

УДК 342.7

Олена Максименко, здобувач кафедри адміністративного права та організації адміністративної діяльності Академії управління МВС

Нормативно-правові засади реалізації ювенальної політики в Україні

Розглянуто особливості ювенальної політики України, систему її чинних нормативно-правових актів і можливості їх удосконалення. Проаналізовано значення міжнародних і національних документів у сфері реалізації ювенальної політики.

Ключові слова: ювенальне законодавство України, ювенальна політика, ювенальна юстиція, права дітей, дитина, неповнолітній, малолітній.

Rассмотрены особенности ювенальной политики Украины, систему ее действующих нормативно-правовых актов и возможности их усовершенствования. Проанализировано значение международных и национальных документов в сфере реализации ювенальной политики.

Ключевые слова: ювенальное законодательство Украины, ювенальная политика, ювенальная юстиция, права детей, ребенок, несовершеннолетний, малолетний.

The specific features of the juvenile policy of Ukraine, its current system of regulations and opportunities for its improvement are considered. The significance of international and national legislation in the sphere of juvenile policy is analyzed.

Keywords: juvenile legislation of Ukraine, juvenile policy, juvenile justice, rights of the child, child, juvenile, minor.

Реалізація ювенальної політики в Україні неможлива без створення ефективного механізму системи державних органів і системи нормативно-правових актів, які здійснюватимуть специфічні функції охорони та забезпечення прав дітей.

Питання адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина вивчали такі фахівці, як В. Авер'янов, О. Бакаєв, І. Бородін, М. Бояринцева, О. Горбач, І. Ієрусалімова, Р. Калюжний, Я. Квітка, В. Колпаков, О. Кузьменко, Ю. Кравченко, О. Негодченко, В. Столбовий, Я. Шевченко та ін. Учені-адміністративісти досліджували загальнотеоретичні засади адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини, розглядали систему національних та міжнародних правових документів із забезпечення прав і свобод дитини в цілому, не приділяючи належної уваги спеціальним нормативно-правовим актам із реалізації ювенальної політики в Україні.

Новим вектором у цьому напрямі є прийняття Закону України «Про загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року» від 5 березня 2009 р., що й зумовило актуальність перегляду й удосконалення окремих чинних законів України в ювенальній сфері. Мета цієї статті – проаналізувати та систематизувати основні нормативно-правові акти у сфері реалізації ювенальної політики в Україні.

Забезпечення прав і свобод неповнолітніх як напрям ювенальної політики держави досліджений недостатньо, тому пропонуємо розглянути систему ювенального законодавства: 1) міжнародні документи (ратифіковані Україною): Конвенція ООН про права дитини; Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії; Європейська конвенція про здійснення прав дітей; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод;

Конвенція про юрисдикцію, право, що застосовується, визнання, виконання та співробітництво щодо батьківської відповідальності та заходів захисту дітей; Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей; Конвенція про контакт з дітьми; 2) національні (розроблені та прийняті в Україні): постанови Кабінету Міністрів України: «Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”» від 16 січня 2008 р. № 14; «Про затвердження державної цільової соціальної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 17 жовтня 2007 р. № 1242; «Про затвердження Державної цільової соціальної програми “Школа майбутнього” на 2007–2010 роки» від 30 серпня 2007 р. № 1071; «Про затвердження Державної цільової програми роботи з обдарованою молоддю на 2007–2010 роки» від 8 серпня 2007 р. № 1016; «Про затвердження Державної програми підтримки сім’ї на період до 2010 року» від 19 лютого 2007 р. № 244; «Про затвердження Державної програми “Дитяча онкологія” на 2006–2010 роки» від 19 липня 2006 р. № 983; «Про затвердження Державної програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006–2010 роки» від 11 травня 2006 р. № 623; Національна програма «Діти України» від 18 січня 1996 р. та ін. Утілення цих програм у життя є ознакою національної свідомості щодо прав і свобод дітей, критерієм визнання дітей повноцінними громадянами нашої держави, що лежить в основі європейського розуміння ювенальної політики держави. Адже ювенальна політика є системою законодавчих і нормативних актів, організаційних заходів зі встановлення та підтримання нормативного життєзабезпечення дітей, підлітків та молоді [1, с. 100]. Постанова Кабінету Міністрів України «Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”» від 16 січня 2008 р. № 14 визначає заходи, спрямовані на забезпечення прав і свобод дітей, зокрема такі: розроблення та затвердження Державної програми «Здорова дитина» на 2008–2012 роки; посилення відповідальності органів виконавчої влади за надання адресної допомоги сім’ям із дітьми, кризове становище яких зумовлює влаштування дітей до відповідного закладу; сприяння прийняттю Закону України «Про приєднання України до Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення» тощо.

