

Н. М. КОВАЛКО

Наталія Миколаївна Ковалко, кандидат юридичних наук, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заступник начальника управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції у м. Києві

ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПРАВ ДИТИНИ

У конституційно-правовому механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина важливе місце посідає інститут омбудсмена. Вперше запроваджений понад двісті років тому, сьогодні цей інститут є неодмінним атрибутом демократичного розвитку сучасного суспільства. Його дієвість у межах правових систем різних країн зумовили виникнення й розвиток різноманітних моделей та видів цього інституту, серед яких особливе місце посідають Уповноважені (омбудсмени) з прав дитини.

Права дитини у зв'язку зі своєю специфікою потребують створення особливого механізму гарантування та захисту, який сприятиме подоланню у дитячому середовищі ряду негативних явищ та дасть кожній дитині змогу незалежно від рівня психічного, фізичного та інтелектуального розвитку звернутися за захистом своїх прав та законних інтересів.

Запровадження 11 серпня 2011 р. Указом Президента України посади Уповноваженого Президента України з прав дитини є, безперечно, важливим кроком у сфері захисту прав дитини в Україні.

Але без визначення правової природи інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини, його місця та ролі в механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина, неможливе його становлення як незалежного та дієвого інституту.

У науковій літературі загальні питання конституційно-правового статусу омбудсмена (уповноваженого з прав людини) неодноразово висвітлювали такі вчені, як А. Автономов, В. Бойцова, П. Бромхед, Л. Голяк, К. Закоморна, О. Марцеляк, І. Мелик-Дадаева, Н. Наулік, Н. Хаманева та інші. Водночас, у зв'язку з порівняно незначним часом функціонування, поза увагою науковців поки що залишаються проблеми визначення правового статусу омбудсменів з прав дитини.

Метою статті є здійснення всебічного теоретико-правового аналізу правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини.

У світовій практиці інститут Уповноваженого з прав дитини є порівняно новим. Вперше ця посада була запроваджена у 1981 р. в Норвегії. І цього ж року було створене Південно-австралійське Бюро захисту інтересів дітей та омбудсмен з прав дитини у Фінляндії. 1987 р. голова Бундестагу і парламентські фракції ФРН запровадили Комісію з прав дітей, яка функціонує при комітетах Бундестагу з прав жінок і молоді та з проблем сім'ї і престарілих. У 1989 р. створено відомство комісара з прав дитини в Новій Зеландії та в Австрії. Починаючи з 1990 р. відповідні інститути з захисту прав дитини створені в Ізраїлі, Гватемалі, Колумбії, Перу, Швеції, Данії, Ісландії та інших країнах¹. З 1995 р. спеціалізовані омбудсмени з захисту прав дитини запроваджуються у Російській Федерації².

В теорії Уповноваженого з прав дитини розглядають як різновид інституту спеціалізованого омбудсмена, під яким розуміють незалежну авторитетну особу, головна мета якої полягає в тому, щоб діяти як посередник між певною групою населення та державними органами чи органами місцевого самоврядування, а також проводити моніторинг законодавства й діяльності органів управління на основі повноважень, що дають змогу звертатися із запитом та мати доступ до необхідної інформації, подавати рекомендації щодо протидії фактам поганого управління та усунення порушень прав людини³.

Інститут омбудсмена з прав дитини створюється та функціонує відповідно до чотирьох основних моделей, які склалися в світі.

Перша модель – це омбудсмени, затверджені парламентами шляхом прийняття спеціального закону. Найповніше уособлює таку модель відомство омбудсмена в Норвегії, створене у 1981 році.

Друга модель передбачає створення посади омбудсмена з прав дитини в межах законодавства про права дитини. Так, в Новій Зеландії відомство комісара з прав дитини було створено у 1989 р. на основі Закону про дітей, молодь і сім'ю.

Відповідно до *третьої моделі* інститут омбудсмена створюється в діючих державних органах. Так, наприклад, в Австрії Національне відомство омбудсмена з прав дитини було створено 1991 р. в Міністерстві із справ сім'ї, молоді і захисту навколишнього середовища⁴.

Четверта модель передбачає діяльність омбудсмена з прав дитини в рамках неурядових організацій, під егідою яких вони й працюють⁵.

Інститут Уповноваженого з прав дитини має певні особливості порівняно з іншими правозахисними інститутами, які визначають його сутність. По-перше, це незалежний інститут, діяльність якого сфокусована на дитині та її правах. По-друге, він працює на реалізацію принципів та положень Конвенції про права дитини та інших міжнародних стандартів з прав дітей. По-третє, це не лише інститут, а й особа, яка несе персональну відповідальність за свою діяльність⁶.

У зв'язку з відсутністю досвіду функціонування в Україні інститутів, подібних Уповноваженому Президента України з прав дитини, виникає ціла низка проблем як теоретичного, так і практичного спрямування.

Правовою основою діяльності Уповноваженого Президента України з прав дитини (далі – Уповноваженого з прав дитини) є відповідне Положення, затверджене Указом Президента України від 11 серпня 2011 року.

Виходячи з системного аналізу норм цього нормативного акта, вбачається, що основною метою створення відповідного інституту є забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини та виконання Україною міжнародних зобов'язань у зазначеній сфері. Погоджуємося з позицією Р. М. Опацького, що вказана мета дещо звужує коло повноважень Уповноваженого з прав дитини⁷.

