

А. В. Дакал,

кандидат медичних наук,

докторант кафедри соціальної

і гуманітарної політики,

Національна академія державного управління

при Президентові України

Міжнародне співробітництво у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей

Стаття містить короткий огляд ключових міжнародних документів у сфері охорони дитинства та діяльності інституцій міжнародного рівня, їх впливу на процеси формування й реалізації державної політики України щодо захисту прав дітей. Наведено конкретні приклади за видами діяльності. Зроблено висновок, що завдяки міжнародному співробітництву було досягнуто значного прогресу щодо становища дітей. Вказано на необхідність створення в Україні структури, яка б фіксувала обсяги та сфери діяльності міжнародних проектів різного рівня.
Ключові слова: державна політика, права дітей, захист прав дітей, міжнародне співробітництво, міжнародні організації.

A. V. Dakal. International cooperation in the development and implementation of public policy for the protection of children's rights

This article contains a brief overview of the main international instruments in the field of child protection, as well as the activities of international institutions, their influence on the formation and implementation of state policy on children's rights. The author gives concrete examples of activities. It is concluded that through international cooperation has been good progress on the situation of children. Noted the need for Ukraine to take into account the structure of the volume and scope of international projects at various levels.

Key words: public policy, children's rights, protection of children's rights, international cooperation, international organizations.

А. В. Дакал. Международное сотрудничество в сфере формирования и реализации государственной политики по защите прав детей

Статья содержит краткое обозрение основных международных документов в сфере охраны детства, а также деятельности институций международного уровня, их влияния на процессы формирования и реализации государственной политики Украины по защите прав детей. Приведены конкретные примеры по видам деятельности. Сделан вывод, что благодаря международному сотрудничеству был достигнут значительный прогресс в сфере защиты прав детей. Указывается на необходимость создания в Украине структуры, которая бы фиксировала объемы и сферы деятельности международных проектов разного уровня.

Ключевые слова: государственная политика, права детей, защита прав детей, международное сотрудничество, международные организации.

Постановка проблеми. Проблема захисту прав та інтересів підростаючого покоління є актуальною для України, особливо сьогодні, в умовах економічної та соціальної нестабільності. Тож напрями та шляхи оптимізації державної політики щодо захисту прав дітей мають стати предметом серйозного фахового обговорення із залученням представників наукової спільноти, експертного середовища, управлінців-практиків, громадськості. А з огляду на глибинні глобалізаційні процеси, що сприяють принциповій трансформації парадигми державного управління, зміні ролі і функцій національних державно-управлінських структур, особливим чином увиразнюється проблематика міжнародного співробітництва у сфері формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці цілком справедливо наголошують, що нині суспільний розвиток супроводжується глобальними змінами у сферах, які визначають умови життя людей на глобальному та національному рівнях, при цьому “швидкість соціальних, економічних, технологічних та інших критичних процесів у формуванні придатних умов життя людей зростає” [1, с. 125]. Тобто, співвідносно до нашої теми, фактично створюється ситуація, коли діти мають рівні права, але

різні можливості щодо їх забезпечення. Ідеологічна багатогранність, політична багатовекторність та модельна диспозиція, наукова багатогалузевість робить такі проблеми актуальними та складними в пізнанні, активізації вирішення.

Водночас не можна не погодитися і з таким твердженням: “В цілому справа сьогодні полягає не тільки у визначенні спроможності глобального проекту, а й у розгортанні його загальнолюдських вимірів, у його підпорядкуванні створенню нової системи світовлаштування, заснованої на гуманізмі, знаннях та інтелекті” [2, с. 133]. Зазначимо, що саме з цих позицій слід підходити до процесів формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав дітей.

На жаль, сьогодні фахівці змушені констатувати, що інституціональні трансформації в Україні поки не привели до відчутних результатів у підвищенні якості життя населення і стабілізації соціальної ситуації в суспільстві: “Однією з найгостріших проблем розвитку соціальної політики в Україні стала його перманентна орієнтація на механічне забезпечення ресурсного наповнення соціальної сфери з одночасним ігноруванням якісних змін, що мали б відбутися насамперед в її організації та технологіях забезпечення реалізації соціальних програм” [3, с. 10]. До цього ще варто додати й факт орієнтації рішень політичних сил на першочергову соціальну підтримку такої частини електорату, як пенсіонери. Відтак реально відбувається падіння рівня актуальності соціальних проблем, пов’язаних із порушенням прав дітей, порівняно із соціальними проблемами інших верств населення з огляду на своєрідну конкуренцію між ними, яка розгортається в публічному просторі.

