

УДК 351:342.9
DOI <https://doi.org/10.32782/39221403>

Максимова М. К.,
*<https://orcid.org/0000-0002-4405-2502>
викладач кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЯК УМОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДИТИНОЮ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНІ УМОВИ ЖИТТЯ

USE OF FOREIGN EXPERIENCE AS A CONDITION FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENSURE OF THE IMPLEMENTATION OF THE CHILD'S RIGHT TO SAFE LIVING CONDITIONS

У статті на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел вивчено зарубіжну практику адміністративно-правового забезпечення реалізації дитиною права на безпечні умови життя та окреслено тенденції для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

На основі вивчення зарубіжної практики встановлено поширеність застосування таких моделей організаційно-правового забезпечення безпеки дитини та реалізації нею повноцінного права на безпечні умови життя, як: модель невідворотної відповідальності та карального впливу; модель справедливої та гуманної відповідальності і покарання; запобіжно-каральна модель; модель примирливого та відновлювального ювенального правосуддя; модель соціальної допомоги та захисту прав і законних інтересів дітей; виправно-реабілітаційна модель; профілактична модель.

Наголошено на відсутності наразі ефективних правових та інституційно-організаційних гарантій забезпечення безпечного дитинства, що тягне за собою неможливість реалізації дитиною своїх окремих конституційних прав та не дозволяє забезпечувати в результаті комплексне за своєю природою право на безпеку, що прямо загрожує національній безпеці української держави та вказує на пріоритетність застосування адміністративно-правових заходів його забезпечення.

На основі вивчення світового досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації дитиною права на безпечні умови життя, а також міжнародних стандартів регулювання дитячих охоронних заходів запропоновано шляхи запозичення кращих зарубіжних практик в українських реаліях сьогодення.

Ключові слова: *дитина, безпека дитини, інтереси дитини, загрози безпеці дитини, адміністративно-правовий захист прав дитини, суб'єкти забезпечення безпеки дитини, адміністративно-правове забезпечення, безпечне середовище, національна безпека.*

The article, based on the analysis of current legislation, available scientific, journalistic and methodical sources, studies the foreign practice of administrative and legal provision of the child's right to safe living conditions and outlines trends for further use of its positive assets in the Ukrainian realities of today.

Based on the study of foreign practice, the prevalence of the use of such models of organizational and legal protection of the child's safety and realization of the child's full right to safe living conditions has been established, such as: model of inevitable responsibility and punitive influence; a model of fair and humane responsibility and punishment; preventive and punitive model; model of conciliatory and restorative juvenile justice; model of social assistance and protection of children's rights and legitimate interests; correctional and rehabilitation model; preventive model.

It is emphasized that there are currently no effective legal and institutional-organizational guarantees of ensuring a safe childhood, which entails the impossibility of the child realizing his individual constitutional rights and does not allow ensuring the complex nature of the right to safety as a result, which directly threatens the national security of the Ukrainian state and points to the priority of applying administrative and legal measures to ensure it.

Based on the study of the world experience of administrative and legal provision of the child's right to safe living conditions, as well as international standards for the regulation of child protection measures, ways of borrowing the best foreign practices are proposed.

Key words: *child, child safety, child interests, threats to child safety, administrative and legal protection of children's rights, subjects of child safety, administrative and legal support, safe environment, national security.*

Постановка проблеми. Попри значні зусилля держави у забезпеченні повноцінного розвитку дітей, охороні їх прав та законних інтересів, які реалізовані у тому числі у значному масиві різноманітних цільових програмах дій та підтримки, соціальних стратегіях, законодавчих ініціативах, спрямованих на захист прав дитини за місцем її проживання, підтримку сімей з дітьми, які потрапили в складні життєві обставини, постраждалих внаслідок воєнних дій чи збройних конфліктів та ін., реалії сьогодення засвідчують негативну динаміку поширення як адміністративних проступків у цій сфері, так і злочинних проявів. Так, у 2021 році поліцією було зареєстровано понад 3 тис. злочинів, скоєних стосовно дітей [1]. Спроби держави знизити адміністративну деліктність у сфері забезпечення повноцінного розвитку дитини не дають відчутних результатів. За статистикою понад 3 мільйони дітей в Україні щороку спостерігають за актами домашнього насильства або є їхніми вимушеними учасниками.

