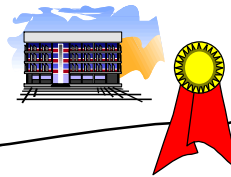


Соціальна
і гуманітарна
політика



Алла Дакал,

кандидат медичних наук,

докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ

Зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей: роль інституту омбудсмана у справах дітей

Стаття присвячена зарубіжному досвіду функціонування інституту омбудсмана у справах дітей, впливові його на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей.

Ключові слова: державна політика, захист прав дітей, омбудсман у справах дітей.

Article is devoted to foreign experience functioning of the Ombudsman for Children, its influence on the formation and implementation of public policies on children's rights.

Key words: the public policy, defense of children's rights, ombudsman for children.

Постановка проблеми. Нові завдання й функції держави на сучасному етапі розвитку зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, визначають особливості функціонування механізмів державного управління, вироблення та реалізації державної політики. Для України за нинішніх умов особливої уваги науковців та практиків у цьому контексті потребує зарубіжний досвід як країн із міцним громадянським суспільством і правовою державою, так і країн, в яких демократичні інститути лише формуються. Держава за допомогою правових норм і застосування владних важелів регулює суспільні відносини, встановлює і підтримує в країні необхідний порядок, проте й сама підпорядковується суспільству, покликана служити йому. Інакше кажучи, між суспільством і державою існує взаємозв'язок, якість і рівень якого визначається, зокрема, ефективністю політики у сфері захисту прав дітей. При цьому роль інституту омбудсмана (або ж уповноваженого) у спра-

вах дітей є, беззаперечно, надзвичайно важливою. Актуальність дослідження особливостей функціонування таких інститутів у різних країнах, можливостей їх впливу на формування й реалізацію відповідної державної політики не потребує додаткових обґрунтувань. Про це переконливо свідчить і позиція Президента України: "...девальвація державної політики у царині забезпечення прав дітей є абсолютно неприпустимим явищем. З метою кардинального покращання ситуації в цій сфері я запровадив посаду Уповноваженого Президента України з прав дитини" [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічним і теоретичним підґрунтям дослідження державно-управлінських перетворень у сфері захисту прав дитини слугують праці таких науковців, як: М.Батенчук [2], О.Вінгловська [3], З.Кияниця [4], Е.Костіна [5], В.Скуратівський, В.Трощинський, Е.Лібанова [6], І.Цибуліна [7] та ін.

Зокрема, М.Батенчук досліджувала організаційно-правовий механізм державної політики у сфері забезпечення майнових прав дітей, О.Вінгловська – проблеми імплементації міжнародних стандартів прав дитини в національному законодавстві. Е.Костіна у своїх наукових розвідках виходила з того, що забезпечення належного адміністративно-правового захисту прав дитини є складовою процесу європейської інтеграції України [5].

Для розуміння теоретико-методологічного підґрунтя зазначеної проблематики з точки зору галузі державного управління цінними є положення, викладені В.Скуратівським, В.Трощинським, Е.Лібановою та іншими фахівцями у навчальному посібнику "Управління соціальним і гуманітарним розвитком". Аналізуючи сучасні українські реалії, автори посібника, зокрема, відзначають "невідповідність рівня індивідуальної свободи вибору будь-якого типу сімейних та приватних відносин з рівнем відповідальності за свою поведінку, життя та здоров'я, що спричиняє поширення соціально-небезпечних явищ: неблагополуччя в сім'ї, жорстокості та насильства, поглиблення проблеми соціального сирітства, бездоглядності та безпритульності дітей тощо" [6, с. 208].

Генезис сучасної доктрини прав дитини у зарубіжних країнах є предметом наукового інтересу О.Шульц, яка доводить, що актуальність дослідження прав дитини як з точки зору їх генезису, інституціоналізації системи цих прав, так і в аспекті їх реалізації зумовлена низкою чинників, серед яких насамперед відсутність реального механізму захисту прав дітей [8, с. 91].

