

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ДИТИНИ НА ЗАХИСТ ВІД УСІХ ФОРМ НАСИЛЬСТВА В УКРАЇНІ

THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF ENSURING THE RIGHT OF A CHILD TO PROTECT AGAINST ALL FORMS OF VIOLENCE IN UKRAINE

Симоненко Т.В.,

*здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

У статті досліджуються теоретичні питання становлення та функціонування інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні. Формулюється авторське поняття інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні у його співвідношенні з поняттями «інститут» та «механізм», що існують у теорії сучасного права. Інституційний механізм забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні розглядається як цілеспрямована діяльність суб'єктів публічної влади, яка полягає у його охороні та захисті, а також створенні умов для реалізації цього права дитиною та зацікавленими суб'єктами із застосуванням соціальних інститутів. Інституційний механізм забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні включає й організаційну систему соціальних норм, що регулюють певну галузь суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням цієї категорії прав дитини. До основних соціальних інститутів механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні належить інститут опіки та піклування, інститут охоронного ордеру, інститут загальної та ювенальної превенції. Визначено систему суб'єктів публічної влади в інституційному механізмі забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні. Для комплексного вирішення проблем, що існують в інституційному механізмі забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства, пропонується посилити координуючу роль Уповноваженого Президента України з прав дитини в питаннях протидії насильству щодо дитини, а також запровадити посаду експерта з розслідування актів сексуальних насильств відносно дитини.

Ключові слова: права дитини, право дитини на захист від усіх форм насильства в Україні, інститут, механізм забезпечення прав дитини, структура, система, суб'єкти публічної влади, органи виконавчої влади.

The article examines the theoretical issues of the formation and functioning of the institutional mechanism for ensuring the child's right to protection against all forms of violence in Ukraine. The author's concept of an institutional mechanism of ensuring the child's right to protection against all forms of violence in Ukraine in its relationship with the concept of "institution" and "mechanism" existing in the theory of modern law is formulated. The institutional mechanism for ensuring the child's right to protection against all forms of violence in Ukraine is viewed as purposeful activity of public authorities, which is to protect and protect it, as well as to create conditions for the realization of this right by children and stakeholders using social institutions. The institutional mechanism for ensuring the child's right to protection against all forms of violence in Ukraine includes the organizational system of social norms governing a certain area of public relations related to ensuring this category of child rights. The main social institutions of the mechanism for ensuring the child's right to protection against all forms of violence in Ukraine include the institution of guardianship and guardianship, the institution of a protection order, the institution of general and juvenile prevention. The system of subjects of public authority is defined in the institutional mechanism for ensuring the child's right to protection against all forms of violence in Ukraine. In order to comprehensively address the problems existing in the institutional mechanism for ensuring the child's right to protection against all forms of violence, it is proposed to strengthen the coordinating role of the Commissioner of the President of Ukraine for the Rights of the Child in countering violence against a child, as well as to introduce the post of expert to investigate acts of sexual violence against a child.

Key words: the rights of the child, the right of the child to protection against all forms of violence in Ukraine, institution, mechanism for ensuring the rights of the child, structure, system, subjects of public authority, executive authorities.

Становлення прав дитини в частині механізму забезпечення права на захист від усіх форм насильства є сьогодні однією з найважливіших проблем вітчизняної юридичної науки. В Україні права дитини, зокрема її право на вільний, без усякого насильства розвиток, вже виділені в окрему групу прав неповнолітніх і є предметом розгляду теорії держави та права, інших галузей права. Однак рівень теоретичної розробки інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства не дає змоги говорити про існування єдиного підходу до визначення змісту, структури цього явища, в той час як залучення держави в особі власних інститутів до проблеми протидії насильству

щодо неповнолітніх є головною умовою ефективною реалізації правової політики у сфері охорони дитинства.