Указом Президента України «Про проведення в Україні у 2008 р. Року підтримки національного усиновлення та інших форм сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 11 грудня 2007 р. 2008 рік проголошено Роком підтримки національного

усиновлення та інших форм сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей» від 5 травня 2008 р. та «Про додаткові заходи щодо захисту прав та законних інтересів дітей» від 4 травня 2007 р. були видані з метою поліпшення стану забезпечення захисту прав та законних інтересів дітей, передусім дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, створення сприятливих умов для реалізації права кожної дитини на охорону здоров'я, освіту, виховання в сім'ї, соціальний захист і гармонійний розвиток.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини» від 25 березня 2006 р. № 367 було утворено Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини, що є урядовим органом державного управління і діє у складі Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту.

З огляду на значущість прав і свобод дитини в забезпеченні нормальної життєдіяльності суспільства варто звернути особливу увагу на права і свободи дітей. На кожному етапі суспільного розвитку ставлення держави до забезпечення прав дітей змінюється. Сучасне суспільство потребує створення окремої системи ювенальної юстиції, для якої забезпечення та захист прав дитини стане пріоритетним напрямом діяльності. Це зумовлено тим, що потреби неповнолітніх розглядаються суспільством, державою і людьми як найважливіші, а з погляду необхідності їх задоволення – першочерговими. Вони є життєво важливими для самого існування та формування особистості молодого покоління.

На жаль, нині в законодавстві України є прогалини з питань забезпечення прав і свобод дитини. З огляду на це особливого значення набуває такий напрям, як адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх у сфері ювенальної політики в Україні. Зокрема, дослідник М. Стриженко зазначає: «Неповнолітній, з огляду на свої вікові особливості, сам не може в повному обсязі усвідомити свої потреби, виразити їх, знайти шлях до їх задоволення. Він потребує постійної турботи, нагляду, піклування. Таке піклування він отримує від батьків. Але держава не може ставити задоволення потреб, дотримання прав та інтересів підлітка в залежність від суб'єктивних, а іноді випадкових обставин. Тому у своїй правоустановчій, правовиконавчій та правозастосовній діяльності держава через свої органи управління регулює відносини підлітків з посадовими особами й організаціями з таким розрахунком, щоб потреби підлітка знаходили постійне й найбільш повне його задоволення. Охорона прав та інтересів неповнолітніх становить зміст діяльності багатьох державних органів. Реалізація

прав та інтересів, задоволення різноманітних потреб неповнолітніх здійснюється в більшості випадків у сфері державного управління, а тому регулюється адміністративно-правовими нормами» [2, с. 10].

Одним із важливих питань у галузі захисту неповнолітніх є створення такої юридичної бази, яка відповідала б міжнародним вимогам і стандартам прав людини, забезпечувала реалізацію прав кожної дитини та контроль за виконанням законодавства щодо їх охорони. Законодавство України необхідно привести у відповідність із міжнародними нормами, вивчати світову практику з проблем захисту дітей, налагоджувати тісне міжнародне співробітництво в цій сфері. На жаль, нині в Україні немає систематизованого законодавства з питань захисту прав дитини, а в окремих нормах значна частина положень декларативного характеру. Це загострює потребу визначення стратегічного шляху корекції національного законодавства стосовно прав дітей і юних громадян, які не досягли 18-річного віку, та спонукає до систематизації наявних нормативно-правових актів у ювенальне законодавство України.

Для України вкрай важливо мати чітке уявлення про такі поняття, як: «права і свободи дитини», «права і свободи неповнолітнього». Тому, розв'язуючи проблеми забезпечення прав і свобод неповнолітніх, насамперед слід звернути увагу на юридичне визначення термінів «дитина», «малолітній», «неповнолітній», «повнолітній», історичне законодавче становлення цієї термінології за роки незалежності нашої держави, тлумачення термінів чинним законодавством, неузгодженості в ньому та їх висвітлення в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Слід детальніше розглянути питання законодавчого тлумачення термінів «дитина», «малолітній», «неповнолітній», «повнолітній».

