

МЕНЕДЖМЕНТ У СОЦІАЛЬНІЙ РОБОТІ

УДК 342.95:364.442.6

*Гуріч В. О.,
доцент кафедри соціальної роботи,
соціальної педагогіки та соціології
Херсонського державного
університету*

ПРОБЛЕМА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ДИТИНИ В УКРАЇНІ

У статті розглядається проблема розвитку організаційних форм функціонування дитячого омбудсмена в Україні як механізму забезпечення прав і свобод. На основі порівняльного аналізу визначаються можливі напрями становлення його як незалежного та дієвого інституту. Окреслюються умови створення сучасної моделі професійної діяльності дитячого омбудсмена на різних рівнях адміністративно-управлінської та інституціональної систем в Україні.

***Ключові слова:** омбудсмен, уповноважений з прав дитини, форма організації.*

В статье рассматривается проблема развития организационных форм функционирования детского омбудсмена в Украине как механизма обеспечения прав и свобод. На основе сравнительного анализа определяются возможные направления становления его как независимого и действенного института. Определяются условия

создания современной модели профессиональной деятельности детского омбудсмена на разных уровнях административно-управленческой и институциональной систем в Украине.

Ключевые слова: *омбудсмен, уполномоченный по правам ребенка, форма организации.*

This article reviews the problem of development of organizational forms of children ombudsman in Ukraine functioning as a mechanism for ensuring the rights and freedoms. Based on comparative analysis it identifies possible directions its formation as an independent and effective institution. Defined conditions for the creation of a modern model of professional activity of ombudsman for children at different levels of management and administration and institutional systems in Ukraine.

Key words: *ombudsman, commissioner for children's rights, organization form.*

Постановка проблеми. Сучасна ситуація у сфері захисту прав дітей в Україні показує, що, незважаючи на численні перетворення, бажаний результат ще не досягнутий. Система органів контролю, відмінними рисами якої є корпоративність і обмежений вузьковідомчий підхід, поки не може бути визнана ефективною. У розвинутих країнах ця проблема вирішується за рахунок функціонування інституту уповноваженого з прав дитини. Дитячий фонд ООН визначає інститут дитячого омбудсмена як незалежний і законодавчо заснований орган, створений для відстоювання прав та інтересів дітей. Тож можна визнати актуальним постановку питання про можливі напрями становлення його як незалежного та дієвого інституту в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі загальні питання правового статусу дитячого омбудсмена висвітлювали такі вчені, як К. Закоморна, Н. Ковалко, О. Марцеляк, І. Недов, Р. Опацький, І. Сіра й інші. Проблемі місця та повноважень уповноваженого з прав (омбудсмена) в Україні як нового інституту приділяється увага в першу чергу юристів. Так, аналізуються питання функціонування інституту омбудсмена у механізмі забезпечення прав людини в Україні (О. Майданник), уповноваженого з прав дитини та його місце в структурі ювенальної юстиції (В. Левченко). Адміністративно-правові засади забезпечення діяльності омбудсмена в Україні розглядала Н. Пузирна, яка зазначила, що сучасний рівень повноважень і незалежності Уповноваженого Президента України з прав дитини

потребує розвитку його правових та організаційних основ діяльності, виходу його з адміністрації Президента та формування достатнього апарату з можливістю впливу на ситуацію на місцях. Зарубіжний досвід досліджували, зокрема: А. Дакал, В. Говоров, В. Закриницька, К. Мясковська-Дашкевич. Водночас із-за порівняно короткого терміну роботи в Україні поза увагою залишаються проблеми розвитку організаційних форм функціонування дитячого омбудсмена. Ведуться дискусії про місце та роль Уповноваженого Президента України з прав дитини в механізмі забезпечення прав і свобод.

Відповідно до Конвенції ООН про права дитини заснування інституту уповноваженого з прав дитини є обов'язковим елементом у системі захисту дітей. Така установа не ставить метою підмінити собою вже існуючі органи влади, що займаються проблемами дітей, а тільки доповнює їх, оскільки знаходиться на стику між владою і суспільством і виконує функції громадського контролю. Відмінність від інших органів, що виконують контрольні функції, полягає в тому, що дитячий омбудсмен доступний для звернень безпосередньо дітей, і, таким чином, відпадає необхідність у посередництві дорослих, що дозволяє більш ретельно вникнути в кожну індивідуальну ситуацію. Попри спільність функцій і завдань, що виконуються уповноваженими з прав дитини, наразі однаковості щодо організаційно-правового статусу немає.

