

ВИСНОВОК

наукового керівника щодо виконання індивідуального плану освітньо-наукової програми підготовки доктора філософії та роботи над дисертацією
Машкіної Ольги Іванівни

«Формування та реалізація публічної політики захисту прав дітей в Україні»,
яка подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії
з галузі знань 28 – Публічне управління та адміністрування
за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування

Машкіна Ольга Іванівна є випускницею Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (ХарРІ НАДУ при Президентові України), магістр публічного управління та адміністрування. У листопаді 2018 року вона вступила до аспірантури ХарРІ НАДУ при Президентові України, у 2022р. завершила навчання в аспірантурі, а у 2024р. була зарахована до аспірантури Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна для захисту дисертаційного дослідження. Навчальну складову індивідуального плану освітньо-наукової програми підготовки доктора філософії Машкіна О.І. виконала у повному обсязі.

Робота Машкіної О.І. над темою дисертації почалась із формулювання завдань дисертаційного дослідження а саме:

- визначити основні етапи становлення та розвитку публічної політики захисту прав дітей в історичному контексті;
- дослідити кращі міжнародні зразки захисту прав дітей та визначити можливості їх імплементації в практику публічного управління в сучасній Україні;
- охарактеризувати динаміку утворення нормативно-правових засад державного управління охороною дитинства;
- уточнити інституційне забезпечення даного напрямку публічної політики та запропонувати засоби його удосконалення;
- провести оцінювання результативності державної політики з охорони дитинства та окремих її інструментів в умовах воєнного стану;

- довести необхідність доповнень до чинних механізмів забезпечення прав дітей в Україні з урахуванням викликів повномасштабної війни та особливостей повоєнного відновлення;

- розробити рекомендації для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та міжнародних партнерів Української держави з удосконалення захисту прав дітей.

Усі визначені завдання дисертаційної роботи, які ставила перед собою Машкіна О.І., було виконано. Це дозволило зробити наступні висновки.

Основними етапами становлення та розвитку системи публічного управління захистом прав дітей в Україні є: 1-й етап - 1991-2001 (створення профільних інституцій; прийняття Закону України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001р., фіналізація роботи ВРУ над Сімейним кодексом України); 2-й етап – 2001 – 2014 (зміцнення інституційних та нормативних засад; створення інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини (11.08.2011)); 3-й етап – 2014-2019 (кардинальні зміни масштабів та засобів публічної політики з розвитку інституційних форм виховання, впровадження інклюзивних практик в усі сфери розвитку дитини, поява нових об'єктів державної політики: дитина ВПО, дитина, яка постраждала в наслідок воєнних дій та збройних конфліктів); 4-й етап – 2019-2022 (посилення соціальної компоненти захисту прав дітей, прийняття Закону України про «Соціальні послуги» (17.01.2019); утворення Національної соціальної сервісної служби (26.08.2020), прийняття Національної стратегії безбар'єрності (14.04.2021), створення нових консультативно-дорадчих органів при Президентах України з прав дитини; 5-й етап - 2022 - по т.ч. (початок повномасштабного вторгнення (24.02.2022); прийняття Стратегії Ради Європи з прав дитини на 2022-2027рр.; розбудова мережі консультативно-дорадчих органів із захисту українських дітей, котрі перебувають за межами України).

Показано, що станом на 2025р. в Україні створено найбільшу за повноваженнями та чисельністю мережу органів, установ та закладів в історії

України. ЦОВВ: Міністерство соціальної політики: Національна соціальна сервісна служба України (з 2020р.); Державна служба України в справах дітей (з 2023р.); Міністерство освіти і науки: Освітній омбудсмен України (з 2019р.); Координаційний центр з розвитку сімейного виховання та догляду дітей (з 2023р.) Верховна Рада України: комітети з питань молоді та спорту, соціальної політики, гуманітарної та інформаційної політики; Уповноважений ВРУ з прав людини (Представник Уповноваженого з прав дитини). Президент України: Радник-уповноважений Президента України з прав дитини та дитячої реабілітації (з 2021); Радник-уповноважений Президента України з питань безбар'єрності (з 2021); Координаційна рада з питань захисту та безпеки дітей (з 2022р.).