Частина 1 ст. 6 Сімейного кодексу України від 10 січня 2002 р., який набрав чинності з 1 січня 2004 року, констатує, що правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Згідно з ч. 2 і 3 ст. 6 Сімейного кодексу України, малолітньою вважається дитина до досягнення нею чотирнадцяти років, а неповнолітньою – дитина віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років [3]. Отже, в сімейному законодавстві визначення «дитини» включає в себе такі терміни, як «малолітній» і «неповнолітній».

Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. в ч. 1 ст. 31 визначає, що фізична особа, яка не досягла чотирнадцяти років, – малолітня особа, у ч. 1 ст. 32 фізична особа у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років – неповнолітня особа, у ч. 1 ст. 34 фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років, – повнолітня. Цивільний кодекс України у ст. 24 зазначає, що людина як учасник цивільних відносин вважається фізичною особою [4].

Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 р. вирішив суперечні термінологічні питання. У попередній редакції Закону, наприклад, у ч. 1 ст. 8 вік осіб, які можуть бути направлені до спеціальних навчально-виховних закладів, – становив до 18 років [5]. Хоча сам Закон розглядає різні вікові категорії, що стосуються не лише неповнолітніх, а й малолітніх (ч. 3 ст. 8, ч. 1 ст. 11) і навіть повнолітніх – 19 років (ч. 3 ст. 8). Тож слід зауважити, що законодавець вніс доречні зміни до цього Закону.

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 1997 р. № 565 затверджено «Типове положення про притулок для дітей служби у справах дітей», у ч. 1 якого зазначено: «Притулок для дітей служби у справах дітей відповідної місцевої державної адміністрації – це заклад соціального захисту, створений для тимчасового перебування в ньому дітей віком від 3 до 18 років».

Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення кримінальної міліції у справах дітей» від 8 липня 1995 р. № 502 затвердила «Положення про кримінальну міліцію у справах дітей» та в ч. 1 зазначила, що цей підрозділ утворено з метою профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли 18-річного віку, і включено до кримінальної міліції системи Міністерства внутрішніх справ України [6].

Також наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ» від 13 липня 1996 р. № 384 у ч. 1.2 зазначає: «Приймальники-розподільники для неповнолітніх створюються для тимчасового тримання в них неповнолітніх віком від 11 до 18 років» [7], що суперечить ст. 6 Сімейного кодексу України. Водночас це Положення потребує узгодження із Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей».

Отже, слід внести зміни та доповнення до чинного законодавства України, узгодивши всі норми права, що стосуються тлумачення та розуміння термінів «дитина» та «неповнолітній». Розрізнення цих термінів дасть змогу чітко оперувати законом і розуміти, до якої категорії дітей який нормативно-правовий акт можна застосовувати, тому що лише за таких умов можна якісно здійснювати адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх.

Для юридичної практики також має суттєве значення розмежування цих термінів на законодавчому рівні. Перейменування Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» на Закон України «Про органи і служби у справах дітей

та спеціальні установи для дітей» і викладення його в новій редакції, на нашу думку, є небезпідставним і доречним.

Ми поділяємо думку О. Марцеляка, який зазначає, що поняття «дитини» ширше, ніж поняття «неповнолітнього», оскільки містить характеристику важливого етапу життя людини, останнє ж акцентує увагу, передусім, на відсутності в людини певної риси – досягнення віку повноліття. Враховуючи зазначене, вважаємо за доречне уніфікувати в законодавстві визначення термінології «дитина» та «неповнолітній». Цей процес потребує також вдосконалення нормативно-правових засад реалізації ювенальної політики в Україні.

Список використаних джерел

1. Ювенологический словарь: 300 терминов. – СПб. : БИС-принт, 2002. – 131 с.
2. Вітвіцька В. В. Проблема захисту прав дитини / В. В. Вітвіцька // Вісн. Запоріз. юрид. ін-ту. – 1997. – № 2. – С. 29–35.
3. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
4. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січ. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.
5. Про створення кримінальної міліції у справах дітей : постанова Кабінету Міністрів України від 8 лип. 1995 р. № 502 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
6. Про затвердження Положення про приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 лип. 1996 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4 : Н–П. – 720 с.