Зарубіжний досвід функціонування дитячих регіональних омбудсманів вивчав В.Говоров [9], конституційно-правовий статус інституту омбудсманів ґрунтовно дослідив О.Марцеляк [10]. Про інститут спеціалізованого і місцевого омбудсманів як механізм захисту прав людини писали також О.Рудік і Л.Лазарева [11]. З-поміж зарубіжних дослідників інституту омбудс-

мана варто виокремити російських учених В.Бойцову [12] та А.Сунгурова [13], німецького науковця Б.Лоренца [14].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на досить широке коло досліджень, присвячених різним аспектам зарубіжної практики функціонування спеціалізованих омбудсманів, у тому числі дитячих, питання особливостей їх впливу на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей, адаптації відповідного досвіду до вітчизняних реалій висвітлені недостатньо, тож потребують подальшого розвитку та поглибленого вивчення.

Відтак *метою статті* є визначення за результатами аналізу зарубіжного досвіду напрямів впливу інституту омбудсмана у справах дітей на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей.

Виклад основного матеріалу. Політика є особливою цариною суспільного життя, пов'язаною з владними відносинами, з державою та державним устроєм, інститутами, принципами та нормами, функціонування яких забезпечує та гарантує життєспроможність того чи іншого співтовариства. Політика як соціальне явище присутня там, де є цілеспрямована колективна дія щодо узгодження інтересів, пов'язаних із розподілом ресурсів та благ, принципами і методами контролю над ними. Діти як одна з найбільш соціально уразливих верств населення потребують усебічного захисту їхніх прав; про це мають дбати як державні, так і недержавні інституції, адже стабільний розвиток будь-якої держави в майбутньому визначається становищем дітей на даний час.

У державах з чітко вираженими рисами демократії та стабільною політичною і адміністративною системою існують процесуальні норми, що збалансовують здійснення державної політики; права людини поважають та їх дотримуються. У таких країнах роль омбудсманів значною мірою пов'язана з усуненням недоліків функціонування державних органів під час впровадження складних законів та норм. У державах, що не так давно стали на шлях розбудови демократії, діяльність омбудсмана спрямована не стільки на усунення недоліків у роботі бюрократичних інституцій, скільки на захист та проголошення фундаментальних прав людини.

Зазвичай уповноважені з прав людини не забороняють дітям звертатися до них, проте й не беруться за розв'язання проблем, що стосуються дітей, з власної ініціативи. Більше того, омбудсмани рідко здійснюють свої заходи таким чином, аби діти дізналися про існування цієї інституції [15]. До того ж часто вони не завжди усвідомлюють, що проблеми, з якими стикаються діти, значною мірою відрізняються від проблем дорослих, а також, що сутність прав дитини та механізми їхнього захисту теж мають певні особливості. Тож запровадження спеціалізованих омбудсманів із захисту прав дітей відповідає вимогам часу [9].

Слід зазначити, що в багатьох державах існує традиційна думка про те, що діти є власністю своїх батьків, а втручання держави у їх взаємини вважається порушенням прав батьків. Досить непросто приходиться усвідомлення того, що діти також мають права, а їхні інтереси можуть відрізнятись від інтересів їх батьків. Поки що не в кожній країні створені правові та соціальні структури, які б гарантували визнання прав дітей як таких, що існують самостійно та вимагають поваги до себе. Наприклад, відповідальність за дітей зазвичай розділяється між різними міністерствами та департаментами, співпраця між якими перебуває на недостатньому рівні і які неспроможні самостійно налагодити системну роботу та здійснювати повноцінний вплив на реалізацію прав дітей. Серйозним викликом здійсненню ефективної державної політики щодо захисту прав дітей є фрагментації та перевантаження в процесі діяльності її суб'єктів. Ця проблема є небезпечною як для державних інституцій, так і для громадських структур, адже і ті, й інші працюють в умовах досить нестабільного оточуючого середовища. Проте перші відчують на собі ще й тиск з боку ієрархічних структур у вигляді нескординованих варіантів політики та інновацій. Тож кожного разу слід визначатися, яким чином нове поєднувати з тим, що вже реалізовується. Такі узгодження і корективи є необхідними для якісного втілення ініціатив і запобігання множенню поверхових, невпорядкованих дій, що можуть знеохотити та розчарувати самих виконавців заходів державної політики у сфері захисту прав дітей.

