

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД МЕХАНІЗМУ СОЦІАЛЬНОГО ПОСЕРЕДНИЦТВА В РОБОТІ З БЕЗПРИТУЛЬНИМИ ДІТЬМИ

Рюль В. О.,

аспірантка Ужгородського національного університету

Державна система соціального захисту, яка трансформується в нових умовах, поки що є не настільки гнучкою, щоб своєчасно і адекватно реагувати на існуючі негативні соціальні прояви. Незахищеною категорією у будь-якій країні є діти. За останніх 10-15 років кількість дітей, які більшу частину часу, в тому числі й нічного, перебувають на вулиці, набула значного масштабу. З'явилася нова категорія дітей, яких звично називають "діти вулиці". У державних закладах про них говорять як про безпритульних соціальних сиріт, позбавлених батьківської опіки.

Саме тому постала необхідність надання соціальної допомоги цим дітям, що дозволить їм повернутися до рідної сім'ї, знайти інше постійне місце проживання (інтернат, опіку прийомну сім'ю), розпочати повноцінне самостійне життя.

Ефективність здійснюваної в країні політики в напрямку профілактики дитячої бездоглядності залишається дуже низькою. Нечисленними є і наукові дослідження проблеми дитячої бездоглядності і безпритульності (Л.С.Волинець, Л.М.Шипицина, Е.Е.Чепурних, А.Н.Майоров, І.І.Парфанович, І.М.Трубавіна). Головною метою даної статті є аналіз Європейського досвіду механізму соціального посередництва в особі уповноваженого з прав людини. Основними завданнями є: - визначення поняття соціальне посередництво у роботі з безпритульними дітьми; - розглянути і проаналізувати досвід європейських країн у здійсненні соціального посередництва в особі уповноваженого з прав людини; - виділити позитивні і негативні елементи у здійсненні соціального посередництва в особі уповноваженого з прав людини країн Європи.

Надзвичайно важливим в допомозі безпритульним дітям виступає механізм соціального посередництва, який полягає в роз'ясненні інтересів і поглядів однієї сторони іншій. Соціальне посередництво - це сприяння у досягненні згоди між суб'єктами для вирішення соціальних проблем одного із них і надання йому допомоги. У ролі такого суб'єкта виступає група, колектив, окрема особа, сім'я та ін. Для вирішення соціальних проблем можуть залучатися декілька суб'єктів (державний соціальний заклад, громадські організації, комерційні структури, спеціалісти і та інші) [1].

Бути соціальним посередником - означає пояснювати інтереси і погляди однієї сторони іншій. Якщо посередницькі зусилля спрямовані на мобілізацію сил і засобів для надання конкретної допомоги, то спеціаліст повинен вміти встановлювати зв'язки з суб'єктами, здатними надати соціальну підтримку, переконати їх у необхідності такої допомоги. Нерідко спеціаліст виступає в ролі посередника між конфліктуючими сторонами. У такому випадку він може опинитися "поміж двох вогнів", і йому слід бути готовим вислуховувати звинувачення на свою адресу в упередженому ставленні. На все це слід реагувати спокійно, аргументовано відводити звинувачення, продовжуючи посередницькі зусилля. Ще одна особливість процесу посередництва - посередник лише забезпечує чітко структурований процес, він не несе відповідальності за рішення сторін. За це відповідають самі сторони конфлікту. І для того, щоб домовленості між ними було дотримано після завершення процесу, це рішення має задовольняти їх обох. Слід чітко розуміти: посередник не вирішує проблем людей, він тільки допомагає їм у вирішенні, створює певні умови для цього. На жаль, люди ще не готові самі нести відповідальність за ухвалення рішення. Саме тому просвітницька діяльність у нас стоїть на першому місці.

Посередництво реалізовується в *різноманітних формах*:

1. Посередництво у вирішенні правових, побутових, медико-реабілітаційних проблем клієнтів: участь в оформленні опіки (опікунства), взаємодія з інстанціями при вирішенні питання про захист майнових прав неповнолітнього, участь у дізнанні і судочинстві з правопорушень, що скоєні неповнолітніми.

2. Посередництво в пошуку соціальних служб і закладів, здатних надати клієнту необхідну допомогу і підтримку:

а) діагностика проблеми, оцінка можливостей її вирішення, співвіднесення з інформацією про характер послуг, котрі надаються населенню різноманітними організаціями і закладами;

б) вибір закладу, здатного найкращим чином вирішити проблему, рекомендація його клієнту;

в) допомога у встановленні контакту, сприяння прийому клієнта у відповідному закладі, організації, у спеціаліста;

г) перевірка результативності контакту, просування у вирішенні проблеми. З цією метою слід організувати зворотний зв'язок з клієнтом і спеціалістами закладу [2].

