

Н. В. Лесько

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук,
старший викладач кафедри адміністративного та інформаційного права

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПРАВ ДИТИНИ

© Лесько Н. В., 2015

Досліджено передумови становлення інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини, розглянуто правовий статус дитячого омбудсмена. Запропоновано заходи щодо вдосконалення моделі омбудсмена з прав дитини.

Ключові слова: права дитини, Уповноважений Президента України з прав дитини, механізм захисту прав дитини, омбудсмен, права людини, правовий статус.

Н. В. Лесько

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА

Исследуются предпосылки становления института Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка, рассмотрен правовой статус детского омбудсмена. Предложено усовершенствовать модель омбудсмена по правам ребенка.

Ключевые слова: права ребенка, Уполномоченный Президента Украины по правам ребенка, механизм защиты прав ребенка, омбудсмен, права человека, правовой статус.

N. V. Lesko

GENERAL REVIEW OF THE COMMISSIONER OF THE PRESIDENT OF UKRAINE FOR CHILDREN'S RIGHTS LEGAL STATUS

The article is devoted to the examination of the origin of the Commissioner of the President of Ukraine for children`s rights institute and the legal status of an ombudsman for children. Moreover, some proposals are introduced on the improvement of the existing model of an ombudsman for children.

Key words: the Commissioner of the President of Ukraine for children`s rights, rights of children, mechanism of the protection of children rights, ombudsman, human rights, legal status.

Постановка проблеми. В умовах соціально-економічної кризи в Україні знизився рівень життя більшості громадян. Діти, як соціальна група, що завжди вирізнялася особливою вразливістю до негативних впливів суспільства, нині виявилися найбільш незахищеними і неготовими

протистояти негативним виявам матеріального, психологічного та асоціального змісту. Незважаючи на значні зрушення, що відбулися у сфері охорони дитинства протягом останніх років, стає очевидним, що існуюча в Україні система захисту прав дітей не може забезпечити захист їхніх прав. Важливе місце у формуванні механізмів захисту прав дітей належить Уповноваженому Президента України з прав дитини. Саме тому **метою цієї статті** є аналіз моделі омбудсмена з прав дитини, внесення пропозицій щодо її вдосконалення.

Стан дослідження. Для України інститут омбудсмена є новим, проте вітчизняна наука має чималі здобутки в теорії й практиці його організації та функціонування. Інститут омбудсмена досліджували Ю. Грошевий, К. Закоморна, О. Марцеляк, В. Тацій, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко та інші. Проте конкретні недоліки у правовому регулюванні діяльності омбудсмена з прав дитини в Україні досліджувались недостатньо.

Виклад основного матеріалу. Термін “омбудсмен” – посадова особа (представник парламенту), яка контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері дотримання прав людини. Уперше інститут омбудсмена виник у Швеції у 1809 р., коли шведський Риксдаг (парламент) прийняв закон, за яким парламентові надавалося право обирати спеціального парламентського комісара (омбудсмена) для здійснення нагляду за дотриманням законодавства [1, с. 426]. Проте деякі науковці вважають, що процес формування інституту омбудсмена започаткований значно раніше [2, с. 8].

Нині в багатьох країнах доволі поширена практика введення спеціалізованих омбудсменів, які здійснюють свою діяльність в інтересах специфічних груп, що потребують додаткового захисту. Моделі спеціалізованих омбудсменів доволі різноманітні – військові омбудсмени (ФРН, Норвегія), омбудсмени з питань охорони здоров'я (Велика Британія, США), омбудсмени з прав дитини (Норвегія, Фінляндія, Нова Зеландія, Австрія, Ізраїль, Колумбія, Російська Федерація, Литва), студентські омбудсмени (США, Велика Британія, Канада) [3, с. 30].

Зазначимо, що омбудсмени з прав дитини з'явилися порівняно недавно. Уперше посаду омбудсмена в інтересах дітей запровадили у 1981 р. у Норвегії документом “Акт про Омбудсмена у справах дітей Норвегії” [4, с. 8].

Отже, омбудсмен (взаємозамінним є термін “уповноважений”) у справах дітей – орган, утворений для захисту прав та інтересів дитини. На початку 90-х років ХХ ст. Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) розробив концепцію запровадження омбудсмена у справах дітей у всіх країнах та запропонував термін “незалежні інституції із захисту прав дітей”, підкресливши цим розмаїття організацій, які можуть бути вибрані для виконання такої ролі. Відповідно до згаданої концепції захист прав дітей у країні найкраще може здійснювати незалежна установа, діяльність якої зосереджена на задоволенні потреб та інтересів дітей.

Науковці, аналізуючи міжнародний досвід, виділяють чотири основні моделі, згідно з якими створюються інститути омбудсмена із захисту прав дитини. Омбудсмени першої групи запроваджуються спеціальними законами, що приймає парламент (Норвегія, Швеція, Ісландія, Гватемала, Перу, Коста-Ріка, Колумбія, Люксембург тощо). Омбудсмени другої групи створюються згідно із законодавством про охорону дитинства (Нова Зеландія, провінція Онтаріо (Канада) тощо). Омбудсмени третьої групи існують у межах відповідних державних органів (Ізраїль, Австрія, Іспанія, Данія та інші країни), четвертої – у межах неурядових організацій, під егідою яких вони і працюють [5, с. 44].

