації за результатами моніторингу були покладені в основу актів Президента, що формують державну політику з охорони дитинства.

На нашу думку, показовими є результати дослідження, проведеного в квітні 2012 р. в усіх регіонах України на замовлення Уповноваженого Президента України з прав дитини Українським інститутом соціальних досліджень імені О.Яременка за технічної підтримки Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) та Фонду Ріната Ахметова “Розвиток України” у межах проекту “Права дітей в Україні: реалії та виклики після 20 років незалежності” [9]. Характерно, що кожна друга дитина зазначає порушення або недотримання тих чи інших прав, які мають бути гарантовані в сучасному суспільстві. При цьому:

- 56% дітей вважають, що в нашій країні порушується право на захист від жорстокості, знущання, брутального поводження;

- 54% вказали на порушення права на повноцінне харчування (основними порушниками діти вважають батьків);

- 53% респондентів відзначили порушення права на отримання медичної допомоги (це право найчастіше порушується з боку медичних працівників);

- 52% вважають, що існують випадки сексуальної експлуатації дітей;

- 48% вважають, що державна не завжди турбується про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, або турбується не повною мірою;

- 48% вважають, що порушується право дітей висловлювати власну думку, кожен третій зазначив, що це право порушується батьками, кожен четвертий – вчителем/викладачем;

- 44% вважають, що порушується право дітей на вільне спілкування з друзями, родичами, батьками та отримання корисної інформації;

- 48% знають про порушення права дітей на освіту;

- 48% засвідчили порушення права дітей на любов та піклування з боку батьків (особливо гостро це відчувають діти 10–13 років – 52,6%);

- 47% вважають, що діти піддаються трудовій експлуатації;

- 43% знають про випадки, коли діти, які вчинили злочин, піддавалися тортурам та приниженню.

Певна річ, дитина, її права, свободи та законні інтереси повинні бути предметом постійної уваги держави, суспільства, науковців, педагогічних працівників і, насамперед, батьків.

При цьому сучасні філософські підходи до визначення ролі дитинства в суспільстві ґрунтуються на ідеї “відходу від проектування”, на розумінні іншої суті відносин дорослий – дитина, що базуються на діалозі та взаєморозумінні [2, с. 194]. Внаслідок таких змін щодо визначення місця дитини в суспільстві має бути реально встановленим особливий статус дитинства, відповідно до якого діти, маючи право на особисте піклування та допомогу, потребують співпереживання стосовно власних потреб і дій, спрямованих на їх задоволення.

Досліджуючи питання нерівних можливостей дітей в Україні, фахівці виокремлюють три взаємопов’язаних елементи: 1) економічну спроможність сімей,

які виховують дітей; 2) доступність послуг основних галузей соціальної сфери (охорона здоров'я та освіта) для всіх категорій дітей; 3) можливість включення до системи соціального захисту та отримання якісної і дієвої підтримки від держави для соціально уразливих категорій [10]. Складність проблеми потребує системних дій щодо її розв'язання. Передовсім слід розробити та затвердити на рівні закону стратегію реалізації державної політики щодо сімей з дітьми (зокрема шляхом перегляду та розширення сфери дії Національної стратегії забезпечення прав дитини і підтримки сім'ї в Україні на 2012–2020 рр.) на підставі Концепції державної сімейної політики України від 1999 р. та узгодити її з положеннями Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, Програми подолання та запобігання бідності на 2010–2015 роки, Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини до 2016 року, державних програм зайнятості.

Проте зазначене не може повною мірою гарантувати реальне покращення ситуації, адже поки що для України чи не основною проблемою залишається реалізація законодавчих актів, прийнятих стратегій і програм. Стратегічні та програмні документи на сьогодні є здебільшого декларативними. Вони охоплюють широкий спектр заходів у різних сферах діяльності, які часто дублюють одне одного. Моніторинг їх реалізації хоча і проводиться, але часто він є формальним, оскільки не включає конкретні індикатори виконання всіх поставлених завдань. Крім того, на реалізацію більшості стратегій та програм не передбачено цільового фінансування.

