

УДК 351.1

Антонова Олена Ростиславівна

докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України,
кандидат наук з державного управління

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Анотація. У статті досліджуються міжнародні стандарти сімейної політики та проблеми їх впровадження в Україні. Особлива увага надається таким складовим сімейної політики, як забезпечення працевлаштування жінок (матерів); дотримання прав і свобод дітей; регламентація міждержавного усиновлення дітей.

Ключові слова: сім'я, сімейна політика, міжнародні стандарти, охорона праці жінок, міждержавне усиновлення.

Антонова Е.Р. Имплементация международных стандартов семейной политики: проблемы и перспективы развития

Аннотация. В статье исследуются международные стандарты семейной политики и проблемы их внедрения в Украине. Особое внимание уделено таким составляющим семейной политики, как обеспечение трудоустройства женщин (матерей), соблюдение прав и свобод детей; регламентация межгосударственного усыновления детей.

Ключевые слова: семья, семейная политика, международные стандарты, охрана труда женщин, межгосударственное усыновление.

Antonova O.R. The implementation of international family policy standards: problems and development prospects

Annotation. The article examines the international standards of family policy and the problems of their implementation in Ukraine. Particular attention is paid to such components of family policy as: employment of women (mothers); observance of children's rights and freedoms; regulation of cross-border adoption of children.

Key words: family, family policy, international standards, labour protection of women, interstate adoption.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Питання регулювання сімейної політики потребують нових підходів, що будуються на комплексі міжнародних правових стандартів у цій сфері. Проте імплементація стандартів в національне законодавство України можлива, якщо їх норми: а) зафіксовано в міжнародних правових документах; б) загальноприйнятні та універсальні на міжнародному рівні; в) утілюються у формі єдиних принципів регулювання правових відносин; г) побудовані на загальнолюдських цінностях і спрямовані на їх вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти міжнародних і європейських стандартів державної політики досліджено в працях Л. Ємчук, В. Сивухіна, І. Алмаші, Є. Білозьорова, О. Благодарного, С.Вакуленка, С. Заброди, Н. Камінської, Б. Малишева, Л. Мельничука, С. Ничипоренка, Н. Семке, Г.-М. Саппи, І. Чеховської.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Увагу науковці акцентують здебільшого на проблемах, що постають під час імплементації міжнародних стандартів у законодавство України. Такий спектр порушених питань свідчить про їх актуальність, проте не стосується проблем імплементації міжнародних стандартів у сфері сімейної політики.

Формулювання цілей статті. Мета статті – дослідження міжнародних правових стандартів сімейної політики та визначення ступеня їх імплементації в чинне законодавство України.

Виклад основного матеріалу. Упровадження міжнародних і європейських загальновизнаних засад у систему правового регулювання сімейної політики є сутністю стандартизації основних складових цієї системи: урегулювання трудових відносинах жінок (матерів), забезпечення прав і свобод дітей та регламентації міждержавного усиновлення дітей.

Проаналізуємо спочатку міжнародні стандарти з охорони праці жінок (матерів). Такі загальновизнані засади передбачено актами МОП, адже вони найбільше відповідають конституційним гарантіям держави (частина третя статті 51 Конституції України) та стратегічним напрямкам сучасних реформ в Україні.

Зокрема, Конвенція МОП № 171 1990 р. [1] стосується важливих аспектів охорони праці жінок – заборони нічної праці вагітних жінок і жінок-матерів, а також забезпечення гарантій щодо збереження місця роботи, розміру доходів і пільг працюючим жінкам; Конвенція МОП № 45 1935 р. [2] забороняє використання осіб жіночої статі будь-якого віку на підземних роботах у шахтах (стаття 2). Там зазначено, що національне законодавство

може передбачати окремі дозволи для жінок: які обіймають керівні посади й не виконують фізичної роботи; зайняті санітарним і соціальним обслуговуванням; опановують курс навчання й допущені до проходження стажу в підземних частинах шахти для професійної підготовки; які мають опускатися час від часу в підземні частини шахти для виконання робіт нефізичного виду; Конвенція МОП № 103 (переглянута 1952 р., ратифікована Україною 1956 р.) [3] надає право працівницям на відпустку у зв'язку з вагітністю й пологами, тривалість якої має становити як мінімум дванадцять тижнів і включати період обов'язкової післяпологової відпустки; на отримання грошової й медичної допомоги, що забезпечують для самої жінки та її дитини гідні відповідно до гігієни життєві умови та належний рівень життя; на одну або кілька оплачуваних перерв на день у разі годування дитини груддю; Конвенція МОП № 156 1981 р. [4] зобов'язує роботодавців урахувувати потреби працівників із сімейними обов'язками у виборі роботи; розвивати або сприяти розвитку державних чи приватних служб побуту, зокрема з догляду за дітьми та ін.; Конвенція МОП № 175 1994 р. [5] зобов'язує держави-члени вживати заходів для забезпечення роботою (батьків, які працюють) на умовах неповного робочого часу й еквівалентних умовах до тих, які мають працівники, зайняті повний робочий час; Конвенція МОП № 177 1996 р. [6] забезпечує умови праці в разі здійснення надомної праці.