Навіть попри прийняття в Україні низки «ювенальних» законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють різні аспекти охоронної діяльності дитини, більшість з них залишаються внутрішньо суперечливими та далеко не повними, такими, що базуються на досить різних концептуальних засадах. І в цьому сенсі не аби яку важливу роль відіграють разом із національними міжнародні регулятори адміністративно-правового забезпечення реалізації дитиною права на безпечні умови життя, а також приклади позитивної зарубіжної правозастосовної практики.

Стан наукової розробки проблеми. Важливі аспекти адміністративно-правового забезпечення безпекового середовища дитини досліджувалися багатьма відомими правниками. Не є фрагментарними вітчизняні наукові дослідження і в цьому аспекті слід віддати належне науковим працям таких вчених як: Я. І. Бордіян, Ю. В. Ващенко, О. В. Губанова, Н. Г. Єрмілова, В. О. Закриницька, Т. Є. Кагановська,

О. М. Кудрявцева, Н. Д. Когут, В. А. Крижановська, Л. В. Красицька, Н. М. Конончук, Е. В. Костіна, Л. Ф. Кривачук, Н. М. Крестовська, Л. О. Кожура, О. В. Мовчан, К. Б. Левченко, Н. В. Логвінова, О. О. Навроцький, В. В. Нагорна, Л. Р. Наливайко, Р. М. Опацький, Н. М. Опольська, А. В. Пасічник, Н. В. Плахотнюк, О. В. Паньчук, А. В. Пшенична, С. Г. Поволоцька, О. С. Реус, С. А. Саблук, А. Ю. Строган, В. С. Тарасенко, Г. В. Толкачова, Н. В. Філіпова, Н. В. Хуторянська, О. Г. Юхта. Водночас, закордонна практика в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень та без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні. Хоча саме зарубіжний досвід має достатньо позитивних прикладів, вмиле використання яких може оптимізувати практику адміністративно-правового забезпечення безпеки дітей.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики адміністративно-правового забезпечення реалізації дитиною права на безпечні умови життя для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Попри наявність значної міжнародної нормотворчої підтримки питань створення безпечного для дитини середовища, в сучасних умовах надзвичайно важливим є врахування також позитивного зарубіжного досвіду формування та реалізації заходів охорони та захисту неповнолітніх від різного роду загроз, адже саме такий досвід сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає подивитися на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; співставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань [2, с. 179]. З іншого боку сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин [3, с. 145].

Безперечно повністю перенести навіть і позитивну зарубіжну практику захисту прав дитини та забезпечення реалізації нею права на безпечні умови життя складно і неможливо, проте наразі в світі існують багато якісних прикладів організації такого процесу. Наприклад, Фінляндія однією з перших країн приєдналася до Конвенції ООН про права дитини. Як наслідок, з 1991 року захисту дитинства у цій країні приділяється досить значна увага, що знайшло продовження в реалізації інституту ювенальної юстиції, а також закріпленні основних прав дитини та механізму їх дотримання у Законах «Про охорону дитинства» і «Про опіку та доступ до дітей». Безпосередній захист прав дітей в Фінляндії здійснюється муніципалітетами, яким делеговані відповідні повноваження із захисту прав дитини федеральною владою. Завдання щодо захисту прав дітей у Фінляндії покладено безпосередньо на соціальних працівників (муніципальне соціальне бюро), а також на вчителів, вихователів, керівників дитячих гуртків. Якщо дитині загрожує небезпека і їй потрібна термінова допомога, застосовується екстрене переміщення на заміщувальне піклування. За діяльністю органів захисту прав дітей Міністерство соціальних справ та охорони здоров'я Фінляндії здійснює контроль та у випадках порушення законодавства може вжити заходів владного характеру [4, с. 277–278].

У сфері захисту прав дитини досить показовим є досвід ще однієї скандинавської країни. Мова йде про Норвегію, основними нормативно-правовими актами, що охороняють права дитини, в якій є закони про охорону дитинства (The Child Welfare Act), дітей та батьків (The Children Act), про усиновлення (Act Relating to adoption) та ін. Ключовою складовою системи охорони дитинства Норвегії є Норвезька служба охорони дитинства, що становить собою систему безпеки для дітей та сімей, які наражаються на ризик. У кожній комуні створено управління охорони дитинства, завдання якого полягає у забезпеченні неухильного дотримання закону про охорону дитинства. Служба охорони дитинства постійно надає підтримку та консультації батькам, які мають труднощі під час виховання своїх дітей, маючи також право безпосередньо втручатися в екстрених ситуаціях [5, с. 349].