Важливим, на наше переконання, є усвідомлення того, що оскільки переважними формами реалізації політики у сфері захисту прав дітей є національні проекти і цільові програми, їх розробка спрямована не лише на поточну ситуацію, а й на перспективу [4]. Проблеми охорони дитинства, забезпечення дотримання прав дітей є загальнодержавними та міжсекторальними, такими, що потребують розв’язання на національному і міжнародному рівнях.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Попри наявність наукових публікацій, в яких висвітлюються ті чи інші аспекти надзвичайно багатогранної та різнопланової проблематики, пов'язаної з формуванням та реалізацією державної політики щодо захисту прав дітей, бракує праць, присвячених міжнародному співробітництву у сфері формування та реалізації такої політики.

Відтак *метою статті* є огляд ключових міжнародних документів у сфері охорони дитинства та діяльності інституцій міжнародного рівня, їх впливу на процеси формування й реалізації державної політики України щодо захисту прав дітей.

Вклад основного матеріалу. З часів незалежності Україна пройшла через процес розбудови демократичної держави та створення нового інституціонального середовища, що забезпечує поліпшення соціального добробуту, правового захисту та цілеспрямоване покращення становища дітей. Проблеми цього переходу розв'язувалися з різним ступенем успіху [5, с. 20]. Проте незаперечним є факт позитивного впливу на цей процес співпраці на міжнародному рівні.

Необхідність особливого захисту дітей була передбачена ще в Женевській декларації прав дитини 1924 р. Організація Об'єднаних Націй (ООН) приділяє особливу увагу захисту прав дітей. Одним з її перших правових актів було створення в 1946 р. Дитячого фонду ООН як міжнародної надзвичайної організації допомоги дітям у розорених Другою світовою війною країнах Європи. З 1953 р. Дитячий фонд ООН став іменуватися ЮНІСЕФ.

У Загальній декларації прав людини (1948 р.) у ст. 25 і 26 йдеться про те, що діти повинні бути об'єктом особливого захисту і допомоги. У 1959 р. ООН приймає Декларацію прав дитини, де проголошуються соціальні і правові принципи захисту та благополуччя дітей на національному й міжнародному рівнях. Десять принципів Декларації започатковують спроби виокремити особливу роль глобальної проблеми прав дитини і привернути до неї увагу світової громадськості. Декларація 1959 р. слугувала основою для підготовки Конвенції ООН про права дитини (1989 р.).

Варто згадати також інші міжнародні норми, прийняття яких сприяло поступу в розробці Конвенції, а саме:

- Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. (зокрема ст. 23 і 24);
- Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. (зокрема ст. 10), а також статuti і відповідні документи спеціалізованих установ і міжнародних організацій, що займаються питаннями благополуччя дітей;
- Декларація про захист жінок і дітей у надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів (1974 р.);
- Мінімальні стандартні правила ООН (1985 р.), що стосуються здійснення правосуддя щодо неповнолітніх (“Пекінські правила”);
- Декларація про соціальні і правові принципи, що стосуються захисту і благополуччя дітей (1986 р.) (зокрема в процесі передачі дітей на виховання та їх всиновлення).

Конвенція ООН про права дитини є фактично угодою між країнами, в якій записано, як уряд кожної країни має дбати про дітей. Цей системний документ було прийнято Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р. та ратифіковано 193 країнами світу. В Україні вона набула чинності з 27 вересня 1991 р. та з того часу є частиною українського національного законодавства.

Конвенція ООН про права дитини – це не стільки перелік прав дитини, скільки всеосяжний список зобов’язань, які держави готові визнати [6, с. 40]. Ці зобов’язання можуть бути прямими, наприклад надання можливості для утворення чи забезпечення належного відправлення правосуддя щодо неповнолітніх, або непрямими, даючи можливість батькам, іншим членам родини чи опікунам відігравати свої основні ролі і виконувати обов’язки вихователів і захисників.

Ще одним важливим міжнародним документом є Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей (м. Нью-Йорк, 30 вересня 1990 р.). Вона не є альтернативою Конвенції про права дитини. Навпаки, декларація підсилює

значення та стратегічну роль Конвенції, визначає групу проблем, можливостей, завдань, зобов'язань та першочергових кроків в інтересах дітей.

Європейська конвенція про здійснення прав дитини (прийнята 25 січня 1996 р., набрала чинності в Україні 1 квітня 2007 р.) як домовленість країн-учасниць Євросоюзу, бере до уваги Конвенцію ООН про права дитини, підтверджує права та інтереси дитини, визначає нові можливості для дітей у здійсненні своїх прав (зокрема під час розгляду сімейних справ), утверджує необхідність надання дітям інформації, допомоги та розширює можливості дітей щодо участі. Крім того, цей документ нормалізує в країнах Євросоюзу вирішення сімейних конфліктів, ведення судових справ сімей та дітей, визначає умови здійснення дитиною самостійних заходів та встановлює повноваження Постійного комітету спостерігачів щодо вирішення проблемних питань, які стосуються прав дитини.

