

УДК 342.518(477):342.726-053.2/.5

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ УПОВНОВАЖЕНОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПРАВ ДИТИНИ

Навроцький О. О.,

аспірант юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація У статті на основі обмежувального, класичного та розширювального підходів визначено поняття компетенції державного органу. Проаналізовано завдання та права Уповноваженого Президента України з прав дитини. Запропоновано закріпити на законодавчому рівні обов'язки Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Ключові слова: компетенція, права, обов'язки, предмети відання, повноваження, права дитини, Уповноважений Президента України з прав дитини.

Аннотация В статье на основе ограничительного, классического и расширенного подходов определено понятие компетенции государственного органа. Проанализированы задачи и права Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка. Предложено урегулировать на законодательном уровне обязанности Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка.

Ключевые слова: компетенция, права, обязанности, предметы ведения, полномочия, права ребенка, Уполномоченный Президента Украины по правам ребенка.

Annotation in article on the basis of the restrictive, classical and expansion approaches to define the concept of competence of the state authority. Analyzed tasks and rights of the Authorized President of Ukraine on the rights of the child. Proposed legislative solution to the responsibilities of the Commissioner of the President of Ukraine on the rights of the child.

Key words: competence, rights, obligations, objects of reference, powers, rights of the child, the representative of the President of Ukraine on the rights of the child.

Питання компетенції будь-якого органу влади у юридичній науці завжди посідали важливе місце, адже їх чітке визначення та закріплення на законодавчому рівні значним чином впливає на ефективність здійснення діяльності відповідного органу влади. Для того, щоб встановити компетенцію органу державної влади необхідно визначитися із самим поняттям компетенції, адже у юридичній науці наукові погляди стосовно цього питання мають суттєві розбіжності. Вирішуючи конкретну задачу, здійснюючи функції в окремій сфері, держава визначає достатню і необхідну компетенцію її органів, через яку відбувається реалізація функцій держави. Термін «компетенція» в теоретичній науці є достатньо дослідженим та визначеним, але, незважаючи на це, суперечливим (тому що існують різні думки щодо його термінологічної наповненості).

Таким чином, виділяється «класичний», «обмежувальний» і «розширений» підходи до поняття «компетенція» [1, с. 83]. Представники «класичного» підходу (Н. А. Богданова, В. О. Іванівський, С. С. Алексєєв, А. Д. Градовський, М. М. Коркунов, М. І. Лазаревський, К. Ф. Шеремет) розглядають компетенцію як сукупність двох елементів – повноважень і предметів відання [2, с. 22-26]. Обмежувальне тлумачення «компетенції» (Ф. Ф. Кокошкін, Б. Е. Нольде, М. В. Хвостів, О. В. Элистаров, Н. П. Армаш, В. А. Юсупов, В. Я. Малиновський) зводиться до сукупності лише повноважень [3, с. 196]. Якщо вважати, що зміст компетенції рівнозначно сукупності повноважень, то ці поняття можна вважати ідентичними. У такому разі не зрозуміло в чому їх різниця. «Розширене»

тлумачення (В. Л. Бачило, А. В. Петришин, С. А. Комарова, Д. І. Голосніченко, Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков, О. В. Совгиря) змісту поняття «компетенція» полягає в тому, що до нього крім повноважень і предметів відання, відносяться завдання, функції, форми і методи діяльності [4, с. 19]. На думку С. Р. Серьогіної, як «розширене», так і «обмежувальне» тлумачення поняття «компетенції» не дають істинного уявлення про сутність цього явища. Істина лежить між двома крайнощами. До складу компетенції необхідно відносити ті її елементи, які дають можливість зробити цілком певний висновок про «належність», правомочності органу влади у конкретних публічних правовідносинах. Ні функції, ні завдання зробити такий висновок можливості не дають. «Приналежність» органу влади визначається іншими двома чинниками: підвідомчістю та повноваженнями [5, с. 33]. П. М. Любченко зауважує, що «останнім часом все більша кількість правознавців визначають компетенцію як сукупність предметів відання і повноважень, якими наділені органи влади і посадові особи щодо цих предметів відання» [6, с. 40].

Помітно, що крім повноважень, предмета відання до складу поняття компетенції фахівці відносять різні категорії. Так само складовими поняття компетенції, вчені пропонують вважати: функції, цілі та завдання [7, с. 261]; предмет відання, юридичне закріплення цілей, завдань і функцій [8, с. 178]; чітко визначений спектр завдань (справ), відведений органу у відповідності з напрямом його діяльності, завдання і відповідальність органу влади [9, с. 190]; тільки функції [10, с. 60], тільки завдання [11, с. 59-60]; певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими

актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [12, с. 64]; повноваження, задачі і функції, згідно з якими зазначені повноваження реалізуються в порядку, встановленому чинним законодавством [13, с. 289].

Керуючись класичним підходом до визначення «компетенції» ми використовуємо в його розумінні предмети відання і повноваження, де предмети відання – це підвідомчість, правове закріплення предметів, об'єктів, справ, на які поширюються владні повноваження; повноваження – вид і прояв владного впливу на суспільні відносини.