Водночас потребують правової стандартизації й питання дотримання конституційних прав і свобод дитини. Пріоритетність цих прав закріплено в ст.ст. 51, 52 Основного Закону України, де сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою, діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони в шлюбі чи поза ним. З метою реалізації прав дітей на життя і здоров'я закріплено, що будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються за законом. Конституцією України розширено і механізм реалізації прав дітей на освіту – згідно зі

статтею 53 повна загальна середня освіта є обов'язковою, держава гарантує її доступність і безоплатність. До того ж конституційно визначено органи, що здійснюють організаційну діяльність із забезпечення прав і свобод дітей.

Об'єктивний процес глобалізації, підвищення рівня взаємозалежності держав актуалізують проблему нормативно-правового регулювання міждержавного усиновлення дітей. Тому на державу покладено конституційний обов'язок утримання й виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, унаслідок чого забезпечуються соціальні права дітей та підтримується благодійницька діяльність щодо дітей (ст.ст. 51 і 52 Конституції України). Регулювання міждержавного усиновлення дітей має позитивний результат, що ґрунтується на закріплених у міжнародних документах стандартах, спрямованих на розвиток і вдосконалення єдиних загальнолюдських принципів.

Під міжнародними правовими стандартами в галузі усиновлення доцільно розуміти систему, що застосовується для регулювання правових відносин між суб'єктами усиновлення і третіми особами в процесі усиновлення дітей іноземцями. Загальновизнаною в науці є класифікація міжнародних стандартів у галузі усиновлення О. Скоробогача. За ступенем деталізації в стандартах універсальних принципів вони поділяються на такі, що [7, с. 202]:

- визначають правовий статус дитини у сфері міжнародного усиновлення (Женевська декларація прав дитини 1924 р., Загальна декларація прав людини 1948 р., Декларація прав дитини 1959 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Декларація ООН 1986 р. про соціальні та правові принципи стосовно захисту і благополуччя дітей, Конвенція про права дитини 1989 р. тощо);

- регламентують загальні процедурні питання міжнародного усиновлення (Європейська конвенція про усиновлення дітей 2011 р, Гаазька конвенція про

захист дітей і співробітництво в галузі міжнародного усиновлення 1993 р.);

- регулюють окремі питання на певних етапах міжнародного усиновлення (Конвенція про правову допомогу та правові відносини в цивільних, сімейних і кримінальних справах 1993 р., Європейська конвенцію про здійснення прав дітей 1996 р., Гаазька конвенція про цивільні аспекти викрадення дітей 1980 р. тощо).

Перша група міжнародних стандартів зробила важливий внесок у розвиток міжнародних стандартів у сфері усиновлення, наголошуючи на всесвітньому занепокоєнні добробутом дітей. Першою декларацією в галузі прав дитини, ухваленою міжурядовою організацією, є Женевська декларація 1924 р., що не вважається досконалим документом з погляду юридичної техніки, оскільки її викладено у формі гасла до людства, вона не розглядає дитину як суб'єкт правовідносин і взагалі лише торкається проблем прав дітей, фактично не розглядаючи питання усиновлення дітей іноземцями. Однак значення цього документа важко переоцінити, бо саме Женевська декларація заклала основи для формування міжнародних стандартів у царині прав дитини.

Наступним міжнародним документом, що проголосив права дитини, є Загальна декларація прав людини 1948 р., з утіленням якої міжнародне співтовариство отримало загальний стандарт правового становища особи, яким держави мусять керуватися в своїй діяльності [8].