Одним із пріоритетних напрямів сучасної державної політики України у сфері захисту прав дітей є інтеграція зусиль, засобів та можливостей різних державних, комунальних, благодійних, громадських, приватних інституцій, у тому числі й на рівні територіальної громади, з метою проведення роботи з дітьми, залучення дітей та їх батьків до вирішення власних проблем, сприяння активізації їхньої участі та розвитку в суспільному житті. Крім того, нинішнє спрямування вітчизняної політики відповідає рішенням спеціальної сесії ООН щодо становища дітей (Нью-Йорк, 8–10 травня 2002 р.), яка ухвалила резолюцію, що зобов'язує держави – члени ООН створювати громади, сприятливі для життя дітей.

Позитивною подією 2009 р. стало прийняття Закону України “Про загальнодержавну програму “Національний план дій щодо виконання Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 р.” [7], який перебував на розгляді у Верховній Раді України ще з 2006 р. Національний план має на меті забезпечення оптимального функціонування цілісної системи захисту прав дітей в Україні відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини та з урахуванням цілей розвитку, проголошених Декларацією тисячоліття ООН, і стратегії Підсумкового

документа Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН “Світ, сприятливий для дітей”.

Важливими документами, що враховуються при формуванні державної політики у сфері захисту прав дітей, є тематичні моніторинги ЮНІСЕФ. Наприклад: “Економічний ріст та дитяча бідність (соціальний моніторинг 2004 р.)”, “Профілактика ВІЛ-інфекції серед підлітків груп ризику” (2010 р.), “Індикатори до системи моніторингу та оцінки стану догляду і підтримки ВІЛ-позитивних дітей та їхніх родин” (2012 р.). Особливістю цих моніторингових досліджень є їх високий фаховий рівень, що дає можливість порівнювати ситуацію в Україні із ситуаціями в інших країнах світу.

Спеціальним органом, створеним при Організації Об’єднаних Націй, є Комітет ООН з прав дитини. Комітет здійснює нагляд за виконанням Конвенції про права дитини країнами-учасницями, а також двох факультативних протоколів до Конвенції щодо участі дітей у збройних конфліктах і торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії. До складу Комітету входять 18 незалежних експертів [8], які обираються країнами-учасницями терміном на 4 роки. Експерти комітету представляють усі континенти світу та основні правові системи. Кожна країна має право висунути свою кандидатуру для роботи в Комітеті. Ключовою вимогою для кандидата є його/її “високі моральні якості” та компетентність у сфері захисту прав дитини.

Згідно зі ст. 44 Конвенції ООН про права дитини з метою розгляду прогресу, досягнутого державами-сторонами щодо виконання зобов’язань, взятих згідно з цією Конвенцією, кожні 5 років держави-сторони мають звітувати перед Комітетом ООН з прав дитини щодо вжитих заходів стосовно забезпечення та захисту прав дитини на своїй території. Україна підготувала третю та четверту об’єднану періодичну доповідь, які було заслухано Комітетом ООН з прав дитини під час 56 сесії, що відбулася в Женеві з 17 січня по 4 лютого 2011 р.

Дослідники зазначають, що державна доповідь не є інструментом впливу на ситуацію всередині держави, хоча комплексно визначає ситуацію за кілька років та містить рекомендації щодо усунення проблемних питань по суті [6, с. 88].

З одного боку, більшість статей Конвенції про права дитини мають відповідне відображення у національному законодавстві, однак з другого – практика їх застосування залишається формальною або не відповідає зобов'язанням держави за Конвенцією. Скажімо, політика держави не спрямована на активну протидію дискримінації уразливих та маргінальних груп, передусім у доступі до освіти та медичних послуг; фінансування державних програм і планів щодо прав дітей здійснюється за залишковим принципом, а не через визначення фіксованої частки від загального бюджету на їх реалізацію. Уряд України має надати наступний звіт про реалізацію Конвенції ООН про права дитини та факультативних протоколів у вересні 2018 р.

Міжнародна спільнота також активно сприяє діяльності неурядових організацій в Україні. Так, Всеукраїнська благодійна організація “Український фонд “Благополуччя дітей” (попередня назва – Християнський дитячий фонд) із 2003 р. в партнерстві з Міжнародною федерацією соціальних працівників, Українською асоціацією соціальних педагогів і спеціалістів із соціальної роботи за підтримки Дирекції з питань розвитку та співробітництва Швейцарії почали реалізовувати багатокомпонентний інноваційний проект “Покращення якості соціальних послуг дітям і сім'ям у громаді”.

