

УДК 34.037

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.18.02>

«ДИТЯЧИЙ» ОМБУДСМЕН У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДИТИНИ

Борисюк Інна Едуардівна,
аспірантка кафедри
загальнотеоретичної юриспруденції
(Національний університет «Одеська
юридична академія», м. Одеса, Україна)

У статті досліджено місце і роль «дитячого» омбудсмена у механізмі захисту прав дитини. Розглянуто передумови становлення інституту уповноваженого з прав дитини у світі загалом і в Україні зокрема. Установлено, що формуванню цієї інституції сприяли міжнародні акти у сфері прав дитини, діяльність ООН і її спеціалізованих установ (ЮНІСЕФ) і світової громадськості. Виокремлено чотири моделі створення та функціонування уповноважених із прав дитини (парламентську, соціальну, державну та недержавну). Визначено основні напрями їх діяльності щодо захисту прав і законних інтересів дитини. Доведено, що становлення інституту уповноваженого з прав дитини в Україні відбулося на виконання рекомендацій Комітету ООН з прав дитини та під впливом громадськості. Установлено, що створена при Президентові України посада Уповноваженого дає підстави зарахувати його до державної моделі дитячих омбудсменів. З комплексу прав, якими наділений Уповноважений, виокремлено спрямовані на забезпечення взаємодії між державою і громадянським суспільством у сфері захисту прав дитини. Узагальнено критичні зауваження щодо статусу Уповноваженого та пропозиції щодо його удосконалення. Проаналізовано досвід інших держав, де посада «дитячого» омбудсмена запроваджена раніше, ніж в Україні, зокрема, Польщі. Визнано за доцільне запозичити позитивні елементи цього досвіду. Запропоновано інститут дитячого омбудсмена увести в систему парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини. Акцентовано на важливості незалежності «дитячого омбудсмена» від парламентського і, зокрема, політичного впливу. Визнано перспективним напрямом розвитку цього інституту його деконцентрацію та посилення взаємодії з інституціями громадянського суспільства. Наголошено на необхідності максимальної доступності «дитячого» омбудсмена для дітей і висвітлення його діяльності у засобах масової інформації, соцмережах тощо.

Ключові слова: «дитячий» омбудсмен, захист прав дитини, охорона дитинства, громадські організації, громадянське суспільство, Уповноважений з прав дитини.

THE “CHILDREN’S” OMBUDSMAN IN THE MECHANISM OF PROTECTION OF CHILDREN’S RIGHTS

Borysyuk Inna Eduardivna,
Postgraduate Student at the Department
of General Theoretical Jurisprudence
(National University “Odesa Law
Academy”, Odesa, Ukraine)

The article examines the place and role of the “children’s” ombudsman in the mechanism of protection of children’s rights. The prerequisites for the formation of the institution

of the Ombudsman for Children's Rights in the world in general and in Ukraine in particular are considered. It is stated that this institution was formed due to international acts on children's rights, activity of the United Nations and its specialized agencies (UNICEF) and world community. Four models of the creation and functioning of commissioners for children's rights (parliamentary, social, state, and non-state) have been singled out. The main directions of their activities in the interests of the child are defined. It is proved that the establishment of the institution of the Ombudsperson for Children's Rights in Ukraine took place pursuant to the recommendations of the UN Committee on the Rights of the Child and under the influence of the public. It is established that the position of the Ombudsman established under the President of Ukraine gives grounds to classify it to the state model of children's ombudsmen. Of the set of rights that the Ombudsman is endowed with, those aimed at ensuring the interaction between the state and civil societies in the sphere of the protection of children's rights have been singled out. Criticisms about the status of the Ombudsman and proposals for its improvement are summarized. The experience of other states, where the position of "children's" ombudsman was introduced earlier than in Ukraine, in particular, in Poland, has been analyzed. It was deemed advisable to take advantage of the positive elements of this experience. It has been proposed to introduce a children's ombudsman into the system of parliamentary control over the observance of human rights and freedoms. The importance of the independence of the "children's" ombudsman from parliamentary and, in particular, political influence is emphasized. This institution's deconcentration and the strengthening of its interaction with civil society institutions are seen as a promising way forward. The need for maximum accessibility of the "children's" ombudsman for children and coverage of its activities in the media, social networks, etc was noted.