В Україні питання запровадження посади спеціального уповноваженого з прав дітей порушувалося за роки незалежності неодноразово. Ратифікувавши Конвенцію ООН про права дитини у 1991 р. [6], наша держава взяла на себе цілу низку зобов'язань, що ґрунтуються на чотирьох основних принципах: першочерговість інтересів дитини; забезпечення повноцінного життя дітей; залучення кожної дитини до життя спільноти; відсутність дискримінації. Як країна-

учасниця Конвенції, Україна періодично звітує перед Комітетом ООН про права дитини, надсилаючи один раз на п'ять років звіт щодо становища дітей. Своєю чергою, Комітет ООН з прав дитини представляє свої заключні зауваження та рекомендації, які держава має виконати з метою покращення становища дітей.

За результатами Національної доповіді про реалізацію положень Конвенції ООН про права дитини, яку Україна представила в січні 2011 р., Комітет ООН з прав дитини вніс 95 зауважень і рекомендацій щодо політики, яка здійснюється стосовно дітей у нашій країні. У зауваженнях зазначено, що Комітет настійно рекомендує Україні вжити усіх необхідних заходів для створення посади Уповноваженого з прав дітей [7]. Одним із заходів для виконання зазначених рекомендацій стало запровадження в Україні Уповноваженого з прав дитини.

Згідно з “Положенням про Уповноваженого Президента України з прав дитини” від 11 серпня 2011 року № 811/2011 Уповноважений Президента України з прав дитини забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері [8].

Уповноважений керується у своїй діяльності Конституцією України, законами України, актами та дорученнями Президента України, а також цим Положенням. Основні завдання Уповноваженого: 1) постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентові України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини; 2) внесення Президентові України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини; 3) здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права та законні інтереси дитини.

Уповноважений відповідно до поставлених перед ним завдань має право: 1) брати у встановленому порядку участь в опрацюванні проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини; 2) відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей та інші заклади, в яких перебувають діти, зокрема місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, психіатричні заклади, спеціальні навчально-виховні установи, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію про умови їх тримання; 3) звертатися до державних органів щодо сприяння вирішенню питань, віднесених до компетенції Уповноваженого; 4) одержувати в установленому порядку від державних підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали, зокрема з обмеженим доступом, з питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 5) залучати в разі потреби в установленому порядку до опрацювання окремих питань представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також експертів, учених та фахівців, зокрема на договірній основі; 6) брати в установленому порядку участь у засіданнях державних органів з питань, що належать до компетенції Уповноваженого; 7) звертатися до державних органів, зокрема правоохоронних, щодо виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини; 8) вивчати в установленому порядку стан роботи із соціально-правового захисту дітей у закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціальних установах для дітей і закладах соціального захисту дітей, стан виховної роботи з дітьми у навчальних закладах; 9) взаємодіяти з організаціями, зокрема міжнародними, з питань захисту прав та законних інтересів дитини.

Забезпечення діяльності Уповноваженого здійснює відповідний структурний підрозділ Адміністрації Президента України. Для надання консультативної допомоги Уповноваженому може створюватися в установленому порядку громадська консультативна рада з питань захисту прав дитини на правах робочої групи Адміністрації Президента України.

11 серпня 2011 року на посаду Уповноваженого Президента України з прав дитини призначено Юрія Павленка. 8 грудня 2014 року на посаду Уповноваженого Президента України з прав дитини призначено Миколу Кулебу [9]. З моменту запровадження посади Уповноваженого

налагоджена тісна співпраця з Представництвом Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні. Уповноважений плідно співпрацює з Європейською мережею омбудсменів з прав дітей European Network of Ombudspersons for Children. Україна отримала запрошення щодо членства у Європейській мережі омбудсменів з прав дітей [10].

Відповідно до Аналітичної довідки за результатами опитування дітей віком 10–17 років у межах проекту “Права дітей в Україні: реалії та виклики після 20 років незалежності” 53 % знає про введення посади Уповноваженого Президента України з прав дитини, що свідчить про доволі високий рівень та якість поширення відповідної інформації серед дітей. Найпоінформованішими виявились діти наймолодшої вікової групи (10–13 років) (59,5 %) та учні, що навчаються в сільських школах (60 %) [11].

Проте, незважаючи на позитивні зрушення у сфері захисту прав дітей та введення нового інституту, є низка прогалин у діяльності Уповноваженого з прав дитини. Деякі науковці вважають, що для повнішого виконання уповноваженим повноважень варто на законодавчому рівні закріпити його взаємодію з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, оскільки порушення прав дитини також є і порушенням прав людини. Крім того, ця взаємодія надасть можливість ефективно впливати на причини та умови, що сприяють порушенням прав дітей. Також суттєвою прогалиною є те, що Уповноважений з прав дитини не наділений повноваженнями звертатися до Конституційного Суду України [12, с. 21–22].

