

УДК 342.951:347.63

Тильчик О. В., д. ю. н., доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки, Університет Державної фіскальної служби;

Мердова О. М., к. ю. н., доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін, Донецький юридичний інститут МВС України.

РОЗБУДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. В статті досліджуються стан діяльності державних органів щодо забезпечення та захисту прав дітей на сучасному етапі державотворення. Автором проаналізовано діяльність щодо удосконалення нормативно-правових актів у сфері забезпечення та захисту прав дітей та визначено проблемні питання механізму їх реалізації, проаналізовані запроваджені нові форми діяльності державних органів у цій сфері, нестандартні інструменти адміністративно-правового впливу. В результаті дослідження визначено актуальні організаційно-правові питання розбудови стан діяльності державних органів щодо забезпечення та захисту прав дітей, що потребують першочергового вирішення.

Ключові слова: діти, права дітей, державні органи, захист прав дітей, забезпечення прав дітей.

Tilchyk O. V., D.Yu. Mr., Associate Professor, Professor Department of administrative law and process and Customs Safety, University of the State fiscal service;

Merdova O. M., K. Yu. Mr., associate professor of the department administrative-legal disciplines, Donetsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

DEVELOPMENT OF ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES FOR SUPPORT AND PROTECTION OF CHILD RIGHTS: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS

Abstract. The article examines the state of state bodies' activity in relation to the provision and protection of children's rights at the present stage of state-building. The author analyzed the activities aimed at improving the normative and legal acts in the field of protection and protection of children's rights, identifying the problematic issues of the mechanism of their implementation, analyzing the new forms of activity of state bodies in this sphere, and the non-standard instruments of administrative and legal influence. As a result of the study, the

actual organizational and legal issues of developing the state of the state bodies' activities in relation to the provision and protection of the rights of children in need of a priority solution are identified.

Keywords: children, children's rights, state bodies, protection of children's rights, provision of children's rights.

DOI: <https://doi.org/10.36477/2616-7611-2018-07-13>

Актуальність теми дослідження. Увагу представників різних державних органів постійно привертає проблема забезпечення і захисту прав дітей, протидії дитячій злочинності, профілактиці правопорушень в дитячому середовищі. В останні роки в Україні активно формується ювенальна політика, удосконалюється система різних державних органів дотичних до питань забезпечення і захисту прав дітей, йде пошук нових форм і методів роботи між різними державними і недержавними інституціями, відбувається процес удосконалення національного законодавства у цій сфері.

Разом з тим, як справедливо констатується в Концепції Державної соціальної програми “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2021 року, існуюча в Україні система захисту прав та інтересів дитини є недосконалою та не повною мірою відповідає вимогам часу [1].

В першу чергу, на нашу думку, актуальним залишається подальший процес модернізації національного законодавства у цій сфері та розбудова діяльності державних органів щодо забезпечення та захисту прав дітей з урахуванням потреб сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що питання забезпечення та захисту прав дітей є міждисциплінарною науковою проблемою, яка розглядається в межах юридичних, педагогічних, психологічних, медичних наукових досліджень. Що стосується юридичної науки, то ці питання також визначаються полігалузевістю, оскільки їх дослідження притаманне різним галузям права, однак саме питання розбудови діяльності державних органів щодо забезпечення та захисту прав дітей досліджуються в межах адміністративно-правової науки.

Безумовно, що різні аспекти формування системи державних органів у сфері забезпечення та захисту прав дітей та їх діяльності розглядалися сучасними фундаменталістами адміністративно-правової доктрини, серед яких Ю. П. Битяк, В. М. Гаращука, Т. О. Гуржій, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценка та ін.

Питання діяльності державних органів за окремими сферами, напрямами забезпечення та захисту прав дітей в адміністративно-правовій науці були предметом дисертаційних досліджень таких вчених, як Філіпенко Є. П., А. М. Грищук, О. Є. Журавель, В. О. Закриницька, Л. О. Кожура, Н. В. Лесько та інших. Проте, організаційно-правовий аспект питання розбудови діяльності державних органів щодо забезпечення та захисту прав дітей в них досліджено фрагментарно або з позиції певних приватних проблем.

З огляду на це, метою поданої статті є дослідження стану діяльності

державних органів щодо забезпечення та захисту прав дітей на сучасному етапі державотворення та визначення актуальних організаційно-правових питань її розбудови, що потребують першочергового вирішення.

Виклад основного матеріалу. В умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні одним із найголовніших питань правового характеру є удосконалення нормативно-правових актів у сфері забезпечення та захисту прав дітей та приведення національного законодавства до вимог міжнародних нормативно-правових актів.