Key words: Children's Ombudsman, protection of children's rights, protection of childhood, public organizations, civil society, Ombudsman for Children's Rights.

Постановка проблеми. За сучасних умов завдання забезпечення, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів дитини є чи не найбільш важливим напрямом внутрішньої політики держави. Від його ефективності залежить майбутнє суспільства, рівень його розвитку та добробуту. З моменту проголошення незалежності України у сфері охорони дитинства відбулися суттєві зрушення, однак чинний в Україні механізм захисту прав дітей ще далекий від досконалості. Одним зі способів підвищення дієвості цього механізму є інституційні зміни, тобто формування нових інститутів для реалізації державної політики щодо захисту дітей. Серед таких інститутів – інститут «дитячого» омбудсмена. Порівняно з іншими державами досвід України щодо організації та функціонування омбудсмена з прав дітей обчислюється лише десятиліттям. У зв'язку з цим актуальність дослідження правового статусу Уповноваженого з прав дитини й основних напрямів його вдосконалення не втрачає актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні науковці доволі активно досліджують інститут омбудсмена як гарантію забезпечення прав і свобод людини загалом і становлення спеціалізованих омбудсменів, зокрема з прав дитини. Саме у такому аспекті висвітлюється діяльність «дитячих» омбудсменів у дослідженнях К.О. Закоморної, О.В. Марцеляка, Л.В. Голяк. Окремі питання функціонування інституту уповноваженого з прав дитини проаналізовані в роботах В. Закриницької, Б. Левківського та Є. Решетник, Н. Пшеничної, І. Сірої та ін.

Метою статті є аналіз становлення, особливостей і перспектив розвитку інституту омбудсмена з прав дитини в Україні.

Виклад основного матеріалу. У багатьох державах важливе місце у механізмі захисту прав дитини займає омбудсмен із прав дитини, або «дитячий» омбудсмен. Формуванню цієї інституції сприяли Декларація прав дитини (1959), Конвенція з прав

дитини (1989), а також діяльність ООН та її спеціалізованих установ у цій сфері. Так, концепція інституту омбудсмена у справах дітей у всіх країнах була розроблена Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ) ще в 90-х рр. минулого століття, але Н. Пшенична вважає, що ідея створення «дитячого омбудсмана» набагато раніше народилася у громадських організаціях Швеції – у 1970 р. благодійна організація «Врятуємо дітей» запровадила посаду уповноваженого із захисту прав дітей і представила цю ідею на розгляд міжнародному співтовариству під час Міжнародного року дитини (1979 р.). Законом 1981 р. була введена посада уповноваженого із захисту прав дітей у Норвегії. У 1998 р. цей Закон був адаптований із метою поєднання ролі омбудсмана із Конвенцією ООН про права дитини [1, с. 13]. За сучасних умов інститут «дитячого» омбудсмена здебільшого розглядається як субсидіарний (додатковий), але в жодному разі не альтернативний засіб правового захисту в системі інших механізмів правозабезпечувальної діяльності [2, с. 69].

Створена у червні 1997 р. Європейська мережа уповноважених з прав дітей (ENOC) сьогодні налічує понад три десятки членів, крім того, такі інститути функціонують в інших регіонах світу. Як вважають Б.К. Левківський і Є.М. Решетник, у світі сталими є кілька моделей омбудсмена з прав дитини, а саме: Скандинавська – за якої дитячий омбудсмен запроваджується спеціальним актом парламенту, модель регіону Океанія – створений через законодавство про соціальних захист дітей і Германська модель – коли омбудсмен запроваджується в рамках наявних державних органів [3, с. 82]. Однак нам більше імпонує підхід О.В. Марцеляка [4, с. 44] до класифікації моделей створення та функціонування уповноважених з прав дитини, на основі якого можемо виокремити чотири їх варіанти: 1) парламентську (омбудсмени запроваджуються спеціальними законами, що приймаються парламентом – Ісландія, Люксембург, Норвегія, Швеція та ін.); 2) соціальну (омбудсмени створюються згідно із законодавством про охорону дитинства – Нова Зеландія, провінція Онтаріо (Канада) та ін.); 3) державну (омбудсмени існують у рамках тих чи інших державних органів (Австрія, Данія, Ізраїль, Іспанія та ін.), 4) недержавну (омбудсмени існують у рамках неурядових організацій).

