

А. В. Дакал,

кандидат медичних наук,

докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики,

Національна академія державного управління

при Президентіві України

Державна політика щодо захисту прав дітей: комунікативний аспект

У статті окреслено підходи до здійснення комунікацій у процесі формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей в Україні, сформульовано конкретні пропозиції в цій царині, прийнятні для реалізації в сучасних умовах. Наголошено, що процес постійної комунікації між суб'єктами політики щодо захисту прав дітей створює умови взаємної відповідальності, що передбачає обов'язок держави як головного інституційного суб'єкта такої політики гарантувати й забезпечувати цей процес. Визначено напрями удосконалення комунікації як системоутворювального компонента державної політики щодо захисту прав дітей. *Ключові слова:* державна політика, права дітей, захист прав дітей, взаємодія, комунікація.

The article defines approaches to communication in the formation and implementation of public policies for the protection of children's rights in Ukraine, formulates concrete proposals in this area, relevant in today's environment. The author highlights that the process of constant communication between political actors to protect children's rights creates conditions of mutual responsibility. The state as the main institutional subject of such a policy must guarantee and ensure this process. Directions for improving communication as a system component of public policy for the protection of the rights of children are offered.

Key words: public policy, children's rights, protection of children's rights, interaction, communication.

В статье определены подходы к осуществлению коммуникаций в процессе формирования и реализации государственной политики по защите прав детей в Украине, сформулированы конкретные предложения в этой сфере, осуществимые в современных условиях.

Подчеркивается, что процесс постоянной коммуникации между субъектами политики по защите прав детей создает условия взаимной ответственности, предусматривающий обязанность государства как главного институционального субъекта такой политики гарантировать и обеспечивать этот процесс. Предложены направления совершенствования коммуникации как системообразующего компонента государственной политики по защите прав детей.

Ключевые слова: государственная политика, права детей, защита прав детей, взаимодействие, коммуникация.

Постановка проблеми. У контексті дослідження проблем, пов'язаних із конкретними шляхами вдосконалення забезпечення і захисту прав дитини в Україні, надзвичайно актуальним є комунікативний аспект державної політики у зазначеній сфері. Це зумовлено тим, що, по-перше, розгорнута комунікація у вигляді дискурсу – озвучення й урахування всіх поглядів з метою суспільної узгодженості дій та перетворень – є вкрай необхідною для подолання суперечностей, розв'язання конфліктів і досягнення порозуміння у цій царині. По-друге, процес постійної комунікації між суб'єктами політики щодо захисту прав дітей створює умови взаємної відповідальності, що передбачає обов'язок держави як головного інституційного суб'єкта такої політики гарантувати й забезпечувати цей процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комунікації в державному управлінні, а саме комунікативні аспекти різноманітних напрямів державної політики, останнім часом дедалі більше привертають до себе увагу науковців та практиків. І це закономірно, адже і смислові, й соціальні джерела усвідомлення глибинного значення комунікації та інтерсуб'єктного виміру буття в цілому й політичних практик зокрема виявляються повною мірою на нинішньому етапі розвитку держави і суспільства.

Слід наголосити, що в цілому теоретичний дискурс є різноплановим; значна кількість праць актуалізує соціальну, інформаційну, символічну, лінгвістичну, психологічну природу комунікації.

Якщо говорити безпосередньо про роботи в галузі науки державного управління, то спектр досліджень є досить широким: вони стосуються як комунікативної парадигми суспільного розвитку [1], так і, скажімо, інструментальної ролі комунікації у формуванні державної політики [2] чи безпосередньо комунікативної складової формування державної політики України в соціогуманітарній сфері [3].

Характерно, що більшість фахівців виходить із того, що "жодна суспільна загальнозначуща справа неможлива поза її колективним – комунікативним, опосередкованим публічним обговоренням – визнанням, тобто поза легітимізацією" [4, с. 7]. А з розвитком техніки та технологій розвиваються також і комунікативні практики.