Соціальні права дітей (на життя та розвиток, освіту, гру, охорону здоров'я та користування благами соціального забезпечення; та право на захист: на свободу від насильства та жорстокого поводження, а також від економічної та сексуальної експлуатації) – загальновизнані більшістю демократичних країн світу [8, с. 94]. Проте їх права часто ігноруються при розробці законодавчої бази, локалізації ресурсів та визначенні напрямку політики.

Діти, права яких порушуються, не мають доступу до незалежних джерел надання консультаційної допомоги та захисту. Існує менше вірогідності, що їх слухатимуть, як дорослих, у разі подання ними скарг. Уразливість дітей є абсолютною у сфері громадянських та політичних прав, які часто не визнаються [15]. Лише в деяких країнах право дітей на участь у процесі прийняття рішень, свободу слова, думки, віросповідання тощо ефективно реалізується та захищається. У багатьох країнах, попри ратифікацію Конвенції ООН про права дитини (1989), до цього часу між законодавством та впроваджуваною політикою про громадянські права дитини існують значні розбіжності та невідповідності.

Саме тому омбудсман у справах дітей повинен відігравати важливу роль не лише в процесі ефективної реалізації прав, уже зазначених у зако-

нодавчих документах (доступ до інформації, проблеми затримки надання послуг, їх неефективності або неналежного забезпечення), але й у забезпеченні підвищення рівня поваги до фундаментальних прав дітей.

Чимало країн запровадило інститут омбудсмана або уповноваженого у справах дітей. Але попри те, що ратифікація Конвенції з прав дитини значною мірою підвищила рівень поінформованості про права дітей, очевидним є факт, що усвідомлення необхідності пошуку механізмів моніторингу цих прав та введення в дію спеціальних інституцій у кожній окремо взятій державі також є важливими каталізаторами підвищення ролі дітей у суспільстві. При цьому виникає низка питань стосовно того, чи завдання захисту прав дітей матиме більш ефективне вирішення у разі, якщо ним займатиметься державний уповноважений орган чи повністю незалежна неурядова організація? Повна незалежність функціонування правозахисної інституції зумовлює свободу вираження, використання механізмів ЗМІ, гарантує її розвиток без страху політичного втручання або скорочення бюджетного фінансування. З іншого боку, існування на базі держави надає ширший доступ до документів, право на отримання ґрунтовних консультацій стосовно окремих напрямів політики та законодавчих процесів, дозвіл на проведення розслідувань і, можливо, більший авторитет.

Запровадження інституту омбудсмана у справах дітей є серйозним кроком, який виражає відповідальність перед взятими на себе зобов'язаннями. Поштовхом до розвитку інституту омбудсмана стали ініціативи щодо створення відповідних комітетів при уряді (Норвегія), парламенті (Швеція) та міністерствах (Данія та Ізраїль).

Завданням Омбудсмана у справах дітей в Ісландії, створеного у 1995 р. згідно з актом “Про Омбудсмана” № 83 від 1994 р., є “покращення умов життя дітей, захист їх інтересів, потреб та прав”, а також повноваження розслідувати справи проти організацій та окремих осіб, причетних до порушення прав, потреб та інтересів дітей. Орган функціонує незалежно, проте щороку подає звіти прем'єр-міністру [16].

У Гватемалі урядове відомство було створено наказом від 1986 р. з метою розслідування справ, пов'язаних із порушенням прав людини, а в 1990 р. було запроваджено окрему інституцію, що спеціалізується на захисті прав дітей та сімей. Її завданням є підвищення поінформованості суспільства про права дитини, розслідування справ щодо порушення цих прав, проведення моніторингу державних організацій, що працюють в інтересах дітей, та вплив на законодавство та його приведення у відповідність із принципами Конвенції ООН про права дитини [15].

У Люксембурзі було прийнято закон про запровадження “правозахисного комітету” з метою впровадження прав дитини та соціального захисту дитинства. Цю інституцію було створено як запобіжний захід проти при-

значення окремої особи і зосередження нею у своїх руках надмірних повноважень. Дана структура (та її члени) є підзвітною парламенту.

У 1989 р. в Австрії Актом “Про соціальне забезпечення молоді” було ініційовано створення системи місцевих офісів омбудсманів, метою яких буде надання консультаційної допомоги та підтримки молоді до 18 років при розгляді скарг про неналежне забезпечення освітою та надання соціального захисту.