У світі діють чотири основні форми цього інституту: 1) уповноважений з прав дитини в структурах виконавчої влади; 2) самостійна структура на підставі законів будь-якої території; 3) уповноважений з прав дитини, що входить до структури апарату уповноваженого з прав людини; 4) уповноважений з прав дитини, який діє на громадських засадах. Цей перелік не виключає визначення моделей і за іншими критеріями, що свідчить про можливість існування різноманітних форм захисту дітей. Враховуючи, що повноваження дитячих омбудсменів часто поширюються не тільки на територію країни, а й спрямовані на захист дітей конкретного регіону, міста і т. ін., виділяють національні, регіональні та місцеві інституції.

Створення Указом Президента № 811/2011 від 11.08.2011 р. посади Уповноваженого Президента України з прав дитини стало суттєвим кроком у сфері захисту прав дитини в Україні. Ініціатива походила від виконавчої, а не від представницької влади. Ідея Н. Карпачової щодо впровадження окремої структури в рамках її відомства сформувався в проект Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради

України з прав дитини” (2008 р.), який не знайшов підтримки та був відхилений за відсутністю конституційної можливості запровадження іншого, крім Уповноваженого ВРУ з прав людини, інституту парламентського контролю.

Аналіз мети – забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини та виконання Україною міжнародних зобов’язань у зазначеній сфері – змусив говорити про звуження кола повноважень Уповноваженого. Досі залишаються неврегульованими питання гарантій діяльності, порядку й способу призначення та звільнення, строку виконання повноважень, що не відповідає вимогам до компетентності, незалежності та імунітету омбудсмена під час роботи. Крім того, не досить чітко регламентовано питання обсягу повноважень, не визначені право законодавчої ініціативи й незалежний бюджет. 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 і дієвість у процесі захисту прав дитини, зокрема, щодо виконання правозахисної функції та функцій відновлення порушених прав [2]. Завдання розмежування повноважень Уповноваженого Президента України з прав дитини та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на законодавчому рівні не вирішено.

У багатьох країнах світу одночасно з національним омбудсменом працюють і самостійні регіональні омбудсмени або функціонують територіальні органи (представники). Аргументом прихильників думки, що інститут Уповноваженого з прав дитини повинен входити до складу апарату Уповноваженого Верховної Ради є стаття 11 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, яка передбачає право останнього призначати своїх представників і організувати 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.

Як зазначив Ю. Павленко, перший призначений на посаді Уповноваженого Президента з прав дитини: “...одна з рекомендацій Ради Європи – розширення офісу уповноваженого... Якщо раніше звернення були загального характеру, то сьогодні – конкретні, які потребують персонального втручання, представлення в судах, які призводять до

конфліктів і протистояння з органами влади” [1]. Зважаючи на заяви про активну працю з Радою Європи, з Європейською мережею дитячих омбудсменів і країнами, які надають методичну допомогу, можна очікувати на певну орієнтацію на польську модель: конституційна посада, законодавче закріплення того, що омбудсмен обирається парламентом і затверджується Сенатом.

З іншого боку, не можна заперечувати можливість застосування російського досвіду. Особливістю такої моделі є те, що на федеральному рівні діє Уповноважений Президента з прав дитини. У той же час в окремих суб'єктах РФ запроваджений регіональний спеціалізований омбудсмен із захисту прав дитини. Більшість регіонів пішла шляхом створення окремої посади уповноваженого, не підзвітної при здійсненні своїх повноважень державним органам та іншим особам, з фінансуванням окремою статтею з бюджетів суб'єктів федерації. У ряді суб'єктів дитячий омбудсмен був введений на різні посади до апарату уповноваженого з прав людини: керівник структурного підрозділу із захисту прав і законних інтересів неповнолітніх у апараті уповноваженого з прав людини (Московська, Смоленська області), у трьох регіонах – заступник. У ряді областей він здійснює свою діяльність на громадських засадах або заміщає посаду державної служби, призначається главою регіону. У Вологодській області уповноважений з прав дитини діє на правах радника губернатора області, а в Карелії та Белгородській області ці функції виконує працівник виконавчого органу державної влади. У ряді суб'єктів РФ статус уповноваженого з прав дитини згодом зазнав змін. Так, у Москві ця посада перестала бути самостійною структурою і введена до апарату уповноваженого з прав людини, а в Санкт-Петербурзі дитячий омбудсмен навпаки набув самостійності.