Значним кроком уперед у сфері усиновлення стало ухвалення Декларації прав дитини 1959 року, у якій закріплено «особливий захист» дитини та вперше застосовано загальноприйняті терміни «інтереси дитини», «торгівля дітьми» [9, с. 27]. Такі новели виникли в умовах світової фінансової кризи, коли ризик для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, стати об'єктами торгівлі різко підвищився, а проблема торгівлі дітьми набула світового характеру. Незважаючи на невеликий обсяг і рекомендаційний характер, ця Декларація передбачала важливі принципи,

які отримали дальший розвиток в інших міжнародних документах.

У Міжнародні пакти 1966 р. інкорпоровано спеціальну статтю з попереднього документа щодо заборони дискримінації дітей за ознакою раси, кольору шкіри тощо, яка сприяла забезпеченню й захисту прав дитини з боку держав на основі рівності та справедливості.

Продовженням розвитку міжнародних стандартів у сфері усиновлення стали положення Декларації ООН 1986 р. про соціальні та правові принципи стосовно захисту і благополуччя дітей (передання на усиновлення з урахуванням найкращих інтересів дитини (стаття 5); збереження індивідуальності дитини, а саме право дитини на збереження імені та громадянства після усиновлення (ст. ст. 8, 9); участь у процесі усиновлення усиновлювачів і, за можливістю, власних батьків дитини й самої дитини (стаття 12); здійснення компетентними органами контролю за забезпеченням благополуччя дитини (стаття 12); альтернативність (крайній захід) усиновлення іноземцями (стаття 17); установлення політики й ухвалення законів про заборону викрадення дітей та інших дій з метою їх незаконного передання (стаття 19) [10, с. 72]), що стали основою під час розроблення актів національного законодавства.

Ще одним актом універсального характеру стала Конвенція про права дитини 1989 р., аналіз якої дав змогу закріпити стандарти права дитини на індивідуальність (ст.ст. 7, 8 Конвенції), за якими дитина має бути зареєстрована відразу ж після народження, з моменту народження має право на ім'я й набуття громадянства, а також, наскільки це можливо, право знати своїх батьків і право на їх піклування.

Друга група міжнародних стандартів детально регламентує матеріальні приписи у сфері національного й міжнародного усиновлення, удосконалюючи зміст міжнародних стандартів у цій сфері. Найбільш важливий тут міжнародний акт – Гаазька конвенція про захист дітей і співробітництво в галузі міждержавного усиновлення 1993 р., що проте досі Україною не

ратифікована. В її основу покладено принципи, установлені в Конвенції ООН про права дитини й Декларації ООН про соціальні та правові принципи, що стосуються захисту й благополуччя дітей під час міжнародного усиновлення. Визначаючи поняття міжнародного усиновлення, цей міжнародний документ закріплює такі принципи: принцип забезпечення інтересів усиновленої дитини за дотримання її основних прав, визнаних міжнародним правом; принцип відсутності будь-якої дискримінації незалежно від раси, кольору шкіри тощо; принцип вільного вираження думки дитини та її врахування відповідно до віку й зрілості дитини; принцип забезпечення безпеки дитини від викрадення, торгівлі чи нелегального ввезення/вивезення [11, с. 122].

Також до другої групи міжнародних актів у галузі міжнародного усиновлення віднесено Європейську конвенцію з усиновлення дітей, яку ратифіковано Верховною Радою України 2011 р. Вона стала новим важливим кроком у правовому регулюванні усиновлення дітей іноземцями, установлюючи основні правила в межах процесу міжнародного усиновлення. Відповідно до статті 18 Конвенції держави-учасниці зберігають за собою право ухвалювати положення, більш сприятливі для усиновленої дитини, тобто якщо вітчизняне законодавство містить норми, що відрізняються від положень Конвенції, але є кращими для дитини, що всиновлюється іноземцями, це не вважається порушенням норм зазначеного документа [12, с. 209].

Тенденцію вияву бажання держав-учасниць міжнародних договорів посилити контроль за благополуччям своїх громадян під час міжнародного усиновлення можна простежити в документах, що становлять третю групу.

Розроблена в Мінську Конвенція про правову допомогу та правові відносини з цивільних, сімейних і кримінальних справ 1993 р., ратифікована Україною, містить положення, відповідно до якого усиновлення чи його припинення визначаються законодавством договірної сторони, громадянином

якої є усиновлювач у момент надання заяви про усиновлення чи його припинення [13]. Конвенцію про правову допомогу та правові відносини з цивільних, сімейних і кримінальних справ, розроблено в Кишиневі 7 жовтня 2002 року, удосконалюючи дієвість міжнародного стандарту про здійснення компетентними органами контролю за благополуччям дітей, сприяла закріпленню у вітчизняних нормативних актах принципу застосування основного закону держави усиновлювача й усиновленої дитини для забезпечення гарантій дотримання найкращих її інтересів.