Останніми роками питання захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні набуло загальносуспільного масштабу і політичного значення. Уповноважений з прав людини є офіційним посередником між громадянами і державою владою. Гарантованість муніципальних прав і свобод членів територіальних громад — це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля місцевих чиновників, а також нейтралістських «випадів» державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності у всіх сферах життя. В зв'язку з тим необхідно створювати нові та вдосконалювати існуючі механізми організаційного та правового характеру проти зловживання владою. Вдосконалення процедур і механізмів захисту прав місцевого самоврядування — важливе завдання демократичної держави. Зрозуміло, що загальнодержавний омбудсман як одна особа неспроможний охопити своєю діяльністю всі сфери та рівні державного і місцевого життя, в яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. На жаль, Конституцією України не передбачені посади регіональних представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зв'язку з чим особливий інтерес викликає запровадження інститутів регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад, які успішно функціонують у зарубіжних країнах [3].

Прикладами функціонування такого роду інститутів є Італія, де відповідно до обласних законів № 8 та № 17 1974 р. запроваджено пост громадського захисника у Тоскані та Лікурії, а відповідно до Закону про устрій місцевої автономії 1990 р. взагалі в кожній політико-територіальній одиниці обов'язково запроваджується інститут омбудсмана - громадського захисника (*difensore civico*).

Щодо утворення інституту місцевих омбудсманів цікавим є досвід Цюриха (Швейцарія), де з 1971 р. діє новий муніципальний закон міста, яким і запроваджено такий інститут. Тут уповноважений обирається Муніципальною радою (законодавчий орган міста) на чотири роки та може бути переобраним. Він є повністю незалежним від Муніципальної ради та виконавчого органу міської влади. Омбудсман повністю зайнятий виконанням своїх обов'язків, які несумісні з будь-якою іншою роботою та діяльністю, якщо на це немає спеціального дозволу президії ради. Доступ до нього безпосередній, без будь-якого посередництва з боку фізичних чи юридичних осіб.

Єдина умова — проблеми з будь-яким органом адміністрації міста Цюрих. Доступ до уповноваженого мають навіть іноземці, які проживають за кордоном, де у них виникли такі проблеми. До нього можуть звертатися чиновники, у тому числі — з внутрішніх питань державної служби. Скарга може бути як у письмовому виді, так і усною, яка супроводжується свідченнями омбудсмана, що тягне порушення справи та розслідування. Доказування наявності прямого інтересу по справі не є обов'язковим; можна навіть клопотати про втручання омбудсмана «просто на підставі присутності ознак адміністративного порушення»; в таких випадках омбудсман залишає за собою право відхилити скаргу, якщо вона недостатньо підкріплена громадським інтересом. Він «пояснює громадянину його дії у випадку ускладнень, робить корекційні впливи та в корні запобігає виникненню конфліктів». По суті, основна місія Цюрихського омбудсмана — «посередництво між громадянином та адміністрацією». Він позбавлений будь-яких каральних або повноважень обвинувачення перед судом, а також права на виправлення адміністративних актів або навіть на дії за *власною* ініціативою. Його інструмент — доповіді депутатам міської ради. Після цього їх розглядає контрольна комісія, і вони стають надбанням преси та городян. Слід зазначити, що омбудсман втручається лише в справи, по яких ще не винесене остаточне адміністративне рішення. Якщо скарга відповідає цій вимозі та прийнята до розгляду, омбудсман у ході перевірки вправі вимагати від даного органу адміністрації повного сприяння. Йому ні в якому разі не може бути відмовлено у свідченнях або у доступі до документів «з міркувань секретності». Результати перевірки відображаються у доповіді, що містить рекомендації, які висуває омбудсман, та розсилаються заявнику, «винуватому» чиновнику та його вищестоячому начальнику. Як бачимо, діяльність уповноваженого обмежена вимогою протесту, що скажником *вичерпані судові та адміністративні заходи*.

У Великій Британії Законом про місцеве управління від 8 лютого 1974 р. передбачалося призначення місцевих уповноважених для розслідування скарг на адміністративні порушення в установах і органах місцевої влади Англії та Уельсу.

В Іспанії питання щодо запровадження інституту омбудсмана обговорювалися ще в 70-х роках. Особливо активізувалася робота по утворенню даної інституції після прийняття Конституції 1978 р. (ст. 54 Основного закону Іспанії вводила інститут Народного захисника), якою поновлювався парламентський демократичний устрій. Регіональні нормативні акти андалузької, баскської, каталонської і галісійської автономії (Закон

парламенту Андалузії № 9 від 1983 р. «Про Захисника андалузського народу», ст. 15 баскського Статуту, ст. 35 каталонського Статуту, ст. 14 Статуту Галісії) передбачають утворення інститутів, аналогічних загальнодержавному Народному захиснику. Так, ст. 35 Статуту Каталонії говорить: «Без збитку для інституту, передбаченого статтею 54 Конституції, та взаємодіючи з ним, парламент може призначати уповноваженого з прав людини для захисту основних прав і свобод громадян, з цією метою він може здійснювати нагляд за діяльністю уряду автономії». Дана норма націлює регіонального уповноваженого на здійснення нагляду за діями адміністрації автономії з метою захисту прав і свобод громадян, слідуючи загальнодержавному зразку. При цьому відкрито визнається взаємодія між двома інститутами. Так само в середовищі муніципальної адміністрації в різних територіальних одиницях висувуються напівофіційні проекти запровадження муніципального омбудсмана [4].