Загальне уявлення про правовий статус дитини, в тому числі і про його право на захист від усіх форм насильства, можна отримати з аналізу робіт О. Бутько, О. Вінгловської, І. Волошиної, С. Коталейчук, Н. Крестовської, О. Кудрявцевої, Н. Опольської, Н. Ортинської, С. Саблук, О. Шевченко-Бітенської та інших вітчизняних авторів. На теоретичних питаннях становлення інститутів, їх змісту, а також формуванні підвалин існування інституційного механізму зосереджують свою увагу вітчизняні та зарубіжні дослідники, серед яких І. Афанасенко,

О. Гордєєв, К. Ерроу, С. Кирдіна, Г. Клейнер, Д. Комманс, О. Мазур, В. Макаров, Д. Норт, Р. Нурєєв, Н. Підбережник, В. Плахов, В. Радаєв, В. Рязанов, В. Тамбовцев та ін. Водночас дослідження питань становлення та функціонування інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в теоретико-правовому аспекті не проводилися, що зумовлює актуальність обраної теми.

Метою статті є дослідження теоретичних основ становлення та функціонування інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні, а також надання пропозицій щодо підвищення рівня діяльності суб'єктів публічної влади в цій сфері.

В теорії права під інституційним механізмом зазвичай розуміється сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави [1, с. 37]. Вирішення проблем інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні пов'язано з теоретичним розумінням поняття «інститут», що застосовується в дослідженнях різних галузей національного права. На нашу думку, інститут являє собою усталений конструкт, що є передумовою певної дії, тому до основних варіантів змісту цього явища слід зараховувати такі: а) організаційна система соціальних норм, що регулюють певну галузь суспільних відносин; б) зібрання людей (посадових осіб), які, відповідно до принципів організації праці, об'єднуються для досягнення певного результату; в) сукупність функцій та норм, які забезпечують цей процес в інтересах певних груп.

Якщо розглядати інституційний механізм як певну діяльність, то інститут є тим елементом, який встановлює правила та спрямований на її обмеження. Інституційний механізм часто пов'язують із забезпеченням прав людини, особливо зважаючи на конституційний обов'язок держави діяти саме задля досягнення цієї мети. При дослідженні інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні варто орієнтуватися на однотипне трактування поняття «забезпечення» різними авторами, серед яких: М. Алмаші, Р. Бараннік, О. Васильченко, М. Вітрук, В. Демиценко, С. Захаров, Р. Зуєв, О. Калініченко, А. Колодій, М. Кучук, А. Олійник, П. Рабинович, А. Романова, К. Степаненко, М. Тодика, О. Федосова, О. Фрицький, М. Цвік та ін. У словникових версіях термін «забезпечити» тлумачиться як обов'язок «постачати щось у достатній кількості, задовольняти когось, що-небудь у якихось потребах» або «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось. Захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [2]. У зв'язку з цим можна конста-

тувати можливість вживання різного значення терміна «забезпечення». Більшість зазначених авторів слушно акцентують на аналізі таких його складників, як «гарантування», «охорона» та «захист».

Інституційний механізм забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні включає і організаційну систему соціальних норм, що регулюють певну галузь суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням цієї категорії прав дитини. Соціальні інститути становлять та доповнюють інституційний механізм забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні. До них слід зараховувати інститут опіки та піклування, інститут охоронного порядку (передбачений у законах України «Про охорону дитинства» та «Про запобігання та протидію домашньому насильству» як один з юридичних засобів захисту дитини від внутрішньосімейного насильства), інститут загальної та ювенальної превенції та ін. Відповідно, *інституційний механізм забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні* можна розглядати як цілеспрямовану діяльність суб'єктів публічної влади, яка полягає в його охороні та захисті, а також створенні умов для його реалізації дитиною та зацікавленими суб'єктами із застосуванням соціальних інститутів.

Однією з важливих ланок інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від домашнього насильства є інститут загальної превенції. Комплекс причин, що призводять до домашнього насильства, вимагає не менш складних систем профілактичних заходів. В Україні варто започаткувати серію спеціальних програм, які спрямовані на захист неповнолітніх у ситуації домашнього насильства. Важливо проводити роз'яснювальні бесіди серед учнів про те, що таке домашнє насильство, надавати інформацію про їхні права, а також організації, до яких вони можуть звернутися за допомогою. Необхідно розвивати систему служб підтримки сімей у кризовій ситуації, спрямовану на вироблення оптимальних способів вирішення сімейних конфліктів.