Також слід урахувати те, що всі функції конкретних державних органів підпорядковані функціям держави, не можуть їм суперечити. Тому діяльність державних органів повинна відповідати основним функціям держави. У свою чергу, державний орган може являти собою одного державного службовця або колектив державних службовців, які відособлені в межах єдиного державного апарату, мають владні повноваження і певні матеріальні засоби для виконання в межах своєї компетенції конкретно окреслених законодавством завдань і функцій держави. Таким чином, функції державного органу є вторинними стосовно функцій держави. Спрямовуючи свою діяльність на вирішення поставлених завдань, держава наділяє відповідні органи влади конкретною компетенцією для їх вирішення.

Так, з метою забезпечення належних умов для реалізації громадянських, економічних, соціальних та культурних прав дітей в Україні, беручи до уваги необхідність особливого піклування про дитину, на виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері прав дитини в Україні з 2011 року запроваджено посаду **Уповноваженого Президента України з прав дитини** [14]. Створення інституції Уповноваженого Президента України з прав дитини відповідає Конвенції ООН про права дитини та рекомендаціям Комітету ООН про права дитини, який настійно пропонував Україні вжити усіх необхідних заходів для створення посади Уповноваженого з прав дітей. Комісар Ради Європи з прав людини під час візиту в Україну у вересні 2011 року визначив запровадження Президентом України посади Уповноваженого Президента України з прав дитини важливим кроком у сфері захисту прав дитини в Україні.

Але, аналізуючи правову основу, згідно якої Уповноважений Президента України з прав дитини здійснює свою діяльність, вбачається, що чинним законодавством встановлено тільки завдання та права Уповноваженого Президента України з прав дитини. Так, частинами 4 та 5 Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини встановлено, що основними завданнями Уповноваженого Президента України з прав дитини є: 1) постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президенту України пропозицій щодо припинення і запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини; 2) внесення Президенту України пропозицій щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та 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 та органів місцевого самоврядування з питань захисту прав та законних інтересів дитини.

Крім цього, у зазначеному Положенні визначено, що Уповноважений Президента України з прав дитини відповідно до покладених на нього завдань має право: 1) аналізувати та узагальнювати практику застосування законодавства з питань забезпечення та захисту прав і законних інтересів дитини, брати участь в установленому порядку участь в опрацюванні проектів законів, актів Президента України з цих питань; 2) аналізувати становище дітей в Україні, дотримання їх конституційних прав, вносити центральним та місцевим органам виконавчої влади, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і законних інтересів дитини; 3) відвідувати в установленому порядку спеціальні установи для дітей, заклади соціального захисту дітей та інші заклади, в яких перебувають діти, у тому числі 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; 4) звертатися до державних органів щодо сприяння вирішенню питань, віднесених до компетенції Уповноваженого; 5) запитувати та одержувати в установленому порядку від структурних підрозділів Адміністрації Президента України, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали, у тому числі з обмеженим доступом, з питань, що належать до компетенції Уповноваженого Президента України з прав дитини; 6) 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, у тому числі на договірній основі; 7) брати в установленому порядку участь у засіданнях державних органів з питань, що належать до компетенції Уповноваженого Президента України з прав дитини; 8) звертатися до державних органів, у тому числі правоохоронних, з питань відновлення порушених прав та законних інтересів дитини, щодо виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини, а також щодо притягнення в установленому порядку до відповідальності посадових осіб, винних у таких порушеннях; 9) 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; 10) сприяти впровадженню громадського контролю за додержанням прав та законних інтересів дітей в дитячих закладах, закладах соціального захисту дітей; 11) взаємодіяти з організаціями, у тому числі міжнародними, з питань захисту прав та законних інтересів дитини; 12) надавати громадянам, зокрема дітям, консультації про права дитини, способи їх реалізації та захисту; 13) звертатися до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з пропозиціями щодо поліпшення умов проживання, виховання та захисту дітей, оптимізації мережі закладів для дітей; можливих дій в інтересах дитини; 14) брати в установленому порядку участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України; 15) сприяти реалізації громадських програм і проєктів соціального спрямування з метою забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів дітей.

Як бачимо, чинне законодавство у цьому аспекті оперує лише поняттями «завдання» та «права» Уповноваженого Президента України з прав дитини. Про компетенцію Уповноваженого Президента України з прав дитини у законодавстві не йдеться. Хоча у пунктах 4, 5 та 7 частини 5 Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини згадується про «вирішення питань, що відносяться до компетенції Уповноваженого Президента України з прав людини». Таке формулювання призводить до невизначеності та підміни понять стосовно компетенції, завдань, прав та обов'язків Уповноваженого Президента України з прав дитини. Тому вбачається, що необхідно на законодавчому рівні окреслити компетенцію Уповноваженого Президента України з прав дитини. До того ж обов'язки Уповноваженого Президента України з прав дитини також не закріплені чинним законодавством, згідно якого він має тільки права.