В Голландії такі «омбудс-інститути» розглядають як скарги на поліцію, органи місцевого самоврядування, психіатричні лікувальні заклади, установи страхування здоров'я тощо, так і на будь-які інші скарги «незалежно від ступеня їх неформальності. Підставою скарги може бути не тільки «порушення права», але й «неналежне поводження». «Омбудс-інститути» не обмежуються індивідуальними скаргами; вони можуть виступати «вихідним пунктом» дослідження групових скарг. І хоча фактично задовольняються лише 2-3% заяв, авторитет таких місцевих структур досить великий. Популярність цих «неформальних» інститутів, які функціонують паралельно з офіціальними адміністративними процедурами, зумовлена їх доступністю та повною відсутністю бюрократичної заформалізованості, їх діяльність сприяє «вибуховому» зростанню адміністративного прецедентного права [5].

Зарубіжний досвід свідчить про гнучкість інституту омбудсмана, його здатність пристосовуватися до місцевих умов. Так, італійський приклад явно демонструє можливість адаптації даного інституту на будь-якому територіально-адміністративному рівні: чи то національно-державному чи муніципальному, міському та навіть вузько галузевому або спеціалізованому. Зарубіжний досвід свідчить про гнучкість інституту омбудсмана, його здатність пристосовуватися до місцевих умов. Так, італійський приклад явно демонструє можливість адаптації даного інституту на будь-якому територіально-адміністративному рівні: чи то національно-державному чи муніципальному, міському та навіть вузько галузевому або спеціалізованому. Місцеві уповноважені мог-

ли б обиратися представницькими органами місцевого самоврядування. На регіональному (обласному та районному) рівні Уповноважені могли б як обиратися відповідними радами, так і призначатися урядом або місцевими державними адміністраціями. Однак слід мати на увазі, що в діяльності цих інститутів неможливі субординаційні відносини, засновані на підпорядкуванні один одному. Омбудсман у принципі повинен бути політично незалежною та технічно підготовленою особою, ні в якому разі не підпадати під опіку адміністрації. Інакше ми зіткнемося з варіантом чиновницької спеціалізації, а омбудсман аж ніяк не може бути чиновником, який підпорядкований суворій субординації. Парламентський Уповноважений не повинен втручатися в діяльність регіонального або місцевого омбудсмана, зокрема, він не може призупиняти розслідування або заважати розслідуванню, яке розпочав регіональний чи місцевий омбудсман за власною ініціативою або за скаргою, поданою виключно на його ім'я. Інша справа, якщо скарга подана або виключно на ім'я парламентського Уповноваженого, або на адресу обох, або якщо парламентський Уповноважений вирішує втрутитися в справу за власною ініціативою у зв'язку з особливим громадським значенням справи. На нашу думку, відносини парламентського Уповноваженого з прав людини з локальними омбудсманом повинні будуватися на принципах координації, він лише забезпечує їх співробітництво. В той же час не слід заперечувати конституційне верховенство парламентського Уповноваженого [6].

Таким чином, ми бачимо, що світова практика йде шляхом локалізації інституту омбудсмана. Це робиться для того, щоб даний інститут мав можливість на повну силу, миттєво реалізовувати свої контрольні-наглядові функції у випадку порушення прав і свобод людини. На нашу думку, саме запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина, стало б важливим кроком у вирішенні соціальних проблем суспільства і зокрема безпритульних дітей.

Це сприяло б поліпшенню управління територіями та гуманізації відносин «особа - орган місцевого самоврядування - держава», що, з одного боку, мало б, безумовно, позитивний вплив на ефективне здійснення функцій місцевого самоврядування, а з іншого - стало б новим правохоронним органом, який забезпечує громадянам ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження прав і свобод особи.

Список використаних джерел:

1. Соціальна робота в Україні: теорія та практика: Посібник для підвищення кваліфікації працівників соціальних служб для молоді. 4-а частина / За ред. А.Я.Ходорчук. - К.: ДЦССМ, 2003.
2. Технология социальной работы: Учебное пособие для студ. высш. учеб. заведений / Под ред. И.Г.Заипышева. - М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2000
3. Шемшученко Ю.С. Контрольний механізм забезпечення прав людини в Україні. - В книзі: Академічна юри- дична думка / Укладачі: І.Б.Усенко, Т.І.Бондарук.
4. Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией (институт омбудсмана). — М., 1997. — С. 174.
5. Правовая система Нидерландов / Отв. ред. В.В.Бойцова и Л.В.Бойцова. — М., 1998. — С. 218.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х томах. Том 3 / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М., 1997. — С. 338.

Summary

Ryul' V. The European experience of social mediation in the work with homeless children.

In the given article we have regarded the mechanism of social mediation of persons authorized in human rights in the European countries. The experience of mechanism of social mediation of such countries as Italy, Spain, Switzerland, England and Holland is represented in this article. The European countries localize the personal authorized in human rights on the local level of territorial community.