Головним суб'єктом інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні є інститут. Безпосереднім гарантом і виконавцем норм щодо захисту прав дитини, зокрема права дитини на захист від усіх форм насильства, є держава в особі своїх компетентних органів. Роль держави у забезпеченні права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні визначається в Законі України «Про охорону дитинства». Так, у п. 2 ст. 10 зазначено, що держава здійснює захист дитини від: усіх форм домашнього насильства та інших проявів жорстокого поводження з дитиною, експлуатації, включаючи сексуальне насильство, в тому числі з боку батьків або осіб, які їх замінюють; втягнення в злочинну діяльність, залучення до вживання алкоголю, наркотичних засобів і психотропних речовин; залучення до екстремістських релігійних психокультових угруповань та течій, використання її для створення та поширення порнографічних матеріалів, примушування до

проституції, жебрацтва, бродяжництва, втягнення до азартних ігор тощо [3].

Нині сформована система органів державної влади, які становлять інституційний механізм забезпечення прав дитини, до якої входять суб'єкти публічної влади з різною компетенцією. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 800 «Деякі питання соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров'ю» доповнює систему суб'єктів публічної влади в інституційному механізмі забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні. До таких суб'єктів належать органи державної влади та органи місцевого самоврядування (структурні підрозділи районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад, сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад з питань освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення тощо), служби у справах дітей, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, заклади освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, органи Національної поліції, територіальні органи ДСНС та підпорядковані підрозділи, спеціалізовані установи з надання безоплатної первинної правової допомоги, регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, бюро правової допомоги [4]. Важливу роль в інституційному механізмі забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства в Україні відіграють місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Стосовно органів місцевого самоврядування передбачено фінансове, організаційне, інформаційно-методичне та інше сприяння з боку центральних органів виконавчої влади.

Зважаючи на характер забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства, можна стверджувати, що головну роль в такій діяльності відіграють органи виконавчої влади. На республіканському рівні вищим виконавчим органом державної влади є Кабінет Міністрів України. Так, відповідно до п. 2 ст. 5 Закону України «Про охорону дитинства», проведення державної політики щодо охорони дитинства, розробку і здійснення цільових загальнодержавних програм соціального захисту та поліпшення становища дітей, підтримки сімей із дітьми, координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади у цій сфері забезпечує Кабінет Міністрів України. Оцінка діяльності організаційно-управлінського апарату в сфері захисту дитинства проводиться за допомогою щорічного звіту Кабінету Міністрів України Верховній Раді України про стан демографічної ситуації в Україні, становище дітей та тенденції його змін у процесі впроваджених соціально-економічних перетворень [3].

З наведеного виходить, що в Україні є певна система суб'єктів щодо забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства, однак безпосередньо на вирішення завдань для охорони, захисту

та створення умов для реалізації цього права вони не орієнтовані. Завдання щодо забезпечення дітей від насильства розподілені між кількома суб'єктами публічної влади, які в процесі реалізації прав дитини здійснюють свої специфічні функції. Для подолання дискретності в діяльності органів державної влади варто визначити систему суб'єктів, діяльність яких орієнтована саме на забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства, посилити між ними координацію.

На наш погляд, дія інституційного механізму в цій сфері значно ослаблена відсутністю єдиного координаційного органу державної влади для реалізації державної політики протидії насильству щодо дітей. Відсутність таких органів на як на республіканському, так і на місцевому рівні не дозволяє належною мірою здійснювати контроль і координувати діяльність суб'єктів публічної влади в сфері забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства. Про необхідність вдосконалення організаційно-управлінського механізму забезпечення прав дитини йдеться також в Декларації і Плані дій, прийнятих резолюцією 8-27/2 спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН 10 травня 2002 р. З цією метою в Україні було запроваджено інститут Уповноваженого Президента України з прав дитини. Однак його навряд чи можна назвати координаційним центром захисту дітей від насильства, оскільки робота Уповноваженого зводиться до діяльності однієї посадової особи в широкому спектрі проблематики захисту прав дитини, що не передбачає концентрації зусиль на забезпеченні дитини права на захист від усіх форм насильства.