Водночас надзвичайно важливим є розуміння, що "формування політичної волі суспільства відбувається немовби на перетині дій офіційних органів і владних структур, впливу груп інтересів, а також механізмів громадськості" [5, с. 93]. Але головну роль тут відіграють вищі інститути державної влади, оскільки вони є центральною ланкою механізму формування, прийняття й реалізації політичних рішень. Дійсно, не можна не погодитися з тим, що саме від їх діяльності залежить ступінь централізації влади, розподіл повноважень між соціальними спільнотами, верствами, групами інтересів, що беруть участь у формуванні конкретних напрямів політики.

Аналізуючи сучасну державну політику щодо захисту прав дітей в Україні, фахівці відзначають наявність прогресивних змін, які мають соціально-правову природу. Водночас поряд із позитивними зрушеннями залишається чимало проблемних питань, які вказують на необхідність удосконалення забезпечення державою захисту прав дитини: "Зокрема, є норми законодавчих актів, які "не спрацьовують" або "спрацьовують" зовсім не так, як того вимагають міжнародні правові стандарти: з урахуванням принципів добросовісності, розумності та справедливості" [6].

Цікавою в контексті нашого дослідження є збірка навчально-методичних матеріалів і наукових статей щодо соціальних проблем дитинства (дітей) та співучасті медіа-комунікацій у їх розв'язанні, підготовлена на кафедрі соціальних комунікацій Інституту журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка [7]. Автори, зважаючи на особливу місію засобів

масової інформації, досить успішно окреслюють для медіа шляхи стати відкрито інформативним, системним коментатором та співучасником пізнання повсякденного життя, модератором соціального діалогу та стимулятором розвитку потенціалу солідарності.

У процесі написання статті автор зверталась також до експертних матеріалів, напрацьованих членами кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України за результатами виконання науково-дослідної роботи "Організаційно-правові засади регіональної політики в соціогуманітарній сфері" комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування" [8], зокрема тих, де йдеться про розвиток системи соціального захисту сімей, осіб з числа уразливих верств населення.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Варто зазначити, що комунікативна проблематика, безпосередньо пов'язана зі здійсненням державної політики щодо захисту прав дітей, незважаючи на гостру соціальну значущість, майже не знайшла висвітлення у вітчизняній науковій літературі з державного управління.

З огляду на зазначене *метою статті* є визначення напрямів удосконалення комунікації як системоутворювального компонента державної політики щодо захисту прав дітей в Україні.

Вклад основного матеріалу. Концепт прав дитини лежить у сутнісному полі поняття прав людини, в основі якого такі цінності, як людська гідність, рівність і свобода. Провідні вчені галузі науки державного управління цілком справедливо зазначають: "Сучасні філософські підходи до визначення ролі дитинства в суспільстві ґрунтуються на ідеї "відходу від проектування", на розумінні іншої суті відносин дорослий – дитина, заснованих на діалозі та взаєморозумінні" [9, с. 194]. Внаслідок цих змін до визначення місця дитини в суспільстві відбувається встановлення особливого статусу дитинства, відповідно до якого діти, маючи право на особисте піклування та допомогу, потребують співпереживання, уваги до власних потреб і дій, спрямованих на їх задоволення. І не лише цього; про права дитини, так само як і про права людини, слід говорити з погляду відносин "влада – особистість". Якщо дитина має право, значить, держава зобов'язана забезпечити йому можливість цим правом скористатися. Наприклад, право

на навчання означає, що держава гарантує кожному доступ до освіти, розробляє програми навчання, готує вчительські кадри тощо. Держава створює систему освіти і розробляє правила, що регулюють її функціонування. А це, у свою чергу, потребує налагодження дієвих комунікативних практик.

Права дитини не слід ототожнювати з її елементарними потребами. Не існує права на виховання в щасливій сім'ї або права на любов, хоча це надзвичайно важливі потреби для кожної людини, а особливо для дитини. Енциклопедія для фахівців соціальної сфери визначає права дитини як "гарантовані державою можливості задоволення потреб дитини, що дозволяє їй розвиватися відповідно до віку та індивідуальних задатків" [10, с. 290]. Це можливості мати й розпоряджатися матеріальними, культурними й іншими соціальними благами та цінностями, користуватися основними свободами в установлених законом межах, що забезпечує дитині гармонійне функціонування й розвиток. При цьому автори зазначають: "Основні причини незадоволення прав дітей зумовлені недостатнім кадровим забезпеченням інституцій, що працюють з дітьми; відсутністю прийнятних моделей розвитку альтернативних форм опіки в розгалуженій системі інтегративних соціальних послуг сім'ям, що опинилися у складних життєвих обставинах; слабкою роллю громад у вирішенні питань стосовно дітей та ін." [10, с. 292]. На нашу думку, чи не найпершою в наведеному переліку мала б бути теза про невідповідний рівень комунікативного забезпечення процесів формування та реалізації державної політики щодо захисту прав дітей в Україні.