Доведено, що не зважаючи на широку мережу органів та установ, що покликані захищати права дитини, між цими органами відсутня як горизонтальна, так і вертикальна координація та ефективна взаємодія, а також існують інші слабкі місця, зокрема: Державна служба в справах дітей може координувати окремі складові діяльності Служб в справах дітей місцевого рівня, але не має на них прямого впливу. Це призводить до авторитарних проявів з боку окремих голів територіальних громад, які не вважають за необхідне створювати та ресурсно забезпечувати місцеві Служби в справах дітей, що особливо актуально в деокупованих громадах, а також громадах, які прийняли значну кількість дітей ВПО. Освітній омбудсмен України не має регіональних представництв своєї Служби, що перешкоджає йому здійснювати моніторинг дотримання прав дітей – учасників освітнього процесу. Як показує досвід Уповноваженого ВРУ з прав людини, саме регулярний моніторинг є одним з ефективних засобів контролю за дотриманням прав громадян. Значна кількість органів мають статус консультативно-дорадчих, тобто є вразливими від політичної кон'юнктури та політичної волі керівництва держави. У випадку зміни пріоритетів ці органи можуть бути розпущеними, що негативно позначиться на сталості та системності публічної політики захисту прав дітей.

Доведено, що для посилення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування запропоновано зосередити проблематику прав дітей в межах одного комітету Верховної Ради України із обов'язковою фіксацією в переліку предметів відання комітету такого предмету як «захист прав дітей» або «державна політика у сфері захисту прав дітей». Також необхідно посилити якісні та кількісні параметри моніторингу, що здійснюється Державною службою в справах дітей щодо діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав дітей. Без суттєвого збільшення кадрового потенціалу Служб в справах дітей та посилення їх ресурсного забезпечення, ці підрозділи територіальних громад залишаться дисфункціональними. Станом на початок 2022р. в 332 громадах України кількість працівників Служб в справах дітей не відповідала нормам законодавства.

На підставі вивчення закордонного досвіду функціонування спеціалізованих омбудсменів доведено, що інститут омбудсмена з прав дитини став невід'ємною частиною європейського механізму захисту прав людини. Хоча моделі різняться – від окремих уповноважених з широкими повноваженнями до спеціалізованих дитячих підрозділів у межах загальних омбудсманських структур – спільною є мета: гарантувати, що права дитини не порушуються, голос дитини почутий, а її найкращі інтереси враховано у всіх рішеннях. Описані в дослідженні приклади демонструють реальний вплив цих інституцій: від зміни законів і національної політики до конкретної допомоги дітям у складних ситуаціях (Велика Британія, Норвегія, Польща та ін.).

Таким чином, дитячі омбудсмени відіграють ключову роль у впровадженні міжнародних стандартів прав дитини на практиці в європейських державах. У зв'язку з цим запропоновано провести в Україні широку експертну та громадську дискусію щодо утворення інституції спеціалізованого «Дитячого» омбудсмена, яка зосередить в собі повноваження необхідні для результативної реалізації публічної політики охорони дитинства.

На підставі вивчення аналітичних матеріалів, публікацій в періодичній пресі, а також за даними особисто проведених автором глибинних інтерв'ю з українками, котрі перебувають в країнах ЄС в статусі захищених осіб, з'ясовано, що процес інтеграції українських дітей-біженців до навчання в країнах перебування можна умовно поділити на два етапи. На першому з них (лютий-серпень 2022р.) відбувалося закріплення школярів за навчальними закладами країн перебування. Мали місце формування тимчасових «українських класів» у звичайних іноземних школах, в яких українські вчительки – біженки, викладали українським дітям – біженцям. Відзначимо, що поряд із зрозумілою неупорядкованістю власне навчального процесу, саме цьому періоду відповідають масштабні благодійні акції з боку приймаючих громад, небайдужих громадян та громадських організацій, що передбачали безкоштовне надання канцелярського та іншого навчального приладдя, спортивної форми, персональних електронних приладів тощо. Другий етап (серпень-вересень 2022р. по т.ч.) характеризується більшою організованістю і впорядкованістю, мінімізацією благодійної підтримки, із одночасною активізацією організованої і чітко регламентованої допомоги з боку приймаючих громад. Кількість вищезгаданих «українських класів» поступово зменшується до нуля, натомість все більше дітей продовжують навчання в інтеграційних та/або звичайних класах шкіл країн перебування.