При цьому Положення не врегулює питання гарантій діяльності Уповноваженого з прав дитини, а також порядку й способу його призначення та звільнення. Поза увагою також залишається визначення строку виконання Уповноваженим з прав дитини своїх повноважень. Крім того, не досить чітко регламентовано питання обсягу повноважень. Так, у Положенні лише зазначаються загальні завдання та права Уповноваженого з прав дитини.

Відповідно до Положення основними завданнями Уповноваженого є постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентом України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав та законних інтересів дитини; внесення Президентом України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини; здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права та законні інтереси дитини.

Проаналізувавши права, які має Уповноважений відповідно до покладених на нього завдань, можна дійти висновку, що цей інститут не наділений реальними повноваженнями, які б забезпечили його незалежність та дієвість у процесі захисту прав дитини, зокрема, щодо виконання правозахисної функції та функції відновлення порушених прав.

Проблемним залишається також питання розмежування повноважень Уповноваженого Президента України з прав дитини та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Таким чином, для більш ефективного впливу на причини та умови, що сприяють порушенням прав дітей, необхідно на законодавчому рівні закріпити взаємодію обох інститутів – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Уповноваженого Президента України з прав дитини – і розмежувати сфери їх компетенції⁸.

Деякі науковці дотримуються думки, що інститут Уповноваженого з прав дитини все ж таки має входити до складу апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. При аргументації зазначеної позиції вони звертаються до ст. 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», яка передбачає право Уповноваженого призначати своїх представників і організовувати їх діяльність із визначенням меж їх повноважень. На думку дослідників, це забезпечить незалежність Омбудсмена з прав дитини від органів влади, можливість мати свою точку зору на проблеми прав та інтересів дитини і проводити загальнодержавну політику з урахуванням якомога ширших інтересів дитини.

Отже, наділення Уповноваженого з прав дитини більш широким колом повноважень та закріплення на рівні законодавства України основних аспектів взаємодії цього інституту з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини допоможе створити дієвий механізм захисту прав дитини, який сприятиме забезпеченню реалізації положень Конвенції ООН про права дитини та надасть можливість ефективно захищати права дитини та відстоювати їх пріоритетність.

¹ Кузнецова Л. В. Международный опыт создания и развития независимого механизма соблюдения и защиты прав детей // Права ребенка. Институт Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: опыт, проблемы, теоретические модели, нормативно-правовая база. – М., 2001.

² Марцеляк О. Омбудсман з прав дитини: проблеми формування і розвитку у світі і в Україні // Право України. – 2003. – № 10. – С. 44–48.

³ Голяк Л. В. Поняття та види спеціалізованих омбудсманів // Митна справа. – 2011. – № 6. – С. 585–591.

⁴ Широ С. В. Права ребенка: необходимость внедрения новых механизмов защиты: Монография. – Мурманск, 2009. – С. 168.

⁵ Марцеляк О. Вказана праця.

⁶ Развитие института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации. – М., 2006.

⁷ Опацький Р. М. Проблеми розвитку інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 2. – С. 62–65.

⁸ Там само. – С. 62–65.

Резюме

Ковалко Н. М. Щодо правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Статтю присвячено питанню дослідження окремих аспектів правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини на основі теоретичних положень та світової практики функціонування інституту дитячих омбудсменів. Визначено правову природу інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини, його місце та роль у механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Розглянуто світову практику та основні моделі функціонування інституту дитячих омбудсменів. Досліджено особливості інституту Уповноваженого з прав дитини порівняно з іншими правозахисними інститутами. Проаналізовано проблемні аспекти визначення мети, завдань та гарантій діяльності Уповноваженого Президента України з прав дитини. Досліджено питання розмежування повноважень Уповноваженого Президента України з прав дитини та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Ключові слова: права дитини, інститут омбудсмена, правовий статус, Уповноважений Президента України з прав дитини, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Резюме

Ковалко Н. Н. Относительно правового статуса Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка.

Статья посвящена вопросу исследования отдельных аспектов правового статуса Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка на основе теоретических положений и мировой практики функционирования института детских омбудсменов. Определена правовая природа института Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка, его место и роль в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Рассмотрено мировую практику и основные модели функционирования института детских омбудсменов. Исследованы особенности института Уполномоченного по правам ребенка по сравнению с другими правозащитными институтами. Проанализированы проблемные аспекты определения целей, задач и гарантий деятельности Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка. Исследованы вопросы разграничения полномочий Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка и Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека.

Ключевые слова: права ребенка, институт омбудсмена, правовой статус, Уполномоченный Президента Украины по правам ребенка, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.

Summary

Kovalko N. Concerning the legal status of the Commissioner of the President of Ukraine for Children's Rights.

The article focuses on the study of certain aspects of the legal status of the Commissioner of the President of Ukraine for Children's Rights based on theoretical principles and practices of the Institute of the Ombudsman for Children in other countries. Defined the legal nature of the Commissioner of the President of Ukraine for Children's Rights, its place and role in the mechanism of the rights and freedoms of man and citizen. Considered international practices and basic models of the Institute of Children's Ombudsman. The features of the Institute of Children's Ombudsman compared with other human rights institutions. Analyzed the problematic aspects of goal, objectives and guarantees of the Commissioner of the President of Ukraine for Children's Rights. Analyzed the question of separation of powers of the Commissioner of the President of Ukraine for Children's Rights and Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights.

Key words: children's rights, ombudsman, legal status, the Commissioner of the President of Ukraine for Children's Rights, Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights.

Отримано 11.06.2013