Передусім необхідно відмітити невідповідність комунікацій представників наукової спільноти, експертного середовища з владними структурами. Складається враження, що пропозиції, які вносяться дослідниками (з-поміж них є такі, що заслуговують на серйозну увагу й негайне втілення в життя, як, скажімо, запропонована свого часу І.В.Цибуліною принципова схема децентралізації управління сферою захисту прав дитини та створення виконавчих агенцій [11]) абсолютно не беруться до уваги органами, покликаними забезпечувати захист прав дітей в Україні та вдосконалювати відповідні механізми.

Неадекватною значущості окресленої проблематики є також співучасть медіа-комунікацій у створенні передумов для запобі-

гання порушенню прав дітей та реальної участі у їх захисті (йдеться як про публічне висвітлення або інтерпретацію реальності, так і про шляхи розвитку медіа-активності, якість медіа-продукції, компетентність медіа-працівників).

Так, уже більше року минуло з тих пір, як, за повідомленням УНІАН, телефон "гарячої лінії" "Захистимо дітей" почав функціонувати у столичній прокуратурі [12]. Йшлося про те, що повідомлення про порушення законодавства у сфері захисту прав дітей з усиновлення, освіти, охорони здоров'я, порушення їх житлових або соціальних прав, інформацію про факти бездіяльності влади щодо технічного і матеріального забезпечення закладів, у яких перебувають діти, буде перевірено та вжито відповідних заходів. Однак на даний час інформації про результати діяльності цієї "гарячої лінії" немає. А мало б бути постійне висвітлення даної проблематики.

Зазначимо, що Міжнародна федерація журналістів ухвалила норми та принципи висвітлення питань, які стосуються дітей та їхніх прав (сформульовані у м. Ресифі, Бразилія, у травні 1998 р. та затверджені на конгресі Міжнародної федерації журналістів у Сеулі у 2001 р.) [13]. Звернімо увагу на такі:

- усі журналісти та медійники зобов'язані дотримуватися найвищого рівня етичних та професійних норм, вони мають сприяти якомога більш повному поширенню інформації про Конвенцію ООН про права дитини та її застосування в проведенні незалежної журналістської роботи;

- медіа-організації повинні розглядати порушення прав дітей та питання, пов'язані з безпекою дітей, їхнім правом на особисте життя, захищеністю, освітою, здоров'ям і добробутом, а також усіма формами експлуатації, як важливі проблеми для вивчення та обговорення;

- журналістська діяльність, яка зачіпає життя та добробут дітей, завжди має здійснюватися з урахуванням уразливого становища дітей;

- журналісти та медіа-організації мають прагнути дотримуватись найвищих форм етичної поведінки при висвітленні проблем, пов'язаних з дітьми, а саме:

- домагатися найвищого рівня точності й достовірності під час створення матеріалів про проблеми, що стосуються дітей;
- уникати використання у своїх передачах або публікаціях зображень, що несуть шкідливу для дітей інформацію;
- уникати використання стереотипів та сенсаційного подання матеріалів, які стосуються дітей, з метою привернути до них увагу;
- ретельно обмірковувати наслідки оприлюднення будь-яких матеріалів, що стосуються дітей, та зводити до мінімуму можливу шкоду для дітей;
- остерігатися візуальної або будь-якої іншої ідентифікації дітей, за винятком тих випадків, коли це необхідно в громадських інтересах;
- надавати дітям право доступу до медіа для висловлення власних думок наскільки це можливо;
- забезпечити незалежну перевірку інформації, що надходить від дітей, та при цьому не наразити їх на небезпеку;
- уникати використання сексуалізованих образів дітей;
- використовувати чесні та прозорі методи отримання фотографій дітей – за їхньою згодою та за згодою їхніх батьків чи опікунів;
- перевіряти повноваження будь-якої організації, що бере на себе відповідальність представляти інтереси дітей та діяти від імені дітей;
- не платити дітям, їхнім батькам чи опікунам за надання матеріалів про життя дітей, якщо тільки це не робиться в інтересах дитини;