Як слушно зазначає В.О. Закриницька, спільним для всіх омбудсманів є «зобов'язання забезпечувати визначення та дотримання кожною із держав прав дітей, створення для них сприятливого оточуючого середовища» [5, с. 347]. Узагальнюючи функції, завдання та повноваження омбудсменів у дітей, можна визначити такі напрями їх діяльності: незалежний нагляд за виконанням державою зобов'язань, узятих на себе відповідно до Конвенції ООН про права дитини; сприяння узгодженню національного законодавства з положеннями Конвенції та інших міжнародних актів; вплив на формування національного законодавства, політики і практику щодо забезпечення інтересів дітей; координацію дій органів державної влади всіх рівнів в інтересах дітей; здійснення заходів для відновлення прав дітей, розгляд скарг і заяви, поданих дітьми або їхніми представниками; підтримку судових позовів від імені дітей; консультативну допомогу [6]. Варто погодитися з тим, що, виступаючи незалежними представниками інтересів дітей, спеціалізовані омбудсмани виконують важливу роль у досягненні того, щоб голос дитини почули [7, с. 120].

В Україні процес формування інституту уповноваженого з прав дитини був непростим, варто наголосити, що важливу роль у цьому процесі відіграла громадськість. Так, ще 2006 р. у Києві була проведена Міжнародна конференція «Досвід інституту уповноваженого з прав дитини: перспективи для України», під час якої представники громадських організацій України виступили на підтримку впровадження такого інституту в нашій державі, «аргументуючи таку позицію проблемами, які існують

у сфері охорони дитинства, відсутністю належного контролю за дотриманням прав дітей, а також необхідністю пошуку дієвих механізмів реалізації політики України у сфері охорони дитинства» [6].

Комітет ООН з прав дитини за результатами доповіді про реалізацію положень Конвенції ООН про права дитини, яку Україна представила 2011 р., зробив низку зауважень і рекомендацій, зокрема щодо створення посади Уповноваженого з прав дітей і забезпечення його належними людськими та фінансовими ресурсами для гарантування його незалежності та дієвості [8].

Можна додати, що створення такого інституту певною мірою заповнило «прогалу» у системі органів державної влади, які опікуються становищем дітей, утворену після ліквідації Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту. У спеціальній доповіді «Стан дотримання та захисту прав дитини в Україні» Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, представленої у парламенті 22 грудня 2010 р., наголошувалося, що таке «реформування» неминуче призведе до послаблення державної політики у забезпеченні прав дитини і сім'ї [9]. Президентіві України Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вніс подання «Про недопущення у ході адміністративної реформи послаблення державної політики у сфері сім'ї, дітей та гендерної рівності». Ймовірно, воно стало одним із поштовхів до того, що 11 серпня 2011 р. указом глави держави був запроваджений інститут Уповноваженого Президента України з прав дитини, визначено його завдання та повноваження [10; 11]. Згідно з Положенням про Уповноваженого Президента України з прав дитини (в ред. від 01 вересня 2015 р.) Уповноважений забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері [12].

Ураховуючи, що посада Уповноваженого створена при Президентіві України, можна зарахувати його до державної моделі дитячих омбудсменів. У зв'язку з цим, на нашу думку, ефективність діяльності дитячого омбудсмена найбільшою мірою залежить від таких умов: 1) повна незалежність омбудсмена, невторчання в його діяльність інших органів чи посадових осіб, свобода вираження й обстоювання поглядів щодо захисту прав дітей; 2) максимальна публічність, для чого діяльність омбудсмена має широко висвітлюватися у засобах масової інформації, соцмережах тощо. Найперше це потрібно для того, щоб самі діти знали про існування цього інституту та його повноваження. У 2012 р. на замовлення Уповноваженого Президента України з прав дитини Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка проводив соціологічне опитування дітей у рамках проекту «Права дітей в Україні: реалії та виклики після 20 років Незалежності». За результатами опитування була сформована аналітична довідка, де підтверджено, що 53% дітей знає про існування Уповноваженого Президента України з прав дитини, що «свідчить про доволі високий рівень і якість поширення відповідної інформації серед дітей. Найбільш поінформованими виявилися діти наймолодшої вікової групи (10–13 років) (59,5%) та учні, що навчаються в сільських школах (60%) [13].