Ще один приклад: з метою забезпечення батьків соціально-інформаційною підтримкою для відстоювання прав та інтересів дітей з особливими освітніми потребами, оцінювання потреб і забезпечення надання освітніх, соціальних та інших послуг, а також розвинення у батьків активної громадянської позиції і сприяння створенню батьківських організацій Всеукраїнський фонд “Крок за кроком” реалізує проект “Створення ресурсних центрів для батьків дітей з особливими освітніми потребами” за підтримки програми TACIS “Розвиток організаційного партнерства” Європейської комісії.

Окремо слід сказати про наскрізну програму Ради Європи “Будуємо Європу для дітей та разом з дітьми”, що була розпочата в 2006 р. відповідно до мандату Третього саміту глав держав та урядів держав-членів Ради Європи (Варшава, 2005). Стратегія щодо прав дитини на 2012–2015 роки надає бачення ролі та

діяльності Ради Європи у сфері забезпечення прав дитини з урахуванням прогресу, який був досягнутий упродовж двох попередніх циклів здійснення політики організації (останній цикл отримав назву “Стокгольмська стратегія”), а також з урахуванням потреб, що були окреслені урядами, та завдань, які були визначені міжнародною спільнотою. Стратегія є результатом активних консультацій із представниками урядів, парламентаріями, ключовими міжнародними організаціями та представниками громадянського суспільства. Вона також базується на аналізі досліджень та консультацій із дітьми.

Програма “Будівництво Європи для дітей і разом з дітьми” спрямована на те, щоб допомогти країнам розробляти та розвивати свої національні стратегії щодо захисту прав дітей, створювати взаємоузгоджені й доступні правові рамки; пропонує моделі ефективних інституційних структур та сприяє процесам участі в розробці та здійсненні політики. Ця програма покликана поліпшити доступ дітей до інформації, розробити методики й інструменти для того, щоб діти могли активно брати участь у житті на місцевому, національному й регіональному рівнях. Над цими процесами працює Рада Європи в партнерстві з Європейським Союзом та ЮНІСЕФ.

При цьому Рада Європи активно долучається до розв’язання питань, пов’язаних із правами дітей, оскільки вона:

- поєднує ефективні інструменти: введення стандартів – моніторинг – розробка політики – програми співробітництва й допомоги – проведення заходів у сфері освіти, професійної підготовки та комунікацій;
- залучає до активної співпраці уряди, парламентарів, місцеві органи влади та неприбуткові організації. Усі інститути та основні адміністративні підрозділи Ради Європи поділяють бачення програми та роблять свій внесок до здійснення її завдань. Працює Цільова група, в якій представлені всі відповідні секретаріати Ради Європи, створено відділ з координації програми при секретаріаті Генерального директората із соціальної згуртованості.

Наведемо деякі приклади за певними видами діяльності.

1. Введення стандартів стосовно:
 - захисту дітей від шкідливого впливу ЗМІ та інших інформаційних служб;
 - участі молоді з груп меншин у прийнятті рішень;
 - неповнолітніх правопорушників, які позбавлені волі; переглянута також Європейська конвенція про усиновлення.
2. Підготовка доповідей як основи для прийняття важливих документів (рекомендацій, резолюцій) щодо:
 - становища у сфері охорони здоров'я і соціального забезпечення дітей, які мешкають у конфліктних чи постконфліктних зонах у Європі;
 - самогубств серед дітей і підлітків у Європі;
 - запобігання першій формі насилля стосовно дітей – відмови батьків від новонародженого;
 - випадків примусового викрадення й перевиховання жінок і дітей мусульман, які перейшли до “західного” стилю життя;
 - викрадення новонароджених для нелегального усиновлення в Європі.
3. Моніторинг:
 - системи контролю уставних органів Ради Європи (Парламентської Асамблеї та Комітету Міністрів) за країнами, темами або за угодами;
 - правова практика Європейського суду з прав людини;
 - рішення та висновки Європейського комітету із соціальних прав;
 - доповіді за результатами візитів до різних країн Комісара з прав людини Ради Європи.
4. Розробка політики – включення до порядку денного керівних комітетів у сфері юридичного співробітництва, прав людини, соціальної згуртованості, культури, освіти і молоді (що складаються із представників урядів і спостерігачів від неурядових організацій) питань, пов'язаних із дітьми:

- доступ дітей циган до освіти;
- права дітей з обмеженими можливостями;
- права дітей, що мешкають у дитячих закладах;
- інтеграція дітей мігрантів;
- участь дітей у прийнятті рішень;
- проведення оглядів національної молодіжної політики у взаємозв'язку з політикою стосовно дітей;
- аналіз юридичних та інституційних рамок на національному і місцевому рівнях, пошук позитивної практики і розробка моделей національних стратегій щодо захисту прав дітей;
- аналіз національної та місцевої превентивної політики, пошук кращої практики та розробка моделей запобігання насиллю на національному й місцевому рівнях.