За тридцять із невеликим років інститут дитячого омбудсмена з'явився більш ніж у 44 країнах: Норвегії (1981 р.), Коста-Ріці (1987 р.), Канаді (1987 р. – у Британській Колумбії, пізніше інших регіонах Канади), Нової Зеландії (1989 р.), Австрії (1989), Гватемалі (1990), Колумбії (1991 р.), Португалії (1992 р.), Швеції (1993 р.), Угорщини (1995), Ісландії (1995), ПАР (1995), Іспанії (1996 р.), Румунії (1997 р.), Бельгії (1998 р.), Болівії (1998 р.), Македонії (1999 р.), Нікарагуа (1999 р.), Литві (2000 р.), Польщі (2000 р.), Великобританії (2001 р. – в Уельсі, у інших королівствах – пізніше), Данії (2001 р.), Греції (2003 р.), Словенії (2003 р.), Бангладеші (2004 р.), Ірландії (2004 р.), Сербії (2005 р.), на Кіпрі (2007 р.), Боснії та Герцоговині (2008 р.), Естонії (2010 р.), у Нідерландах (2010–2011 рр.), Франції (2011 р.), Італії (2011 р.), Україні (2011 р.), Австралії (2013 р.) та ін.

У виданому ЮНІСЕФ журналі *Innocenti Digest* під назвою «Незалежні інститути захисту прав дітей» («Independent Institutions Protecting Children's Rights») виділяються такі форми діяльності інституту дитячого омбудсмена: а) дитячий омбудсмен створюється парламентом або виконавчим органом країни, окремою структурою та здійснює самостійну діяльність, спрямовану на захист прав дітей (Швеція, Норвегія, Данія, Австрія, Бельгія); б) дитячий омбудсмен функціонує в рамках існуючого в країні органу, що здійснює захист прав людини в цілому, і діє як окреме його структурне відділення (Іспанія, Нікарагуа, Північна Ірландія, Австралія, Угорщина, Колумбія, Філіппіни).

Швеція в напрямі захисту прав дітей є однією із прогресивних країн, адже ще на початку ХХ століття шведський уряд прийняв перший закон у цій сфері. Закон про захист дітей, ухвалений у 1924 році, прийшов на зміну минулому законодавству від 1902 року, відповідно до якого обов'язкова опіка поширювалася і на дітей, які зазнавали домашнього насильства. Розширився ряд повноважень муніципальних соціальних служб, вони стали зобов'язані за певною процедурою втручатися у справи сімей, де спостерігалось насильство над дітьми. У 1962 році було скасовано фізичне покарання дітей у навчальних закладах, а в 1979 році

Швеція стала першою країною у світі, що повністю заборонила будь-яке фізичне покарання дітей. З 1982 року почав діяти закон «Про соціальну службу» (Socialtjänstlag), який орієнтує соціальних працівників на допомогу та надання послуг за принципом добровільності [6]. Варто звернути увагу ще й на закон «Про примусову опіку над підлітками», який регулює процедуру застосування примусової опіки до двох різних категорій неповнолітніх [7]. У шведському законодавстві питання захисту прав дитини наразі також регулюються законами «Про соціальне забезпечення» (Social Services Act), «Про дітей та батьків» (Act on the Children and Parents Code) [8], Стратегією зміцнення прав дитини [9], відповідно з якої було прийнято План боротьби з сексуальною експлуатацією дітей. Відповідно до закону «Про соціальне забезпечення» [10] здійснення діяльності із захисту дітей федеральною владою Швеції передано комітетам із соціального забезпечення, які функціонують у кожному муніципалітеті. Останні гарантують підтримку дітям, які перебувають у важкій життєвій ситуації. При цьому кожній дитині надається право самостійного звернення до комітету із проханням надання допомоги.

Важливим адміністративно-правовим засобом реагування на можливі загрози безпеці дитини в Швеції є проведення експертизи. У разі підтвердження факту перебування дитини у небезпеці складається спеціальний план дій з надання допомоги.

Слід зазначити, що у Нідерландах існує спеціалізований дитячий департамент суду Гааги, який розглядає справи про призначення опіки, поміщення дітей у спеціалізовані установи, кримінальні та адміністративні справи, шлюбнорозлучні процеси та ін. Серйозним заходом впливу є тимчасове поміщення дитини в спеціалізований інтернат, витрати на утримання в якому несуть батьки дитини. У процесі розгляду справи про адміністративне правопорушення суддя має право вирішити і питання про заходи перевиховання підлітка, контроль за ним, а також питання опіки, призначення супервайзера (спостерігача), який здійснюватиме допомогу сім'ї у подоланні внутрішніх конфліктів та побудові стратегії взаємовідносин з дитиною тощо [11].