Дещо інша модель виникла в Німеччині, де в 1987 р. головою Бундестагу та парламентськими групами було створено Комісію у справах дітей (KinderKommission). Ця Комісія підпорядкована Комітету Бундестагу у справах жінок та молоді і Комітету у справах сім’ї та громадян похилого віку та має представників від кожного з цих комітетів. Кожна з чотирьох парламентських груп призначила по одному уповноваженому від своєї групи і ці чотири уповноважених становлять Комісію. Їх мета – представляти інтереси дітей як у парламенті, так і за його межами, пропонувати напрям розвитку політики, що стосується дітей, та допомагати парламенту встановлювати їх пріоритети. Попри те, що правовий статус Комісії в парламенті не має чіткого визначення і як частина парламентського процесу не є незалежною від нього, вважається, що вона створила більше умов для розвитку політики, яка стосується дітей, ніж це було раніше [14].

У Фінляндії Маннерхеймська Ліга соціального захисту дітей запровадила в 1981 р. офіс омбудсмана у справах дітей, щоб забезпечити дітей та молодь прямим інформаційним каналом та іншою необхідною їм допомогою. Його створення було відображенням поглядів Маннерхеймської Ліги на те, що діти не можуть мати прав без засобів їх законної реалізації. Омбудсман надає різні послуги, починаючи із забезпечення юридичних консультацій та закінчуючи представленням дітей у суді.

Висновки. Кожному суспільству, кожній конкретній країні притаманні свої особливості, а відтак – різняться підходи до формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей, які залежать від сутності суспільства, пануючих у ньому економічних відносин, політичних інститутів, історичного досвіду. Тому зміст заходів державної політики щодо захисту прав дітей не можна відривати від інституційного середовища, а запозичення та впровадження досвіду інших країн має відбуватися виважено, на науковому підґрунті, з урахуванням специфіки історичного розвитку, типу соціальної організації та сучасних суспільно-політичних реалій.

Інститут омбудсмана у справах дітей покликаний сприяти розширенню доступу до вже існуючих прав та визнанню тих прав людини, які ще не втілені в законодавстві, культурі та щоденному житті дітей. Можна виокремити чотири ключові моделі їх виникнення, розвитку, повноважень та статусу: омбудсмани, посади яких запроваджені спеціальним актом парламен-

ту; омбудсмани, посади яких створені законодавством про соціальний захист дітей; омбудсмани, посади яких запроваджені в рамках існуючих державних органів; і такі, що створені та діють на базі неурядових організацій.

Багато існуючих уповноважених у справах дітей значною мірою відрізняються від традиційної концепції інституту омбудсмана. У той час, коли одні були запроваджені як уповноважені державні органи, інші діяли як структури на базі неурядових організацій. Деякі з них продовжують зберігати традиційні повноваження, що полягають у розслідуванні індивідуальних скарг, тоді як роль інших інституцій розвинулася до представлення та захисту інтересів і прав дітей як окремої групи. Єдине, що є у них спільного, – це зобов'язання забезпечувати визнання та дотриманням прав дітей державою.

Роль інституту омбудсмана у справах дітей визначається його впливом на формування та реалізацію державної політики щодо захисту прав дітей за такими напрямками:

– правовий, що забезпечує створення відповідної нормативно-законодавчої бази та враховує суспільні зміни, необхідність внесення обґрунтованих коректив для закріплення відповідальності різних структур за дотримання чинного законодавства;

– економічний, призначення якого полягає в тому, щоб створити умови для формування механізмів гармонізації суспільних відносин з метою забезпечення дотримання та захисту прав дітей;

– соціальний, що спрямований на всебічне розкриття, самореалізацію творчого соціального потенціалу дітей, задоволення ними соціальних потреб та інтересів, освоєння соціальних цінностей;

– функціональний, що задає певні умови й системність заходів, які визначають дію правової, економічної та соціальної складових державної політики щодо забезпечення дотримання й захисту прав дітей;

– методологічний, що дає змогу визначити узгоджені засоби для розробки та втілення в життя відповідних програм та заходів, створення умов для соціального поступу в зазначеній сфері життєдіяльності суспільства;

– інституційний, що визначає організаційне середовище та повноваження структур, які беруть участь у формуванні й реалізації державної політики щодо захисту прав дітей.