Як відомо, основним міжнародним документом, який визначає стандартні вимоги щодо забезпечення прав дитини, є Конвенція ООН про права дитини, яка має обов'язкову силу для держав, що її ратифікували. Процес входження України в Європейський Союз передбачає імплементацію європейських стандартів і підходів до забезпечення прав дітей, основні напрями яких визначено Стратегією Ради Європи з прав дитини (2016-2021) [1]. Враховуючи це, позитивним кроком у розбудові діяльності органів державної влади щодо забезпечення та захисту прав дітей стало прийняття Державної соціальної програми “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2021 року, метою якої є забезпечення продовження послідовної імплементації положень Конвенції ООН про права дитини, розбудови ефективної системи захисту прав та інтересів дитини на рівні територіальної громади в умовах децентралізації, створення дружнього до дітей середовища відповідно до міжнародних стандартів та пріоритетів зазначеної стратегії.

Основною проблемою національного законодавства є те, що дитина іноді розглядається в ньому не як суб'єкт власних прав, а як об'єкт захисту. Багато норм законодавства щодо прав дитини залишаються декларативними, не всі права дитини, визначені Конвенцією ООН про права дитини знайшли відображення у національному законодавстві.

В спеціальній літературі відзначається, що «Національне законодавство з питань забезпечення прав дитини майже припинило розвиватися після 2010 року, однак з початку 2014 року нормативні акти у частині запобігання негативним наслідкам подій, що відбуваються у країні, вдосконалюються. Посилено контроль за переміщенням за межі України дітей, які потребують додаткового соціального захисту; дії органів та служб у справах дітей було спрямовано на профілактичний догляд за дітьми у сім'ях, що перебувають у складних життєвих обставинах. Протягом 2015 року були внесені зміни до базових нормативних актів щодо пільг на навчання дітей; розпочато процес внесення змін до нормативної бази щодо посилення контролю за всиновленими дітьми та родинами, що їх всиновили, виїздом їх за межі України; передбачена система зберігання та обміну інформацією щодо дітей, які можуть бути всиновлені, у разі зміни місця проживання таких дітей; більше уваги приділено матеріальному забезпеченню дітей» [2].

Крім того, у 2017 році було посилено гарантії безпеки дітей, зокрема, доповнено законодавство нормами щодо недопущення насильства стосовно дітей, залучення їх до найгірших форм дитячої праці, втягування у злочинну

діяльність (ЗУ «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» та ЗУ «Про основи Національної безпеки України»); доповнено законодавства нормою щодо захисту дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, та дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, дітей з числа внутрішньо переміщених осіб, заборони участі дітей у воєнних діях і збройних конфліктах (Закон України «Про охорону дитинства»).

Слід відзначити, що в останні роки ведеться активна державна політика в напрямі підготовки та прийняття нормативно-правових актів, норми яких забезпечують саме захист дитини від протиправних посягань. Так, значущим для забезпечення і захисту прав дітей стало прийняття ряду важливих законодавчих актів, серед яких Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту дітей від сексуальних зловживань та сексуальної експлуатації» [3], Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [4] тощо. Слід відзначити, що наразі активно формується і оновлюється система підзаконних нормативно-правових актів та нормативно-правових актів відомчого характеру.

Безумовно, прийняття таких змін та доповнень сприятиме підвищенню стану захищеності та забезпечення прав дитини в Україні, наблизить українське законодавство до міжнародних стандартів забезпечення захисту дитини.

Не дивлячись на позитивні зрушення в цьому питанні, ряд нормативно-правових актів прийняття, яких в Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист» [5] визначено пріоритетним в діяльності державних органів, залишається не виконаним, що негативно позначається на розбудові діяльності відповідних суб'єктів публічного адміністрування.

До того ж, негативним чинником в процесі забезпечення та захисту прав дітей є доволі тривалі процеси прийняття вкрай важливих нормативно-правових актів, а згодом і запровадження в дію механізмів, що ними визначені. Як приклад, ще у жовтні 2017 році для посилення соціального захисту дітей вразливих категорій, підвищення ефективності реалізації державної політики щодо охорони дитинства, удосконалення діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо соціальної роботи з дітьми, які потребують особливої уваги з боку держави, був підготовлений проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення соціального захисту дітей» [6]. Не дивлячись на важливість питань, що ним визначаються, його розгляд в Верховній Раді України був запланований тільки у березні 2018 року, а липні 2018 цей нормативно-правовий акт за експертним висновком профільного комітету Верховної Ради України повернений на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи. Як бачимо, майже за два роки вкрай важливі питання так і не були прийняті. Аналогічна ситуація має місце і з вже прийнятими нормативно-правовими актами.