Питання організаційно-правової форми уповноваженого з прав дитини має важливе значення, оскільки для ефективного досягнення цілей і виконання своїх завдань він повинен знайти своє місце в системі органів, що опікуються проблемами дітей. Уповноваженому доводиться вибирати або діяти в рамках властивих чиновницькому апарату зразків вирішення типових проблем (що тягне за собою втрату сенсу існування цього інституту), або демонстративно дистанціюватися від керівництва регіону, але самостійність і незалежність, імовірно, призводять до втрати важелів реального впливу. Окремим проблемним завданням після вибору моделі може стати кадрове питання. Вимоги до кандидата на посаду уповноваженого з прав дитини повинні визначатися нормативними актами. Аналіз персоналій діючих уповноважених

показав, що в більшості випадків на цю посаду висуваються люди з числа колишніх чиновників зі сфери соціального захисту або сфери освіти.

Україна як держава, що підтвердила прагнення до європейського вектора розвитку суспільних інститутів, потребує створення сучасної моделі професійної діяльності дитячого омбудсмена на різних рівнях адміністративно-управлінської та інституціональної систем. Призначення на посаду людини з відомства, на яке й приходять скарги, сприятиме зниженню суспільної ваги та авторитету уповноваженого з прав дитини, перетворить його на черговий “важіль влади”. Ініціатива ж заснування інституту уповноваженого, що йде від громадських і правозахисних об’єднань, вступає в протиріччя з реальним втіленням цих ідей на практиці. Влада, засновуючи цей інститут, прагне встановити свій контроль. У подібній ситуації уповноважений з прав дитини не повною мірою виконує свої функції і багато в чому дублює діяльність інших структур. Щоб діяльність уповноваженого була ефективною, у регіонах необхідно створити певні передумови, що є турботою громадянського суспільства і влади.

До факторів, що перешкоджають розвитку в Україні ефективної системи соціального захисту дітей на регіональному рівні, слід віднести: незнання чи невміння застосовувати сучасні механізми реалізації прав дитинства багатьма управлінцями, фахівцями, законодавцями тощо; відомчу роз’єднаність; слабкість організацій “третього сектору” та відсутність у ньому консолідації [1]. Необхідно сприяти поширенню й закріпленню у місцевих та регіональних спільнотах цінностей прав і законних інтересів дитини, займатися поширенням сучасних практик і технологій, спрямованих на реалізацію базових прав дітей у середовищі представників влади, неурядових організацій, ЗМІ. Інститут уповноваженого з прав дитини повинен стати центром поширення позитивного досвіду щодо захисту прав дитинства та підтримки дитячих громадських ініціатив. Оскільки посада уповноваженого є персоналізованою, важливо, щоб її посідали люди, які усвідомлюють специфіку цієї діяльності та готові взяти на себе відповідальність за вирішення проблем дітей.

Висновки. Системне вивчення та вдосконалення складових діяльності уповноваженого є головною умовою для інституціоналізації його діяльності. Для цього в апараті омбудсмена будь-якого рівня на штатних (позаштатних, громадських) засадах має бути пропорціональна населенню регіону кількість юристів і соціальних працівників, які

володіють соціально-правовими та соціально-педагогічними технологіями. Фахова підготовка таких працівників вже є елементом вищої школи, на порядку денному розробка та вдосконалення механізмів їхньої роботи. Для цього необхідне створення стандартів роботи офісу омбудсмена для, зокрема, забезпечення супроводження інтересів дитини на всіх стадіях справи, процедур відновлювального правосуддя та вирішення конфліктів. Необхідною складовою слід визнати поширення практики роботи.

Перспективи подальших наукових розвідок. При рішенні проблеми регламентації організаційно-правової форми функціонування в Україні інституту уповноваженого з прав дитини слід враховувати соціокультурні та ресурсні особливості громад. Від визначення моделі роботи Уповноваженим Президентом України з прав дитини залежить перелік його повноважень, що має бути закріплено законодавчо. Найближчим завданням може стати опрацювання основних аспектів взаємодії діючих інститутів у виконавчій і законодавчій гілках влади. У майбутньому побудова ефективного механізму захисту прав дитини сприятиме забезпеченню реалізації положень Конвенції ООН про права дитини на всіх адміністративно-галузевих рівнях.

Література

1. *Африкантов К. П.* Уполномоченный по правам ребенка как новый институт в системе социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / К. П. Африкантов // Регионология. – № 4. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://regionsar.ru/node/624>. – Названіе с екрана.

2. *Миколіук О. В.* В Україні права найменших забезпечуватимуть не лише формально / О. В. Миколіук // День. – 31 травня 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://wcu-network.org.ua/ua/defence-rights/article/V_Ukrain_prava_naimenshix_zabezpechuvatimut_ne_lishe_formalno. – Назва з екрана.