Наділяючи Уповноваженого Президента України з прав дитини широким спектром прав у цій сфері нами вбачається доречним закріпити у правовому полі обов'язок Уповноваженого Президента України з прав дитини додержуватися Конституції України і законів України, інших правових актів, міжнародних договорів, що є частиною законодавства України, прав та охоронюваних законом інтересів дитини, забезпечувати виконання покладених на нього функцій та повною мірою використовувати надані йому права. Використання у повній мірі прав, наданих Уповноваженому Президента України з прав дитини надасть можливість реалізувати свою діяльність більш ефективно та всебічно.

Також чинним українським законодавством не встановлюється необхідність представлення будь-яких доповідей, звітів про діяльність Уповноваженого Президента України з прав дитини. Ми вбачаємо за необхідне серед таких методів контролю встановити щорічні доповіді Уповноваженого Президента України з прав дитини. Тому пропонуємо Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини доповнити частиною 9 «Щорічні доповіді Уповноваженого Президента України з прав дитини», у якій встановити, що «Протягом кожного календарного року Уповноважений Президент України з прав

дитини представляє Президентіві України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав дитини в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами та службами у справах дітей та спеціальними установами для дітей та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав дитини. Щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав дитини, щодо яких Уповноважений Президента України з прав дитини уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав дитини».

Слід оговорити те, що Уповноважений Президента України з прав дитини повинен незалежно від того, чи є Україна президентсько-парламентською чи парламентсько-президентською республікою, бути підзвітним та підконтрольним Президентіві України у будь-якому разі, а ні Верховній Раді України. Це пов'язано з тим, що саме Уповноваженим Президента України з прав дитини забезпечується здійснення Президентом України повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини.

На нашу думку щорічна доповідь Уповноваженого Президента України з прав дитини повинна містити відомості про:

- аналіз та узагальнення практики застосування законодавства з питань забезпечення та захисту прав і законних інтересів дитини,
- кількість та основну характеристику опрацьованих проєктів законів України, актів Президента України з цих питань за звітний період,
- стан дітей в Україні, дотримання їх конституційних прав,
- кількість та результати відвідувань спеціальних установ для дітей, закладів соціального захисту дітей та інших закладів, в яких перебувають діти, у тому числі місць тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установ виконання покарань, психіатричних закладів, спеціальних навчально-виховних установ, опитування осіб, які там перебувають, та отримання інформації про умови їх тримання;
- результати звернень та запитів до державних органів та органів місцевого самоврядування щодо сприяння вирішенню питань стосовно захисту прав дитини;
- кількість та зміст звернень до державних органів, у тому числі правоохоронних, з питань відновлення порушених прав та законних інтересів дитини, щодо виявлених фактів порушень прав та законних інтересів дитини, а також щодо притягнення в установленому порядку до відповідальності посадових осіб, винних у таких порушеннях;
- 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;
- сприяння впровадженню громадського контролю за додержанням прав та законних інтересів дітей в дитячих закладах, закладах соціального захисту дітей;

- взаємодію з організаціями, у тому числі міжнародними, з питань захисту прав та законних інтересів дитини;

- надання громадянам, зокрема дітям, консультації про права дитини, способи їх реалізації та захисту;

- звернення до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з пропозиціями щодо поліпшення умов проживання, виховання та захисту дітей, оптимізації мережі закладів для дітей; можливі дії в інтересах дитини;

- участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України;

- сприяння реалізації громадських програм і проєктів соціального спрямування з метою забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів дітей та інші відомості, які на погляд Уповноваженого Президента України з прав дитини мають важливе значення для дотримання та захисту прав дитини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Василь Михайлович Скрипничук – Х., 2001. – 216 с.
2. Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов: Учебное пособие / К. Ф. Шеремет. – М., Юрид. лит., 1986. – С. 22–26.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 2. – 196 с.
4. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія держави та права» / Олександр Віталійович Петришин. – Х., 1999. – 35 с.
5. Сєрьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні : монографія / С. Г. Сєрьогіна – Харків : Ксілон, 2001. – 280 с.
6. Любченко П. М. Підсистеми публічної влади: правове регулювання їх взаємодії / П. М. Любченко // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – Вип. 40. – С. 38–44.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / ред. кол. В. Б. Аверьянов (гол.) [та ін.]. – К. : Юридична думка, 2007. – Т. 1. – 364 с.
8. Голосніченко Д. І. Конституційні засади визначення повноважень органів виконавчої влади / Д. І. Голосніченко // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні : проблеми теорії та практики. До 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України : зб. наук. статей / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 170–180.
9. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для ВУЗов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : НОРМА, 2007. – 302 с.
10. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус : монографія / Н. О. Армаш. – Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2006. – 260 с.
11. Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти : учеб. пособие. – Волгоград : Изд-во Волгоград. Ин-та экономики, социологии и права, 1998. – 260 с.
12. Адміністративне право України / под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – 460 с.
13. Совгиря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку : монографія / О. В. Совгиря. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 464 с.
14. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України з прав дитини від 11 серпня 2011 року № 811/2011 / Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – С. 7. – Ст. 2494.