Так, в грудні 2017 року був прийнятий Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», не дивлячись на те, що він діє з січня

2018 року, більшість його норм фактично не застосовуються через відсутність підзаконних нормативно-правових актів, що визначають механізм реалізації його положень. Як приклад, не дивлячись на те, що 01 серпня 2018 року (через сім місяців) врешті-решт був прийнятий Порядок внесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника, що є новим інструментом захисту прав дітей від домашнього насильства, реалізації зазначеного адміністративно-правового засобу в повному об'ємі наразі є неможливою через відсутність самих бланків термінових заборонних приписів та затверджені методики оцінки ризиків, на підставі яких застосовується цей захід припинення протиправної поведінки. Хоча, вищезазначеним законом передбачено у шестимісячний термін приведення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із новоприйнятим законом.

Як бачимо, затягування строків прийняття нормативно-правових актів і реалізації їх положень негативно впливають на діяльність державних органів щодо забезпечення та захисту прав дітей. З огляду на це, вкрай важливим є посилення державного контролю у питаннях своєчасності реалізації приписів нормативно-правових актів.

На сьогоднішній день вкрай важливим залишаються питання розбудови діяльності державних органів щодо протидії «новим» негативним явищам у дитячому середовищі, як приклад, протидія домашньому насильству, протидія боулінгу, протидія тенденції розповсюдження суїцидальних проявів серед дітей тощо. На нашу думку, до діяльності щодо протидії таким негативним проявам в дитячому середовищі повинні системно залучатися працівники правоохоронної системи, органів опіки та піклування, представники соціальної та педагогічної спільнот, співробітники медичної і психологічної служб. Натомість, як зазначають фахівці, «найчастіше зусилля зі створення ефективної системи профілактики та припинення насильства щодо дітей, надання допомоги жертвам жорстокого поводження розбиваються через перешкоди, з-поміж: відомча обмеженість і міжвідомча роз'єднаність, суб'єктивізм у виборі недержавних організацій для співпраці, відсутність єдиних методичних і системних підходів в організації профілактичної роботи; ігнорування профілактичної спрямованості в роботі з дітьми і сім'єю; відсутність законодавчих норм і правозастосовної практики щодо захисту і реабілітації жертв, що посилюється правовою неписьменністю і недовірою населення до правоохоронних органів, низькими матеріальними статками, що не дозволяють звертатися за кваліфікованою юридичною допомогою; несформованістю у педагогічних, поліцейських, соціальних, медичних працівників навичок спілкування з жертвою, що веде до приховування або замовчування фактів насильства, особливо за відсутності особистої зацікавленості дорослого в покаранні кривдника і реабілітації постраждалого від домашнього насильства; відсутність ефективно діючої і доцільно організованої реабілітаційної системи» [7, с. 3].

Зазначені проблемні питання обумовлюють реалізацію ряду організаційно-правових заходів органами державної влади, пошук нових форм та методів їх діяльності, налагодження конструктивної взаємодії державних органів між собою, а також з представниками громадськості в цій сфері.

Серед позитивних, на наш погляд, організаційних заходів щодо розбудови діяльності органів державної влади, є запровадження нових форм діяльності органів державної влади, як приклад, проекти в діяльності Національної поліції, серед яких проект «Шкільний офіцер поліції», метою якого є забезпечення безпечного навчального середовища, яке можна досягнути через посилену співпрацю місцевих сил поліції і адміністрацій шкіл у сфері профілактики правопорушень, а також проект «Поліна», спрямований на виявлення та протидію випадкам домашнього насилля, у тому числі за участю та відносно дітей. Слід відзначити, що реалізація зазначених проектів довела свою дієвість саме тому, вкрай важливим питанням є запровадження їх на всій території України. Отже, це обумовлює внесення змін до організаційно-штатної структури Національної поліції, з метою визнання адміністративно-правового статусу працівників поліції, залучених у цих проектах.

Також вважаємо, вкрай важливим є перегляд підходів до здійснення інформаційно-просвітницької, профілактичної та методичної роботи щодо формування ненасильницьких моделей поведінки серед дітей та молоді. Досить вдалим прикладом такої діяльності є створення Національної дитячої «гарячої» лінії, запровадження навичок медіації у закладах освіти, проведення заходів із навчання щодо управління конфліктами мирним шляхом.

Висновки. Не дивлячись на в цілому позитивні зрушення в нашій країні щодо забезпечення та захисту прав дітей, на нашу думку, вважати процес формування державної політики в цій сфері та розбудови діяльності державних органів завершеним поки зарано, оскільки залишаються актуальними ряд питань як організаційного, так і правового характеру, які потребують першочергового вирішення для підвищення ефективності забезпечення та захисту прав дітей, як найбільш незахищеної категорії населення.