Як трансформаційні процеси, що відбуваються нині в українському соціумі, так і об'єктивні потреби розвитку науки державного управління зумовлюють *необхідність подальших досліджень* щодо змісту і механізмів (правових, фінансових, інформаційних, наукових, кадрових) реалізації державної політики у сфері захисту прав дітей.

Список використаних джерел

1. Участь Президента у Всеукраїнській нараді з питань захисту прав дитини. 27 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21728.html>
2. Батенчук М. Організаційно-правовий механізм державної політики у сфері забезпечення майнових прав дітей / М. Батенчук // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_24/fail/Batenchuk.pdf
3. Вінгловська О. І. Імплементация міжнародних стандартів прав дитини в національному законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Вінгловська О. І. ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка ; Ін-т міжнар. відносин. – К., 2000. – 20 с.
4. Кияниця З. Захист прав дитини як пріоритет державної політики / З. Кияниця // Права дитини: сучасний досвід та інновації : зб. інформ. і метод. матеріалів / за заг. ред. Г. Лактіонової. – К. : Либідь, 2005. – С. 12–21.
5. Костіна Е. В. Державна політика у сфері адміністративно-правового захисту прав дитини [Електронний ресурс] / Еліна Валентинівна Костіна. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknusvs/2012_1/kostina.htm
6. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. : у 2 ч. / [В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, Е. М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. – К. : НАДУ, 2009. – Ч. 1. – 456 с.
7. Цибуліна І. В. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Цибуліна І. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2006. – 19 с.
8. Шульц О. А. Генезис сучасної доктрини прав дитини у зарубіжних країнах: конституційно-правові аспекти [Електронний ресурс] / О. А. Шульц // Порівняльно-правові дослідження. – 2009. – № 2. – С. 91–96. – Режим доступу : <http://dspace.nbu.gov.ua/dspace/bitstream/handle/17-Shults.pdf>
9. Говоров В. С. Дитячі регіональні омбудсмани: зарубіжний досвід функціонування [Електронний ресурс] / В. С. Говоров. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2012_57/57/3.pdf
10. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Марцеляк О. В. ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2004. – 39 с.
11. Рудік О. Інститут спеціалізованого і місцевого омбудсмана як механізм захисту прав людини: зарубіжний досвід / Олександр Рудік, Леся Лазарева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_3/11romlzd.pdf

12. *Бойцова В.* Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Бойцова Виктория Валентиновна. – М., 1995. – 21 с.

13. Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт : сб. ст. / под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2007. – 222 с.

14. *Лоренц Б.* История возникновения и деятельности европейского института омбудсмана : пер. с нем. / Б. Лоренц. – М. : Аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ, 2001. – 17 с.

15. Омбудсмани в інтересах дітей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1171955689>

16. Омбудсмани з прав дітей у світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/content/w_omb.html

Василь Купрійчук,

*кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної
політики НАДУ*

Нормативно-правове забезпечення розвитку гуманітарної політики Західноукраїнської Народної Республіки (листопад 1918 – 1919 рік)

У статті розглянуто законодавчу діяльність Західноукраїнської Народної Республіки у сфері гуманітарної політики (листопад 1918 - 1919 р.). Аналізуються основні напрями та шляхи формування та реалізації правового забезпечення в гуманітарній сфері, акцентується увага на необхідності творчого використання тодішнього досвіду в сьогodenній законодавчій практиці.

Ключові слова: Західноукраїнська Народна Республіка, законотворча діяльність, державне управління, гуманітарна політика, уряд.

In the article legislate West Ukrainian People's Republic in the field of humanitarian policy (November 1918 - 1919rr). The basic directions and ways of creating and implementing legal support in the humanitarian field focuses on the need for creative use of the then present-day experience in legal practice.

Key words: Western People's Republic of legislative activity, public administration, social policy, and government.

Постановка проблеми. Утворення незалежної Української держави та розбудова її державно-правових інститутів дало новий поштовх об'єктивному дослідженню колись заборонених тем з історії державного управління українського народу, зокрема у сфері гуманітарного розвитку. Важливе