Науковці, досліджуючи питання людського розвитку в Україні, дійшли висновку, що одним із найбільш проблемних аспектів соціального середовища, на який слід звернути увагу, є поширення соціального сирітства. При цьому найнебезпечнішою є ситуація із соціальним сирітством на півдні України; за цим показником відзначаються найбільші регіональні диспропорції. Тому необхідна цілеспрямована регіональна політика на своєчасне виявлення сімей, що перебувають у складних життєвих обставинах, і таких, де зафіксовано насилля та жорстоку поведінку щодо дітей. Пріоритетним напрямом політики стосовно дітей, які зазнають ризиків соціального сирітства, є спрямування ресурсів на запобігання потраплянню дітей в інтернатні заклади та допомогу сім'ям зі створення належних умов для виховання дітей у кровних родинах. Щодо дітей, які позбавлені батьківського піклування, мають вживатись активні заходи із влаштування їх у прийомні сім'ї [11, с. 428]. Приймна сім'я повинна бути професійною сферою діяльності з відповідними вимогами, стандартами, критеріями.

Варто зазначити, що останнім часом спостерігається позитивна тенденція у вирішенні цього питання: до кінця 2013 р. планувалося охопити сімейними формами виховання не менше ніж 75210 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, або 82% від загальної чисельності дітей цієї категорії. Це було передбачено затвердженою Президентом України “Національною стратегією профілактики соціального сирітства до 2020 року”. Проте на кінець вересня це завдання вже було виконано: “У сім'ях опікунів, піклувальників, прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу виховується понад 76 тис. дітей-сиріт”, – зауважила міністр соціальної політики під час виступу на круглому столі до Дня усиновлення. Крім того, було зазначено, що в першому півріччі поточного року майже у 7 тис. сімей, де батьки неналежно виконували свої батьківські обов'язки, попереджено ризик вилучення 13 тис. 559 дітей. Вони залишилися у родині і не потрапили до інтернатів. Це у 26 разів більше порівняно з аналогічним періодом 2012 р. (523 дитини). До того ж до біологічних сімей із закладів державного утримання повернуто

860 дітей, що в 5 разів більше, ніж у I півріччі 2012 р. [12]. Важливо лише, щоб за цифрами і оптимістичними прогнозами не випали з поля зору долі цих дітей. На наше переконання, ключовими напрямками для покращання ситуації є проведення постійного моніторингу становища дітей, які тривалий час перебувають в складних життєвих обставинах, повноцінна інтеграція таких дітей у життя суспільства та підвищення їхньої соціальної активності.

Особливою категорією дітей, що потребують уваги держави, є діти з обмеженими можливостями. Першим етапом у процесі повної соціальної ізоляції та соціального виключення таких дітей сьогодні стають обмеження у доступі до відповідних закладів освіти, і навіть якщо вдалося спільними зусиллями родини подолати ці перешкоди, то виникають перешкоди психологічного характеру. Проблеми дітей-інвалідів стосуються багатьох аспектів життя нашого суспільства – від законодавчих актів та соціальних організацій, які мають надавати допомогу цій категорії населення, до психологічної атмосфери, в якій живуть вони самі та члени їхніх родин [7, с. 277]. Нагальною потребою є реалізація заходів, що давали б змогу не тільки підвищити рівень життя осіб з обмеженими можливостями, а й подолати перешкоди на шляху їх соціального включення та самореалізації.

Діти з інвалідністю – одна з найбільш уразливих груп, через те що вони не мають доступу до базових соціальних сервісів та наражаються на стигматизацію з боку суспільства. Часто діти з обмеженими фізичними можливостями повинні залишити свою родину та громаду, щоб мати можливість здобути освіту. Багато родин вимушені відправляти своїх дітей в інтернатні установи, щоб їм була надана “реабілітаційна” підтримка.

Відповідно до Сімейного кодексу України кожна дитина має право зростати у родині, де батьки керуються найкращими інтересами дитини в процесі її виховання. Проте через соціально-економічні негаразди родини опиняються у складних життєвих обставинах. Таким родинам наразі надається недостатній обсяг соціальних послуг із запобігання виникненню кризових ситуацій.

Безперечно, мають рацію фахівці, які вважають, що діяльності державних органів не вистачає систематичності, ефективної координації, адекватного кадрового та методичного забезпечення: “Як наслідок, спостерігаються вияви серйозного нерозуміння в суспільстві поняття та принципів прав дитини, що виливається в численні факти порушень, застосування тілесних покарань, насильство, неприйняття розвитку механізмів їх захисту...” [13].