До третьої групи слід віднести Європейську конвенцію про здійснення прав дітей 1996 р. (набула чинності в Україні 2007 р.), що закріплює міжнародний стандарт урахування найвищих інтересів дитини під час вирішення судами сімейних справ, зокрема про усиновлення [14], і Конвенцію про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 1980 р., що набула чинності в Україні 2006 р. і положення якої сприяли вдосконаленню міжнародного стандарту недопущення незаконного переміщення дитини через національні кордони та недопущення торгівлі дітьми [15, с. 93].

Отже, проаналізовані міжнародні документи є унікальним комплексом міжнародних правових стандартів у сфері усиновлення дітей іноземцями і слугують орієнтиром для вдосконалення вітчизняного законодавства.

Останніми роками вітчизняне законодавство України відповідно до міжнародних стандартів суттєво змінило зміст норм про умови, порядок і правові наслідки усиновлення. Так, Сімейний кодекс України встановлює додаткові вимоги до осіб, які можуть бути усиновлювачами; запроваджує нові правила процедури виявлення й обліку дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які можуть бути усиновлені; розширює перелік умов усиновлення [16]. Згідно із Законом України «Про охорону дитинства» охорона дитинства в Україні стала стратегічним загальнонаціональним пріоритетом. При цьому Законом надана перевага на усиновлення українських

дітей громадянами нашої держави. ЦПКУ визначив спрощений і в той же час контрольований процес усиновлення в Україні. Законом України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» й відповідними постановами Уряду визначено правові, організаційні, соціальні засади та гарантії державної підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх кола, що усиновлені іноземцями.

Висновки з даного дослідження. У результаті аналізу міжнародних правових стандартів сімейної політики встановлено, що:

- чинне законодавство України не повною мірою відповідає міжнародним стандартам щодо дотримання прав жінок-працівниць на охорону материнства. Так, у КЗпПУ неповний робочий час регулюється лише статтею 56 як неповний робочий день або неповний робочий тиждень; норми про надомну працю, домашню працю, а також дистанційну працю, що набула поширення останнім часом, у Кодексі законів про працю України відсутні. Тому Україні потрібно реформувати вітчизняне законодавство відповідно до міжнародних стандартів через ратифікацію конвенцій МОП (№ 175 про роботу на умовах неповного робочого часу 1994 р.; № 177 про надомну працю 1996 р. та № 189 про домашніх працівників 2011 р.);

- останніми роками законодавство України відповідно до міжнародних стандартів суттєво змінило зміст норм про умови, порядок і правові наслідки міждержавного усиновлення. Водночас залишається чимало питань, що потребують дослідження: громадянство дитини в змішаних шлюбах; дотримання конституційних прав дитини на інформацію (про своє походження) тощо.

Перспективи подальших розвідок. Потребують урегулювання питання прав і свобод дитини, що полягають у виконанні зауважень і рекомендацій Комітету ООН з прав дитини, інших міжнародних і регіональних конвенційних органів; у здійсненні реформування законодавства відповідно до