5. Співробітництво і надання допомоги – при надходженні відповідного запиту робота з країнами на індивідуальній основі щодо:

- проведення юридичної реформи;
- розробки політики та розбудови інституційних структур;
- підготовки фахівців.

6. Проведення заходів у галузі комунікацій, освіти та професійної підготовки:

- створення веб-сайту з прав дітей та веб-сайту, орієнтованого на дітей;
- публікація посібників з питань викорінення насильства та демократичного управління в школі;
- публікація посібників для педагогів з питань навчання дітей правам людини, насильства по відношенню до жінок та насильства в школах;
- публікація орієнтованого на дітей і молодь варіанта Хартії про участь молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівнях;

- інформаційні кампанії з актуальних питань (тілесні покарання, сексуальне насильство, насильство в ЗМІ).

Як бачимо, завдяки міжнародному співробітництву було досягнуто значного прогресу щодо становища дітей, захисту їх прав.

Висновки. Забезпечення повноцінних умов для розвитку кожної дитини можливо завдяки впровадженню ефективних і прозорих політичних інструментів та створенню повноцінного інституціонального середовища, що передбачає наявність дієвої державної політики у сфері захисту прав дітей. Міжнародне співробітництво відіграє надзвичайно важливу роль у формуванні та реалізації такої політики.

Свідченням цього є:

- ратифікація Україною основних міжнародних інструментів щодо прав та свобод дитини;
- участь у здійсненні політики та процесах планування, що погоджені на міжнародному рівні та направлені на підвищення благополуччя населення країни;
- створення основних засад правової бази та удосконалення законодавчого поля у сфері захисту прав дітей;
- запровадження та реалізація державних цільових програм, зростання обсягів фінансування з Державного бюджету на підтримку соціальних програм і заходів;
- створення інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Україна здійснює постійне міжнародне співробітництво і співпрацю з міжнародними організаціями та іншими державами для розв'язання нагальних проблем у сфері охорони дитинства, у тому числі з Представництвом Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), Світовим банком, ВООЗ, ЮНЕЙДС, Представництвом Європейської комісії в Україні, Британською Радою, МОП, міжнародними благодійними організаціями та фондами тощо.

Міжнародна спільнота надає також допомогу у розв'язанні конкретних проблем шляхом реалізації окремих проєктів. Разом з

тим в Україні потрібно створити структуру, яка б фіксувала обсяги та сфери діяльності міжнародних проектів різного рівня.

Перспективи подальших досліджень вбачаються нами у виявленні впливу сучасної соціально-економічної ситуації на становище уразливих категорій дітей в Україні та розробці пропозицій щодо підвищення ефективності державної соціальної допомоги з метою подолання бідності та нерівності серед дітей.

Список використаних джерел

1. *Мартиненко В. Ф.* Методологічні засади дослідження суспільного розвитку / В. Ф. Мартиненко // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : зб. матеріалів конф. / за заг. ред. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, О. А. Тертишної. – Херсон : Гринь Д. С., 2012. – С. 125–127.

2. *Розпутенко І. В.* Глобалізація і її наслідки / І. В. Розпутенко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2011. – Вип. 1. – С. 124–135.

3. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи : навч.-наук. вид. / авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін. ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 368 с.

4. *Николаева Ю. В.* Государственная политика в сфере защиты прав ребенка в России [Электронный ресурс] / Ю. В. Николаева. – Режим доступа : petersburgedu.ru/ugc/files/.../df252e76dcb568984a977e2091281148.pdf

5. 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 соціальних досліджень НАН України, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Український центр соціальних реформ, 2009. – 288 с.

6. Медіакомунікації та соціальні проблеми : зб. навч.-метод. матеріалів і наук. ст. : у 3 ч. – Ч. 1 / упоряд., ред. К. С. Шендеровського ; Київ. нац. ун-т ; Ін-т журналістики. – К. : ЕТНА-1, 2012. – 288 с.

7. Про загальнодержавну програму “Національний план дій щодо виконання Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року : Закон України від 5 берез. 2009 р. № 1065-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

8. Експерти Комітету ООН з прав дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/members.htm>