Координуючу функцію в цьому питанні могла б взяти на себе Міжвідомча комісія з питань охорони дитинства, проте відповідно до Положення вона є тимчасовим консультативним, дорадчим органом, утвореним Кабінетом Міністрів України з метою підготовки пропозицій щодо реалізації державної політики з питань захисту прав та інтересів дітей [5]. Ще у 2011 р., розглядаючи доповідь, подану Україною відповідно до статті 44 Конвенції з прав дитини, Комітет з прав дитини висловлював занепокоєння інформацією про те, що роль Міжвідомчої комісії з питань охорони дитинства щодо координації заходів із формування та реалізації державної політики стосовно дітей обмежується обміном інформацією з певних питань, а сама Міжвідомча комісія не є постійно чинним органом [6, с. 3].

Крім цього, в Україні відсутній чітко визначений орган, який координує діяльність різних відомств, що займаються захистом дітей від сексуальної експлуатації та сексуальних зловживань. У Конвенції про захист дітей проти сексуальної експлуатації та сексуального розбещення (ч. 2 ст. 1) вказано, що з метою забезпечення ефективної імплементації Сторонами положень ця Конвенція встановлює механізм нагляду. З урахуванням високої латентності цієї категорії злочинів кримінальна статистика не може розглядатися як механізм нагляду, оскільки враховує тільки зареєстровані злочини. Заради об'єктивної

оцінки ситуації, крім кримінальної статистики, необхідно враховувати дані державних і місцевих суб'єктів публічної влади, які надають допомогу дітям, що постраждали від сексуальних посягань, на що прямо вказано в Конвенції. Як бачимо, відсутність органу, який координував би діяльність щодо захисту дітей від сексуальної експлуатації та сексуального зловживання, не дає змоги створити ефективний механізм моніторингу.

Для комплексного вирішення проблем, що існують у становленні та функціонуванні інституційного механізму забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства, та на виконання рекомендації Комітету ООН із прав дитини щодо проведення комплексного функціонального аналізу центральних та місцевих органів влади, що відповідають за забезпечення прав дітей, слід, на нашу думку, здійснити альтернативні заходи, кожен з яких здатен покращити ситуацію в цій сфері: 1) посилити координуючу роль Уповнова-

женого Президента України з прав дитини в питаннях протидії насильству щодо дитини, про що внести зміни у відповідний Указ глави держави; 2) здійснити перепідпорядкування інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини на користь виконавчої гілки влади, наділити його функціями незалежного експерта з розслідування актів сексуального насильства щодо дітей. З цього приводу Кабінету Міністрів України треба видати відповідну постанову та розробити положення, де передбачити його правовий статус і компетенцію; 3) запровадити посаду експерта з розслідування актів сексуальних насильств щодо дитини; 4) призначити представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав дитини відповідно до профільного закону та Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, наділивши його відповідними повноваженнями щодо забезпечення права дитини на захист від усіх форм насильства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гордєєв О.К. Концептуальні підходи до сутності інституційного механізму. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. асоціації докторів з державного управління. 2012. № 3 (11). С. 36–42.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170 000 слів / уклад., гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. 1427 с.
3. Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 р. *Відомості Верховної Ради*. 2001. № 30. Ст. 14.
4. Деякі питання соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров'ю : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2018-п>
5. Положення про Міжвідомчу комісію з питань охорони дитинства. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2000 р. № 1200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2000-п>
6. Комітет з прав дитини. П'ятдесят шоста сесія. Розгляд доповідей, поданих державами-учасницями відповідно до статті 44 Конвенції. Заключні спостереження: Україна. Неофіційний переклад. URL: https://www.unicef.org/ukraine/ukr/UN_CRC_ConcludingObservations_Ukr.pdf