Як засвідчив аналіз результатів соціологічних досліджень, а також проведених авторкою глибинних інтерв'ю, кількість тих сімей з дітьми, які переконані у поверненні до України найближчим часом поступово зменшується. Ключові чинники, що лежать в основі такої позиції, поділяються на дві групи: відштовхуючі (руйнування, соціально-економічна криза, невпевненість в завтрашньому дні в Україні) та приваблюючі (високий рівень життя у країнах перебування, реальна дитиноцентричність систем освіти, поточні та потенційні навчальні/спортивні/мистецькі успіхи дитини в країні перебування). Все більша кількість родин узалежнює своє майбутнє від позиції/думки власних дітей. Авторкою зафіксовано випадки, коли саме

позиція дитини, її бажання продовжити навчання в певному закладі освіти були визначальними при виробленні життєвої стратегії її родиною на середньострокову перспективу. Українська держава усвідомлює ризики неповернення з-за кордону певної частини родин до місць їх постійного проживання навіть після завершення активних бойових дій. У співпраці з громадськими організаціями органи влади розробляють та реалізують кілька тактичних кроків, покликаних зміцнити зв'язки дітей та їх родин з Україною. Прикладом є низка працюючих освітніх платформ, призначених для надання доступних та якісних освітніх послуг дітям, які перебувають за кордоном.

Перелік та ефективність вищенаведених інструментів мають збільшуватися, адже у випадку продовження бойових дій в Україні, переважна більшість дітей-біженців не повернуться з-за кордону ближчим часом. Адаптувавшись до вимог освітніх систем країн перебування та вивчивши мову на належному рівні, вони завершили навчання в інтеграційних класах і були у 2024/2025 навчальному році зараховані до звичайних класів шкіл країн перебування. Отже, утримання таких дітей в полі тяжіння вітчизняної системи освіти, створення умов для поєднання їх навчання за кордоном та в Україні, залишається актуальним перспективним завданням центральних органів виконавчої влади, органів управління освітою на місцевому рівні та громадських організацій освітнього спрямування.

Доведено, що з метою підвищення ефективності захисту соціальних прав дітей, варто зважати на плюралізацію сімейних відносин, появу та поширення альтернативних форм шлюбу. Це, в свою чергу, актуалізує завдання захисту прав тих дітей, які народилися в батьків, котрі на момент загибелі одного з них не перебували в офіційно зареєстрованому шлюбі. Потенційно конфліктогенними, такими, що потребують ретельного унормування, є й ті випадки, коли воїн Сил оборони України на момент смерті перебував у повторному (повторних) шлюбі, в кожному з яких в нього були рідні та/або всиновлені діти. Варто розглянути можливість повернення повнолітніх дітей до числа тих осіб, котрі можуть розраховувати на отримання

своїєї частки ОГД, як це і було передбачено Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» до липня 2022р. З урахуванням надзвичайних бюджетних обмежень, що несе Україна під час війни, можна розглянути впровадження компромісного варіанту, що передбачатиме підняття верхньої вікової межі потенційних отримувачів з 18 до 23 років, за аналогією з показниками, що використовуються при визначенні параметрів державної підтримки дітей-сиріт.