Висновки. Дотримання прав дітей в Україні забезпечується все більшою поінформованістю суспільства про ці права; створенням державних установ та інститутів з метою надання допомоги при здійсненні неповнолітніми їхніх прав. Однак ще не вирішено багато проблем, які з роками загострюються; система захисту прав дитини в Україні залишається нескоординованою; відповідальність розділяється між різними міністерствами та відомствами, співпраця між ними є малоефективною. Розв’язати ці проблеми можливо тільки шляхом оптимізації функціонування органів центральної та місцевої виконавчої влади, координації діяльності державних і громадських структур, тісної співпраці урядовців, науковців і громадськості.

Формування та реалізація державної політики щодо захисту прав дітей в Україні мають відбуватися на нормативно-правовому, програмно-цільовому та організаційно-управлінському рівнях та спиратися:

– на правові механізми, орієнтовані на своєчасне виявлення, профілактику, а в необхідних випадках – і притягнення до відповідальності осіб, які порушують права дітей;

– на дієву державну структуру, що має необхідні повноваження для міжвідомчої координації щодо здійснення державної політики у сфері захисту дитинства;

– на координаційну структуру організацій громадянського суспільства, орієнтованих на захист інтересів і прав дітей;

– на систему підготовки, перепідготовки та акредитації кадрів соціальних працівників у сфері захисту інтересів і прав дітей та неповнолітніх;

– на систему каналів медійної комунікації, що дають змогу забезпечувати обговорення суспільно значущих проблем у сфері безпеки життєдіяльності дітей та підлітків, а також впливати на формування громадської думки, функціонування громадських організацій, зокрема тих, до складу яких входять батьки та соціальні працівники.

Подальші дослідження, на нашу думку, мають бути спрямовані на наукове обґрунтування вдосконалення механізмів державної політики в галузі захисту прав дитини на освіту, відпочинок, змістовне дозвілля; запобігання негативного впливу на свідомість та розвиток неповнолітніх.

Список використаних джерел

1. *Трестер Ю. О.* Міжнародні механізми захисту прав дітей [Електронний ресурс] / Ю. О. Трестер // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 9. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=632>

2. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – 396 с.

3. *Крестовська Н.* Міфи про ювенальну юстицію [Електронний ресурс] / Наталя Крестовська // Віче. – 2010. – № 15. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2126/>

4. Універсальний періодичний огляд Організації Об'єднаних Націй на чотирнадцятій сесії Ради з прав людини ООН, травень 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://helsinki.org.ua/index.php?id=1337349079#_edn17

5. *Кривачук Л.* Удосконалення державно-управлінської діяльності у сфері соціально-правового захисту дітей [Електронний ресурс] / Л. Кривачук // Ефективність державного управління. – 2011. – Вип. 28. – С. 138–144. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2011_28/fail/kryvachuk.pdf

6. *Оніщенко Н.* Права дитини: піклування сім'ї, стурбованість суспільства, допомога держави, увага науковців [Електронний ресурс] / Наталя Оніщенко, Сергій Сунегін // Віче. – 2013. – № 17. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3840/>

7. Бідність та нерівні можливості дітей в Україні / [Л. М. Черенько, С. В. Полякова, А. Г. Реут та ін.]; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України, Дитяч. фонд ООН (ЮНІСЕФ), Укр. центр соц. реформ, 2009. – 288 с.

8. Незалежний громадський Звіт щодо захисту прав дитини в Україні в 2010–2012 рр. [Електронний ресурс] / Всеукр. громад. організація “Правозахисна організація “Спільна Мета”. – Режим доступу : <http://commongoal.org.ua/?p=138>

9. Аналітична довідка за результатами опитування дітей віком 10–17 років у межах проекту “Права дітей в Україні: реалії та виклики після 20 років незалежності” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/24361.html>

10. Нерівні можливості дітей в Україні: аналіз та рекомендації для політики (на основі моніторингу щодо економічної нерівності домогосподарств та доступу дітей до послуг соціальної сфери) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.idss.org.ua/monografii/nerivni%20mozhlivosti.pdf>

11. Людський розвиток в Україні: трансформація рівня життя та регіональні диспропорції : кол. моногр. / відп. за вип. Л. М. Черненко, О. В. Макарова ; за ред. Е. М. Лібанової : у 2 т. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М. В. Птухи НАН України, 2012. – 436 с.

12. Завдання Національної стратегії профілактики соціального сирітства до 2020 року на 2013 рік – виконано: Прес-служба М-ва соц. політики, 30 верес. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>

13. Права людини в Україні 2012 // Узагальнена доповідь правозахисних організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1362662198>