Основними завданнями Уповноваженого є:

- 1) постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентіві України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини;

- 2) внесення Президентіві України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав і законних інтересів дитини;

3) здійснення заходів, спрямованих на захист і відновлення порушених прав та законних інтересів дитини, інформування громадськості про такі заходи та їх результати;

4) підготовка заходів за участю Президента України, у тому числі міжнародного характеру, з питань, що стосуються дітей;

5) здійснення заходів щодо налагодження взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з питань захисту прав і законних інтересів дитини [12].

Для виконання вказаних завдань Уповноважений наділений комплексом прав, серед яких варто виокремити ті, які спрямовані на забезпечення взаємодії між державою і громадянським суспільством у сфері прав дитини. Так, Уповноважений сприяє впровадженню громадського контролю за додержанням прав і законних інтересів дітей у дитячих закладах, закладах соціального захисту дітей; а також реалізації громадських програм і проектів соціального спрямування з метою забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів дітей [12]. Ще варто зазначити, що в листопаді 2011 р. при Уповноваженому була створена Громадська консультативна рада з питань захисту прав дитини на правах робочої групи Адміністрації Президента України. Вона охоплює представників всеукраїнських громадських організацій, міжнародних фондів і представництв, релігійних конфесій, які послідовно працюють в Україні на розвиток прогресивних моделей реалізації прав дітей, зокрема права дитини на виховання в сім'ї та всебічний її розвиток [14]. Це підтверджує, що охорона і захист прав дитини є спільним пріоритетом держави і суспільства. Щоправда, інформація про діяльність цієї Ради практично відсутня.

Від моменту запровадження в Україні інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини вітчизняні науковці, представники громадських організацій висловлюють критичні зауваження щодо його статусу та пропозиції щодо його удосконалення. Так, указується, що Уповноважений із прав дитини не наділений повноваженнями звертатися до Конституційного Суду щодо дослідження відповідності нормативного акта Конституції або акту вищої інстанції, не має також процесуальних повноважень Уповноваженого з прав людини, наголошується на необхідності їх скоординованої діяльності [15, с. 22]. Пропонується також повернутися до питання запровадження незалежного інституту Уповноваженого з прав дитини від Верховної Ради [16, с. 96].

Окремі дослідники звертають увагу на досвід інших держав, де посада «дитячого» омбудсмена запроваджена раніше, ніж в Україні. Наприклад, Польща утворила інститут Уповноваженого з прав дитини ще 2000 р. Як наголошує О. Кудрявцева, в Польщі, на противагу Україні, дитячий омбудсман є парламентським, а не президентським правозахисним інститутом. Він обирається Сеймом на 5 років не більше ніж на дві каденції. Тому звіт про стан дотримання прав і свобод дитини саме перед парламентом. На думку дослідниці, належність Захисника прав дитини в Польщі до парламентського правозахисного механізму посилює його стабільність, оскільки передбачає: а) незалежність і парламентські гарантії діяльності дитячого омбудсмена; б) унормування конституційно-правового статусу дитячого омбудсмана на рівні закону, а не підзаконного акта; в) самостійні видатки із державного бюджету на діяльність дитячого омбудсмана [17, с. 60]. Таку думку поділяють інші науковці: «позитивний досвід європейських держав, зокрема, Польщі, у сфері забезпечення прав дитини вартий уваги. І хоча 2013 р. Українська держава стала членом Європейської мережі омбудсменів із прав дітей (ENOC), для утвердження європейської моделі Уповноваженого з прав дитини Україні необхідно, принаймні, унормувати інститут дитячого омбудсмена як елемент парламентського контролю за

дотриманням прав і свобод людини» [18, с. 75]. Варто додати, що при цьому слід забезпечити незалежність «дитячого» омбудсмена при вирішенні конкретних справ від парламентського і, зокрема, політичного впливу. Іншим перспективним напрямом розвитку цього інституту може бути його деконцентрація, тобто створення щонайменше регіональних його представництв. І, безперечно, значною мірою ефективність Уповноваженого з прав дитини залежить від його взаємодії з інституціями громадянського суспільства.