Враховуючи вищезазначене, для подальшої розбудови діяльності державних органів щодо забезпечення та захисту прав дітей в Україні доцільно вжити ряд таких першочергових заходів:

правових

– розроблення та затвердження мінімальних стандартів благополуччя та безпеки дитини;

– розроблення та затвердження концепції підтримки та сприяння розвитку дитячого громадського руху в Україні;

– внесення змін до розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади різних рівнів у сфері охорони дитинства, соціального захисту дітей та сімей з дітьми;

- встановлення юридичної відповідальності за вчинення боулінгу, з обов'язковим визнанням у якості заходів протидії булінгу проходження відповідних психологічних корекційних програм для осіб, які вчиняють такі дії;
організаційних
- посилення державного контролю у питаннях своєчасності реалізації приписів нормативно-правових актів;
- продовження реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;
- забезпечення дієвої координації державних органів, які представляють різні гілки влади й рівні управління, а також органів місцевого самоврядування щодо забезпечення та контролю за дотриманням прав дітей в Україні;
- обов'язкове запровадження технологій медіації у всіх закладах освіти;
- внесення змін до організаційно-штатної структури Національної поліції, з метою визнання адміністративно-правового статусу працівників залучених у проектах «Шкільний офіцер поліції», «Поліна»;
- запровадження сталих моделей підготовки та перепідготовки спеціалізованих кадрів державних органів, що здійснюють реалізацію ювенальної політики, в частині застосування нових форм та методів їх діяльності;
- удосконалення механізмів діяльності державних органів щодо розвитку системи правової освіти дітей і їх батьків, підвищення рівня їх правосвідомості.

Література:

1. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2021 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 року № 230-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 48. Ст. 1673.
2. Права дитини — М. Ясеновська (Коаліція “Права дитини в Україні”). URL: <https://helsinki.org.ua/prava-dytyny-m-yasenovska-koalitsiya-prava-dytyny-v-ukrajini/> (дата звернення 10.10. 2018).
3. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту дітей від сексуальних зловживань та сексуальної експлуатації : Закон України від 14.03.2018 № 2334-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 17. Ст.150.
4. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07 грудня 2017 року № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 5. Ст.35.
5. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист»: постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2017 року № 1906-VIII. *Урядовий кур'єр*. 27.05.2017. № 97.
6. Уряд схвалив законопроект, який вдосконалює захист прав дітей / Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250354253> (дата звернення 10.10. 2018).

7. Запобігання та протидія насильству: методичні рекомендації / Додаток до листа Міністерства освіти і науки України від 18.05.2018 № 1/11-5480. Київ, 2018. 86 с.

References:

1. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi sotsial'noi prohramy "Natsional'nyj plan dij schodo realizatsii Konventsii OON pro prava dytyny" na period do 2021 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 kvitnia 2017 roku № 230-r. Ofitsijnyj visnyk Ukrainy. 2018. № 48. St. 1673.
2. Prava dytyny — M. Yasenovs'ka (Koalitsiia "Prava dytyny v Ukraini"). URL: <https://helsinki.org.ua/prava-dytyny-m-yasenovska-koalitsiya-prava-dytyny-v-ukrajini/> (data zvernennia 10.10. 2018).
3. Pro vnesennia zmin do Kryminal'noho kodeksu Ukrainy schodo zakhystu ditej vid seksual'nykh zlovzhyvan' ta seksual'noi ekspluatatsii : Zakon Ukrainy vid 14.03.2018 № 2334-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2018. № 17. St.150.
4. Pro zapobihannia ta protydiu domashn'omu nasyt'stvu: Zakon Ukrainy vid 07 hrudnia 2017 roku № 2229-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2018. № 5. St.35.
5. Pro Rekomendatsii parlaments'kykh slukhan' na temu: «Prava dytyny v Ukraini: zabezpechennia, dotrymannia, zakhyst»: postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 22 liutoho 2017 roku № 1906-VIII. Uriadovyj kur'ier. 27.05.2017. № 97.
6. Uriad skhvalyv zakonoproekt, iakyj vdoskonaliuie zakhyst prav ditej / Ofitsijnyj sajt Kabinetu Ministriv Ukrainy. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250354253> (data zvernennia 10.10. 2018).
7. Zapobihannia ta protydiia nasyt'stvu: metodychni rekomendatsii / Dodatok do lysta Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 18.05.2018 № 1/11-5480. Kyiv, 2018. 86 s.