– журналісти повинні критично аналізувати доповіді та заяви урядів щодо виконання Конвенції ООН про права дитини в їхніх країнах. Медіа не повинні розглядати та висвітлювати становище дітей лише у вигляді окремих подій; вони мають постійно висвітлювати процеси, які можуть призвести або призводять до таких подій.

Щоб бути універсальною, загальнозначущою комунікація має бути також аргументованою, раціонально обґрунтованою, самосвідомою. Водночас сьогодні доводиться констатувати, що "розмитість етично-гуманітарних цінностей, відсутність ефективних правових механізмів створює атмосферу безкарності, всюдозволеності для одних і байдужості, апатії для інших. Проте така ситуація, коли права одних людей порушуються мало не щодня, а інші жи-

вуть поза законом, ігноруючи права і свободи наших громадян, що займають нижче становище в соціальній, політичній і економічній ієрархії суспільства, підриває довіру між людьми і призводить до збільшення потенціалу нетерпимості в Україні" [14, с. 40]. А у сфері захисту прав дітей такий стан справ є особливо небезпечним (ураховуючи свосередний економічний технократизм, притаманний представникам нинішньої влади), адже веде не лише до соціальних девіацій, але в остаточному підсумку до зниження ефективності, конкурентоспроможності суспільства і навіть до його деградації.

Як тут не погодитися з думкою вчених: "Головним для державного управління залишається завдання налагодження функціонування механізмів зворотних зв'язків між державним та недержавними секторами, що мають допомагати владі своєчасно реагувати на тенденції розвитку суспільних процесів, а отже, – коригувати управлінські рішення, а населенню – проявляти громадянську ініціативу та розуміти значущість власної участі та спроможності впливати на процеси прийняття управлінських рішень" [15, с. 169]. Це передбачає, зокрема, формування дієвого апарату взаємодії з громадськістю в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, законодавче встановлення обов'язку органів влади інформувати про результати консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки з тих чи інших напрямів діяльності щодо захисту прав дітей в Україні, посилення відповідальності посадових осіб за порушення норм законодавства, у разі неоприлюднення інформації, необґрунтованого віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на інформаційний запит, невмотивованої відмови, надання недостовірної інформації.

Нині наявні зовсім інші тенденції: у процесі розробки змін до законодавства про неурядові організації, а також у процесі формування громадських рад виявилася розбіжність інтересів впливових громадських організацій (прагнення тих, що вже мають державну підтримку, будь-що зберігати статус-кво); органи державної влади активно скорочують апарати по зв'язках з громадськістю; податкова реформа зменшила внутрішню донорську базу неурядових організацій (малий бізнес – на спрощеній системі опо-

даткування, неоподатковані пожертви великих компаній скорочено з 5 до 4% прибутку).

Потребують посилення, на наше переконання, й комунікативні зв'язки між органами виконавчої влади різних рівнів. Адже попри оптимістичні заяви щодо запровадження в 2013 р. нових підходів в управлінні та переходу до нової системи оцінювання результатів діяльності органів влади у соціальній сфері [16], йдеться фактично лише про рейтингування регіонів. Реальний же стан справ вимагає чіткої визначеності сфер компетенції органів управління та дієвого партнерства між ними з огляду на багатогранність проблем, що їх охоплює поняття захисту прав дітей. Комунікацію тут слід розуміти як структуроутворювальний процес обміну знаннями за допомогою технологій і обумовлений місцем учасників комунікації в соціальній та управлінській системі.