На відміну від України у Великій Британії, наприклад, існує таке поняття як «Фостерний вихователь», а статтею 23 Закону про дітей надано визначення поняття «Фостерний батько», яким і керуються органи місцевого управління: людина, яка не є батьком дитини, але несе за неї батьківську відповідальність. Мова йде про ту особу, яка дбає про дитину, поміщену в сім'ю рішенням органів місцевої влади, і виховує її. У Великій Британії значно розширено можливості місцевої влади щодо забезпечення повноцінної реалізації дітьми права на безпечні умови життя, зокрема в частині надання послуг дітям, які потребують допомоги, консультування громадських організацій, а також координації роботи місцевих департаментів та служб захисту дітей. До речі, у Великій Британії створено величезну кількість благодійних фондів та трастів із захисту неповнолітніх. Такими є: CCS Adoption, Children 1st – Scotland's National Children's Charity («Головне – діти»), «Шотландський Національний Дитячий Фонд»), Save the Children («Врятуємо Дітей»), Child accident prevention trust («Траст із запобігання нещасним випадкам з дітьми»), Daisy's Dream («Мрія Дейзі»), Childhope UK («Дитяча надія») – і т.д. Всього на території Великобританії офіційно зареєстровано понад 400 благодійних організацій. У Великій Британії існує також організація, що спеціалізується виключно на питаннях безпеки дітей – Національне співтовариство із запобігання жорстокого поводження з дітьми (NSPCC).

Зрозуміло, що, в цілому, забезпечення повноцінної реалізації дітьми права на безпечні умови життя здійснюється на основі керівних міжнародно-правових стандартів, вироблених світовою спільнотою та спрямованих на дотримання принципів публічно-правового забезпечення безпеки дитинства. Проте, з урахуванням демографічних, соціальних, міграційних, економічних та інших об'єктивних умов, світовою соціальною практикою вироблено декілька моделей захисту прав дитини. Від того, наскільки велика роль держави в цій системі, залежить стійкість її організаційно-правової структури, якість публічного адміністрування вказаною сферою, ефективність вжиття правоохоронних заходів тощо. На сьогодні світова практика вказує на поширеність

застосування таких моделей організаційно-правового забезпечення безпеки дитини та реалізації нею повноцінного права на безпечні умови життя, як:

модель невідвортної відповідальності та карального впливу;

модель справедливої та гуманної відповідальності і покарання (домінують цілі виправлення особи, яка вчинила правопорушення та відновлення соціальної справедливості);

запобіжно-каральна модель (пріоритетна увага приділяється діяльності щодо попередження правопорушень та покарання порушників);

модель примирливого та відновлювального ювенального правосуддя (акцент на широке використання інституту позасудового посередництва, ювенальних судів та практики відновлювального правосуддя);

модель соціальної допомоги та захисту прав і законних інтересів дітей (пріоритетна увага приділяється захисту прав та інтересів дітей, наданню їм соціальної, психологічної, медичної та іншої допомоги);

виправно-реабілітаційна модель (орієнтація на соціально-позитивну корекцію особистості, законослухняну поведінку, соціальну реабілітацію та реінтеграцію неповнолітніх правопорушників);

профілактична модель (комплексна профілактично-відновлювальна політика, що інтегрує такі напрямки діяльності: а) створення сприятливих соціальних умов для соціокультурного розвитку та законослухняної поведінки неповнолітніх; б) соціальна, спеціальна та індивідуальна профілактика; в) ефективне відновлювальне ювенальне правосуддя; г) робота з ресоціалізації та реінтеграції неповнолітніх правопорушників.

Доволі ефективною є практика адміністративно-правового забезпечення реалізації дитиною права на безпечні умови життя у Франції, у зв'язку із чим склалася однойменна відповідна модель. Для неї примітним є закріплення за ювенальними судами соціально-правового статусу та функцій головної структури системи адміністративно-правової профілактики та запобігання правопорушенням неповнолітніх, а також домінування теоретико-прикладної орієнтації на індивідуалізацію ювенального

правосуддя та профілактичної роботи. Особливістю французької моделі правового захисту дітей є не лише наявність ювенальних судів, але й функціонування разом із ними різних державних та громадських соціальних та психологічних служб, які сприяють здійсненню правосуддя у справах неповнолітніх, превентивному контролю та соціальній реабілітації молодих правопорушників.