міжнародних стандартів; у залученні громадянського суспільства до проблем захисту прав і свобод дитини. Розгляду цих питань ми плануємо присвятити наші далі дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція МОП № 171 про нічну працю 1990 р. // Конвенції та рекомендації МОП, ухвалені Міжнародною організацією праці (1965–1999 рр.) : у 2 т. – Женева, 1999 – Т. II. – 1999. – С. 1408–1412.
2. Конвенція МОП № 45 про використання праці жінок на підземних роботах у шахтах будь-якого роду 1935 р. // Конвенції та рекомендації МОП, ухвалені Міжнародною організацією праці (1919–1964 рр.) : у 2 т. – Женева, 1999 – Т. I. – 1999. – С. 228–231.
3. Конвенція МОП № 103 про охорону материнства (переглянута в 1952 р.) // Конвенції та рекомендації МОП, ухвалені Міжнародною організацією праці (1919– 1964 рр.) : у 2 т. – Женева, 1999 – Т. I. – 1999. – С. 581–586.
4. Конвенція МОП № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для працівників чоловіків і жінок: працівники із сімейними обов'язками 1981 р. // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці (1965–1999 рр.) : у 2 т. – Женева, 1999 – Т. II. – 1999. – С. 1201–1205.
5. Конвенція МОП № 175 про роботу на умовах неповного робочого часу 1994 р. // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці (1965–1999 рр.) : у 2 т. – Женева, 1999 – Т. II. – 1999. – С. 1447–1451.
6. Конвенція МОП № 177 про надомну працю 1996 р. // Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці (1965–1999 рр.) : у 2 т. – Женева, 1999 – Т. II. – 1999. – С. 1477–1480.
7. Скоробогач О. В. Міжнародно-правові стандарти усиновлення іноземцями дітей, які є громадянами України / О.В. Скоробогач // Право і Безпека. – 2013. - № 1. – С. 201-205.
8. Загальна декларація прав людини ООН 10 грудня 1948 р. / Док.ООН/PES/217 А
9. Декларації прав дитини 1959 р. проголошена Генеральною Асамблеєю ООН від 20 лист. 1959 р. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/>.
10. Декларація ООН 1986 року про соціальні та правові принципи стосовно захисту і благополуччя дітей від 03.12.1986 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>
11. Гаазька конвенція про захист дітей і співробітництво в галузі міждержавного усиновлення 29.05.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU93382.html
12. Про ратифікацію Європейську конвенцію з усиновлення дітей (переглянутої) ВР України : Закон України від 15.02.2011 № 3017-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/
13. Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22.01.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>
14. Європейська конвенція про права дітей від 25.01.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/
15. Конвенцію про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей [Електронний ресурс] / міжнар. док. від 25.01.1980. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU80314.html
16. Сімейний кодекс України 10 січня 2002 р. № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21-22. – Ст. 135.

Statement of the problem and urgency. Family policy issues require new approaches based on a set of international legal standards in this area. However, the implementation of standards in the national legislation of Ukraine is possible, if their norms: a) are fixed in international legal documents; b) generally accepted and universal at the international level; c) are embodied in the form of uniform principles governing the regulation of legal relations; d) are built on human values and aimed at their perfection.

The purpose of the article and task was to study the international legal standards of family policy and determine the degree of their implementation in the current legislation of Ukraine.

Summary. The introduction of international and European generally recognized principles in the system of legal regulation of family policy is the essence of standardizing the main components of this system of regulating the labor relations of women (mothers), ensuring the rights and freedoms of children, and regulating interstate adoption of children.

Therefore, the article analyzes the international standards of labor protection for women (mothers). Such universally recognized principles are provided for by the ILO acts, since they are most consistent with the constitutional guarantees of the state (part 3 of Article 51 of the Constitution of Ukraine) and the strategic directions of modern reforms in Ukraine.

The priority of standardization and compliance with the constitutional rights and freedoms of the child is enshrined in Articles 51, 52 of the Fundamental Law of Ukraine. Such legal obligations are acquired during the development of statehood.

The objective process of globalization, increase the level of interdependence of the states, actualize the problem of normative legal regulation of interstate adoption of children. Therefore, the state has a constitutional obligation to maintain and educate orphans and children deprived of parental care, as a result of which

social rights of children are ensured and charitable activity in relation to children is supported (Articles 51 and 52 of the Constitution of Ukraine). The regulation of interstate adoption of children has a positive result when it is based on the standards established in the international documents aimed at the development and improvement of unified universal human principles.

In the international legal standards in the field of adoption it is advisable to understand the system used to regulate legal relations between adopters and third parties in the process of adopting children by foreigners.

In recent years, the domestic legislation of Ukraine, in accordance with international standards, substantially changed the content of the norms on the conditions, procedure and legal consequences of adoption. Thus, the Family Code of Ukraine sets additional requirements for persons who may be adoptive parents; introduces new rules for the procedure for the identification and registration of orphans and children deprived of parental care that can be adopted; expands the list of conditions of adoption.

Conclusions and outcomes. As a result of the research, the conceptual apparatus of the research was developed. In particular, the definition of the concept of "family policy", which represents the system of interaction between the state and the public on the basis of solidarity responsibility for the formation, preservation, strengthening, development, protection, maintenance of the sovereignty and welfare of the family institution, with a balance of interests of the subjects of this interaction, is formed.

The specificity of such a policy has its determinants, the peculiarity of which is the solidarity of the interaction of the state, the public and the family. The author of the article for the first time in the state-management terminology circle used the civil law term "solidarity responsibility", because it indicates the indivisible subject of action and represents the general responsibility of the participants in the process. This understanding of family policy leads the family, the public and the state to a qualitatively new level of relations.