Однак можна констатувати, що певні позитивні зрушення все ж є, а саме: з’явилася інституція для аналізу та акумуляції звернень громадян щодо порушення прав дітей. Протягом 2013 р. до Уповноваженого Президента України з прав дитини надійшло понад 1000 письмових, телефонних та електронних звернень від громадян та громадських організацій. Особисто прийнято громадян у Києві та у 23 регіонах України. Найпоширеніша тематика звернень – питання забезпечення прав дитини на якісне медичне забезпечення, захист житлових і майнових прав дітей, скарги на роботу місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, захист прав дітей-сиріт та дітей з багатодітних родин, неповнолітніх, які перебувають у конфлікті з законом, невивплата зобов’язаними сторонами аліментів, забезпечення хворих дітей медикаментами та якісною медичною допомогою, захист від насильства, розв’язання конфліктів між батьками щодо визначення місця проживання дитини, представлення інтересів дітей в судах, інші питання соціально-правового захисту дітей. За підсумками року найбільша кількість звернень стосувалася:

- перше рейтингове місце – скарг на дії або бездіяльність місцевих органів виконавчої влади;
- друге рейтингове місце – питань житлового забезпечення та майнових спорів стосовно житла, де діти або власники, або користувачі;
- третє – спорів між батьками щодо визначення місця проживання дитини, участі у вихованні дитини [13].

Безумовно, поява такого інституту справила позитивний вплив на загальний стан захисту прав дитини в Україні, проте про його ефективність ще надто рано говорити, оскільки немає даних щодо кількості звернень, що були задоволені, скільки питань було вирішено по суті та чи поліпшилася ситуація у тих закладах, які відвідав Уповноважений.

Заслужує на увагу і той факт, що перший рік діяльності Інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини був позитивно оцінений Радою Європи. Так, Україні запропоновано здійснити кроки зі зміцнення інституту Уповноваженого з прав дитини через ухвалення окремого закону, який передбачав би збільшення незалежності Уповноваженого з прав дитини, розширення його повноважень, надання низки імунітетів для здійснення роботи з поновлення прав дитини, а також окремого бюджету.

Висновки. Для повноцінного функціонування інституту омбудсмена з прав дитини в Україні треба внести зміни до законодавства: запровадити посади регіональних омбудсменів з прав дитини; посилити роль взаємодії дитячого омбудсмена з Уповноваженим Верховної Ради України з прав

людини, громадськими правозахисними організаціями; наділити його правом законодавчої ініціативи. Окрім розширення повноважень омбудсмена, необхідно законодавчо визначити основні критерії оцінки ефективності його діяльності.

1. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-ге вид., допов. і переробл. – К. : Генеза, 2004. – 736 с. 2. Широ С. В. Права ребенка: необходимость внедрения новых механизмов защиты : монография / С. В. Широ. – М. : Мурманск, 2009. – 168 с. 3. Марцеляк О. В. Реформування вітчизняної моделі Уповноваженого з прав людини і запровадження дитячого омбудсмена в Україні – потреба часу / О. В. Марцеляк // Досвід інституту уповноваженого з прав дитини: перспективи для України : зб. матеріалів до міжнар. конф., 11 – 12 жовт. 2006 р., Київ. – К., С. 29–33. 4. Досвід інституту уповноваженого з прав дитини: перспективи для України : зб. матеріалів до міжнар. конф., 11 – 12 жовт. 2006 р., Київ. – 72 с. 5. Марцеляк О. В. Омбудсман з прав дитини : проблеми формування і розвитку у світі і в Україні / О. В. Марцеляк // Право України. – 2003. – № 10. – С. 44–48. 6. Конвенцію ООН про права дитини від 20 жовтня 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1072-96-n>. 7. Комітет ООН з прав дитини. Заключні спостереження : Україна. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/unicef_ukraine2011.pdf. 8. Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11 серпня 2011 року № 811 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1072-96-n>. 9. <http://uk.wikipedia.org/wiki/>. 10. European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.wikiprogress.org/index.php/European_Network_of_Ombudspersons_for_Children_%28ENOC%29. 11. Аналітичні довідки за результатами опитування дітей віком 10–17 років у межах проекту “Права дітей в Україні: реалії та виклики після 20 років незалежності” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://childfund.org.ua/Uploads/Files/docs/research_children.pdf. 12. Опацький Р. М. Уповноважений Президента України з прав дитини: шляхи удосконалення / Р. М. Опацький // Юридична наука. – № 4. – 2012. – С. 19–24. 13. Захист прав дитини в Україні. Підсумки діяльності у 2013 році Уповноваженого Президента України з прав дитини Ю. О. Павленка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.unicef.org/ukraine/Report_2014_OBL.pdf.