Висновки. Формування інституту Уповноваженого з прав дитини в Україні відповідає сучасним тенденціям реалізації державної політики у сфері прав дитини у багатьох державах світу. Оскільки охорона дитинства є одним із пріоритетів діяльності держави, ця посада створена при Президентові України, що виступає гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина загалом. Для ефективного виконання своїх завдань Уповноважений Президента України з прав дитини наділений доволі широким переліком прав, утім, його варто доповнити наглядовими повноваженнями з метою найбільш повного задоволення інтересів кожної дитини та дієвого захисту її прав.

Список використаних джерел:

1. Пшенична Н. Досвід утворення та функціонування інституту уповноваженого із захисту прав дітей (омбудсмен) в Європі. *Вісник Представництва Everychild в Україні*. 2003. № 2. С. 13–14.
2. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмена в системе взаимодействия государства и гражданского общества : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 1995. 741 с.
3. Левківський Б.К., Решетник Є.М. Захист інтересів дитини суб'єктом владних повноважень: сучасний стан та перспективи інституту дитячого омбудсмена в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. № 3. С. 79–88.
4. Марцеляк О. Омбудсман з прав дитини: проблеми формування і розвитку у світі і в Україні. *Право України*. 2003. № 10. С. 44–48.
5. Закриницька В.О. Омбудсмен з прав дитини в механізмі державного захисту прав, свобод і законних інтересів дітей: зарубіжний досвід. *Вісник Академії правових наук України : зб. наук. пр.* 2012. № 4 (71). С. 346–356.
6. Сіра І.Б. Становлення інституту Уповноваженого з прав дитини в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_20.
7. Голяк Л.В. Інститут спеціалізованого омбудсмена: світовий досвід організації та діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2010. 200 с.
8. Комітет ООН з прав дитини. Заключні спостереження: Україна. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/files/documents/pdf>.
9. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової під час представлення у Верховній Раді України Спеціальної доповіді «Стан дотримання та захисту прав дитини в Україні» 20.12.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002715-10#Text>.
10. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11.08.2011 № 811/2011. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8112011-13443>.
11. Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11.08.2011 № 811/2011. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8112011-13443>.

12. Про внесення змін до Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 01.09.2015 № 528/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528/2015#Text>.

13. Аналітична довідка за результатами опитування дітей віком 10-17 років у межах проекту «Права дітей в Україні: реалії та виклики після 20 років незалежності». Київ, 2012. URL: http://childfund.org.ua/Uploads/Files/docs/research_children.pdf.

14. В Україні створено Громадську раду з питань захисту прав дитини / УНІАН. 28.09.11. URL: <https://www.unian.ua/health/country/547636-v-ukrajini-stvoreno-gromadsku-radu-z-pitan-zahistu-prav-ditini.html>.

15. Опацький Р.М. Уповноважений Президента України з прав дитини: шляхи вдосконалення. *Юридична наука*. 2012. № 4. С. 19-24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2012_4_3.

16. Доповідь «Права дитини в Україні» Коаліції НГО «Права дитини в Україні» / Компіляція альтернативних доповідей організацій громадянського суспільства. Універсальний періодичний огляд: альтернативний вимір. Третій цикл УПО, Україна. С. 85-98. URL: <http://www.civicus.org/images/Ukraine.JointUPRSubmission.UK.pdf>.

17. Кудрявцева О. Конституційні та інституційні засади захисту прав дитини в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аналіз. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 2 (8). С. 58-62.

18. Проць А. Права ребенка в Украине и Польше: правовой и социологический компаративный анализ. *Roczniki nauk prawnych*. 2019. Том XXIX, numer 2. S. 65-77. URL: <https://doi.org/10.18290/rnp.2019.29.2-4>.