Французька система захисту прав дитини включає два компоненти, що пояснюється необхідністю досягнення одночасно двох цілей, одна з яких – робота з профілактики, що реалізується в межах так званого «організаційного захисту», коли сім'ї, усвідомлюючи труднощі, що виникли у них, самі звертаються за допомогою або дають згоду на втручання компетентних структур та допомогу з їхнього боку; інша – захист прав та життєвих інтересів дитини, що реалізується в рамках так званого «правового захисту», коли є підтвердження того, що ситуація приймає небезпечний характер для дитини (у цьому випадку судовий орган вимагає від сім'ї виконання певних заходів) або щодо дитини вчинено кримінальне чи адміністративне правопорушення.

Служби, які перебувають у підпорядкуванні голови Генеральної ради Франції, спеціально займаються питаннями охорони прав дітей, серед яких:

- служба соціальної допомоги дітям (відіграє головну та стрижневу роль на службі сімей);
- служба з охорони материнства та дитинства;
- соціальна служба у масштабі секторів;
- служба пропаганди здорового способу життя серед учнів шкіл та шкільна соціальна служба;
- служба психіатричної допомоги дітям та підліткам.

Висновок. Підбиваючи підсумок аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення реалізації дитиною права на безпечні умови життя, варто акцентувати увагу на можливих шляхах його запозичення для України, зокрема в частині:

- відображення в конституційному законодавстві України норм про пріоритетний захист інтересів сім'ї та дитинства, зміцнен-

ня сімейних цінностей, правових орієнтирів на забезпечення реалізації кожною дитиною конституційного права на безпечне середовище (Конституції Азербайджану, Туркменістану, Молдови, Словенії, Румунії, Грузії, Японії, Південно-Африканської Республіки, Ірландії, Австрії, Польщі та ін. країн);

– впровадження закордонного досвіду щодо проведення комплексних профілактичних заходів, спрямованих на запобігання насильству щодо дітей, а також застосування адміністративно-правових заходів щодо подібних фактів;

– реорганізації публічного адміністрування системою охорони здоров'я, соціального захисту населення та надання освітніх послуг на засадах відкритості, взаємозв'язку та ефективності надання їх дітям;

– розробки та впровадження у вітчизняну практику перспективної зарубіжної моделі естафетного супроводу дитини, у тому числі з використанням заходів публічно-правового, психолого-педагогічного та медико-соціального характеру, від народження до повноліття;

– запровадження механізмів формування адресного підходу при наданні комплексної (правової, соціальної, медичної, психолого-педагогічної) допомоги та підтримки дітям, які перебувають у скрутній життєвій ситуації або у небезпечному становищі;

– створення незалежного (виключно при Верховній Раді України) інституту Уповноваженого з прав дитини в Україні, унормування його статусу законом та забезпечення його входу до Європейської мережі дитячих омбудсменів (ENOC).

ЛІТЕРАТУРА:

1. В Україні цьогоріч зареєстровано понад 3 тисячі злочинів щодо дітей – заступниця голови МВС URL: <https://suspilne.media/187374-v-ukraini-cogoric-zareestrovano-ponad-3-tisaci-zlociniv-sodo-ditej-zastupnica-golovi-mvs/>
2. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. Х., 2010. 415 с.
3. Коломоець Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: Монографія / Т.О. Коломоець, П.С. Лютиков. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. 216 с.
4. Коломоець Н. В. Адміністративно-правовий захист прав дитини в Україні : монографія / Н.В. Коломоець. Харків : Панов, 2019. 352 с.
5. Закриницька В. Омбудсмен з прав дитини в механізмі державного захисту прав, свобод і законних інтересів дітей: зарубіжний досвід / В. Закриницька. *Вісник академії правових наук*. 2012. № 4 (71). С. 346–356.
6. Лесько Н. В. Загальна характеристика правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4821/lesko3.pdf>
7. Що робить Соціальна служба? URL: <https://www.informationsverige.se/uk/om-sverige/att-bilda-familj-och-leva-med-barn-i-sverige/vad-gor-socialtjansten.html>
8. Act on the Children and Parents Code (SFS 1949:381) URL: <http://www.government.se/content/1/c6/02/76/55/12308db5.pdf>
9. Strategy to strengthen the rights of the child in Sweden (Govt. Bill 2009/10:232) URL: <http://www.government.se/content/1/c6/17/85/39/7fef497a.pdf>
10. Social Services Act (SFS 2001:453) URL: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/
11. UNCRC in the Netherlands: a review of child rights implementation URL: <https://www.eurochild.org/news/uncrc-in-the-netherlands-a-review-of-child-rights-implementation/>