Висновки. Швидше за все, найближчим часом фінансові та кадрові ресурси державних органів, функціонування яких безпосередньо пов'язано із забезпеченням захисту прав дітей, у сфері взаємодії з громадськістю будуть суттєво обмеженими (з огляду, хоча б, на складну й неоднозначну суспільно-політичну ситуацію, що склалася в країні). Тож доцільно звернути увагу на такі напрями удосконалення комунікації, як системоутворювальна компонента державної політики щодо захисту прав дітей:

- залучення представників неурядових організацій та незалежних експертів до патронатних служб органів виконавчої влади та інших (крім громадських рад) консультативних і допоміжних органів щодо забезпечення прав дітей;

- розширення кола питань для обов'язкових консультацій та обов'язкового розгляду рекомендацій таких органів;

- залучення засобів масової інформації, насамперед електронних, до висвітлення результатів взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування, неурядових організацій у таких сферах: діти з особливими потребами, діти та дискримінація, діти та сім'я, дитяча праця, здоров'я та добробут дітей, діти та ВІЛ/СНІД, ідентичність дитини, думки дітей та громадянські свободи, діти під опікою держави, діти та медіа, освіта дітей, діти та злочинність, сексуальне насильство та експлуатація дітей, обов'язки держави щодо дітей;

– формування довгострокового цільового фонду для фінансування проектів неурядових організацій у царині захисту прав дітей, що акумулюватиме ресурси з різних джерел, у тому числі приватних донорів.

Подальші дослідження окресленої проблематики, на нашу думку, потребують осмислення політики щодо захисту прав дітей з огляду на теоретичне осягнення кризових умов людського буття та з'ясування морально-етичного виміру її практичної компоненти.

Список використаних джерел

1. *Соснін О. В.* Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. / О. В. Соснін, А. М. Михненко, Л. В. Литвинова. – К. : НАДУ, 2011. – 220 с.

2. *Романенко Є. О.* Інструментальна роль комунікації у формуванні державної політики / Є. О. Романенко // *Наук.-інформ. вісн. з держ. упр.* – 2012. – №3. – С. 22–23.

3. *Москаленко С. О.* Формування державної політики в соціогуманітарній сфері: комунікативна складова / С. О. Москаленко // *Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]* : електрон. наук. фах. вид. – 2013. – № 1. – Режим доступу : www.academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/15.pdf

4. *Ситниченко Л.* Першоджерела комунікативної філософії / Людмила Ситниченко. – К. : Либідь, 1996. – 176 с.

5. *Льчук Л. І.* Політичні і соціально-економічні процеси в Україні. Діяльність органів влади в умовах багатопартійності : навч.-метод. посіб. / Л. І. Льчук; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – 100 с.

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

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

8. Концептуальні засади державної політики в соціогуманітарній сфері на регіональному рівні: експертні матеріали : навч. посіб. / авт. кол. : В. П. Трошинський, В. А. Скуратівський, П. К. Сит-

ник та ін. ; за заг. ред. В. П. Трощинського, О. М. Петрос. – К. : НАДУ, 2008. – 80 с.

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

10. Енциклопедія для фахівців соціальної сфери / за заг. ред. проф. І. Д. Звереві. – К. ; Сімферополь : Універсум, 2012. – 536 с.

11. *Цибуліна І. В.* Удосконалення структурно-функціонального забезпечення органів державної влади з надання послуг щодо захисту прав дитини / І. В. Цибуліна // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. – 2006. –

№ 1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej3/txts/SOCIALNA/02-CIBULINA.pdf>

12. Прокуратура Києва створила "гарячу лінію" для захисту прав дітей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://newsradio.com.ua/2013_02_08/

13. Медіа і права дитини. Посібник для журналістів, створений самими журналістами (Українська версія розроблена МГО "Інтерньюз-Україна" за підтримки UNICEF в Україні в 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unicef.org/ukraine/ukr/1329-mediachildright_ukr.pdf

14. Еволюція і розвиток громадянського суспільства в Україні та євроінтеграційні процеси : наук. розробка / Н. Ф. Бенюх, А. Й. Яскевич, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2010. – 52 с.

15. *Суший О. В.* Психосоціальна культура державного управління : монографія / О. В. Суший ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : Світогляд, 2012. – 344 с.

16. З виступу Міністра соціальної політики України Наталії Королевської на Всеукраїнській нараді щодо реалізації соціальних ініціатив Президента у сфері захисту прав дитини // Прес-служба Міністерства соціальної політики, 3 жовт. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>