Надання правової допомоги тим сім'ям загиблих захисників, що мають неповнолітніх дітей, повинно стати одним з перспективних напрямів взаємодії органів публічної влади та «третього сектору». У 2023-2025р. інформаційний простір наповнений відомостями про надання юридичних консультацій родинам загиблих воїнів, але більшість з цих пропозицій висувають приватні адвокатські бюро, послуги яких мають комерційний характер. Показово, що рекламуючи себе, такі приватні компанії акцентують увагу на традиційних недоліках вітчизняної бюрократичної машини: неповороткість, негнучкість, тривалість прийняття ключових рішень, надмірна складність окремих адміністративних процедур тощо. Чим більш поширеними будуть вищенаведені прояви, тим частіше громадяни звертатимуться за допомогою до приватних юридичних фірм, небажаючи витрачати час та інші ресурси на з'ясування стосунків з органами публічної влади в особі ТЦКСП, органів РАЦС тощо. З одного боку, готовність громадянина до захисту своїх прав в судовому порядку є ознакою демократичності держави та правової зрілості суспільства. З іншого – державі варто заохочувати надання юридичної допомоги родинам захисників «рго bono», залучивши до цього процесу існуючу мережу «юридичних клінік», що існує при правничих ЗВО України.

Показано, що повноцінними партнерами публічної влади можуть стати і правозахисні організації, а також ГО гуманітарного спрямування. Свою роль може і повинен зіграти Секретаріат Омбудсмена України, при чому вона має бути не реактивною, але проактивною, адже за відсутності бажання та/або можливості забезпечити права дітей з боку їх офіційних представників, дитина

фактично позбавлена можливості захисту. Важливо проводити просвітницьку діяльність не лише щодо отримання належних соціальних допомог та компенсаційних виплат, але й належного розпорядження ними з використанням всіх наявних правових, економічних та інших ефективних та легальних інструментів.

З урахуванням вищенаведеного, як одне із завдань для органів публічної влади Машкіна О.І. визначила популяризацію таких економічних інструментів забезпечення соціальних прав дітей, як, наприклад, різноманітні банківські продукти, депозитні внески, іпотечні/житлові продукти тощо. Зацікавленість у впровадженні цих ініціатив для країни важлива ще й тому, що найбільші та найпопулярніші банківські мережі належать державі (Приватбанк, Ощадбанк). Таким чином, розміщення частки одноразової грошової допомоги, що належить неповнолітнім дітям загиблого, в якості внеску в банківській установі сприятиме економічному розвитку, а самі гроші перебуватимуть у порівняно безпечних та захищених умовах.

Працюючи над дисертацією Машкіна О.І. проявила себе як науковиця, котра має достатній рівень теоретичної і методичної підготовки, здатна самостійно ставити й розв'язувати наукові та практичні завдання. Слід відзначити вміння здобувачки працювати з джерелами інформації, систематизувати й узагальнювати опрацьовані теоретичні та отримані практичні матеріали.

Аспірантка Машкіна О.І. співпрацювала з науковим керівником протягом усього терміну навчання в аспірантурі. Здобувачка постійно вдосконалювала свою професійну майстерність, підвищувала рівень виконання наукових досліджень та зарекомендувала себе як наполеглива та працелюбна дослідниця. Вона безпосередньо брала участь у виконанні всіх етапів проведення дослідження. Усі наукові та практичні результати, що наведені в дисертації, отримані особисто здобувачкою.

Дисертаційна робота Машкіної О.І. є самостійно виконаною науковою працею. Усі сформульовані в ній висновки, теоретичні положення та

пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях. У роботі не використовувалися ідеї співвиконавців науково-дослідної роботи. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено у 16 публікаціях, з них 5 – у наукових вітчизняних фахових виданнях, 11 у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій з проблематики публічного управління та адміністрування.

Вважаю, що наукова складова індивідуального плану роботи Машкіної Ольги Іванівни виконана повністю та на високому рівні.

Науковий керівник,
кандидат історичних наук, доцент, доцент
кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

 Антон МЕЛЯКОВ

ПІДПИС ЗАСВІДЧУЮ
Начальник відділу
кадрів

