

М. В. Фоменко

**ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ
ОМБУДСМАНА З ПРАВ ДИТИНИ
В УКРАЇНІ**

Анотація. Стаття присвячується дослідженню окремих питань запровадження інституту омбудсмана з прав дитини в Україні, аналізу існуючої моделі Уповноваженого Президента України з прав дитини, питанням правового регулювання статусу дитячого омбудсмана.

Ключові слова: права дитини, модель омбудсмана, омбудсман з прав дитини.

Аннотация. Стаття посвящается исследованию отдельных вопросов внедрения института омбудсмана по правам ребенка в Украине, анализу существующей модели Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка, вопросам правового регулирования статуса детского омбудсмана.

Ключевые слова: права ребенка, модель омбудсмана, омбудсман по правам ребенка.

Abstract. The article is devoted to research the institution of the children's rights ombudsman in Ukraine, analysis of the existing model of the Authorised Children's Rights Representative to the President of Ukraine, legal regulation of the status of the children's ombudsman.

Key words: children's rights, model of ombudsman, children's rights ombudsman.

З набуттям незалежності й прийняттям Конституції у 1996 році Україна стала на шлях розбудови демократичної, соціальної, правової держави [1]. Чималим досягненням на цьому шляху є заснування в Україні інституту омбудсмана – Уповноваженого Верховної Ради з прав людини [2]. В умовах демократичних перетворень і пошуку ефективних механізмів належного забезпечення прав і свобод людини та громадянина нагальною для України необхідністю є запровадження самостійного інституту – інституту омбудсмана з прав дитини. Тільки реальне

забезпечення прав дитини може гарантувати формування дійсно соціальної та правової держави.

Для України інститут омбудсмана є новим, проте вітчизняна наука має чималі здобутки в теорії й практиці його організації та функціонування. Так, розвитку інституту омбудсмана приділяли свою увагу Ю. Грошевий, К. Закоморна, О. Марцеляк, В. Тацій, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко та інші [3]. Проте, конкретно проблематика інституту з прав дитини не досліджувалась в нашій країні. Недоліки у правовому регулюванні організації й функціонування інституту омбудсмана з прав дитини в Україні та недостатність науково-методичного підґрунтя, базуючись на якому, можна було б виробити обґрунтовані пропозиції з удосконалення законодавчої бази його функціонування, обумовлюють актуальність і важливість комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних із діяльністю омбудсмана з прав дитини в Україні.

Метою поданої статті є обґрунтування необхідності запровадження інституту омбудсмана з прав дитини в Україні, аналіз існуючої моделі омбудсмана з прав дитини, внесення пропозицій щодо її вдосконалення.

21 лютого 1990 року Україна підписала Конвенцію ООН про права дитини [4], що була ратифікована 27 лютого 1991 року та набула чинності 27 вересня 1991 року, і стала невід'ємною частиною внутрішньодержавного законодавства [5]. Слід відзначити, що Україна ратифікувала її однією з перших країн-членів ООН. З ратифікацією Конвенції Україна взяла на себе зобов'язання насамперед поважати права дітей, а також зобов'язання із забезпечення права дітей на життя й належний рівень життя, на охорону здоров'я, на громадянство, освіту, розвиток особистості, талантів, розумових і фізичних здібностей дитини, захист від дискримінації, насильства, грубого поводження, незаконного вживання наркотичних засобів і психотропних речовин, експлуатації, у тому числі сексуальної експлуатації.

З моменту підписання й ратифікації Конвенції ООН про права дитини та дотепер, українське законодавство стосовно прав дитини залишається переважно декларативним, у той час коли держава повинна надавати гарантії й забезпечувати їх реальну реалізацію.

Державні програми захисту прав дітей сьогодні не в повній мірі відповідають своєму призначенню й не вирішують усіх проблем у цій сфері. Так, за останні роки було запроваджено низку національних програм, спрямованих на посилення прав дитини, серед них: Державна програма відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 року (від 16 січня 2003 р. №33), Державна програма подолання дитячої безпритульності і бездоглядності на 2006-2010 роки (від 11 травня 2006 р. №623), Державна програма підтримки сім'ї на період до 2010 року (від 19 лютого 2007 р. №244), Державна програма боротьби з торгівлею людьми до 2010 року (від 7 березня 2007 р. №410), Державна цільова соціальна програма реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, (від 17 жовтня 2007 р. №1242) та інші. Але, незважаючи на проміжні результати, яких вдалось досягти завдяки зазначеним заходам, досі уявляються нездоланими проблеми бідності, високої дитячої смертності, насильства, сирітства, дитячої безпритульності та

бездоглядності, використання праці дітей, зокрема її найгірших форм, та чимало інших [6]. Необхідним наразі є вагомий правозахисний інститут, який зміг би радикальним чином змінити ситуацію з дотриманням прав дитини в Україні, на необхідності запровадження якого зауважує і Уповноважений Верховної Ради з прав людини Н. І. Карпачова. З її слів, лише за останні три роки до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини надійшли індивідуальні й колективні звернення за підписами понад 7,5 тисячі дітей. Для роботи з такими зверненнями у Секретаріаті Уповноваженого створено відділ захисту прав дитини. Також у кожному підрозділі Секретаріату один із фахівців займається розглядом звернень з прав дітей [7].

Для ефективного захисту прав дітей необхідно створити конкретні механізми, і на цьому шляху стане корисним досвід європейських країн, які вже заснували інститут омбудсмана з прав дитини. Запровадження в Україні інституту уповноваженого з прав дитини може стати одним із серйозних й ефективних механізмів посилення гарантій прав та свобод неповнолітніх. За сприятливих умов цей правозахисний орган матиме перспективи для успішного становлення й розвитку.

Необхідність існування такого інституту як омбудсман обумовлюється тим що, на відміну від інших державних інституцій, цей правозахисний орган здійснює свою діяльність не лише керуючись «буквою» закону, але й відповідно до внутрішнього переконання, з поглядів об'єктивності, гуманності, справедливості, розумності тощо. Інститут уповноваженого з прав дитини має суттєво іншу специфіку, що пов'язана насамперед з особливостями психічного й фізичного розвитку, залежним від дорослих становищем дитини, недостатньою інформованістю щодо своїх прав, особливою вразливістю цієї категорії громадян.

Визначальним, на нашу думку, є саме підписання й ратифікація Конвенції ООН про права дитини, що природно тягне за собою обов'язок створити спеціальний орган, що здійснюватиме нагляд за виконанням Конвенції, моніторинг дотримання прав та свобод дитини в Україні, просування міжнародних стандартів у цій сфері, здійснюватиме експертизу національного законодавства й сприятиме підвищенню рівня правової інформованості населення України з питань прав і свобод, закріплених Конвенцією.

Указом від 11 серпня 2011 року Президент України Віктор Янукович затвердив Положення про Уповноваженого Президента з прав дитини [8]. Запровадивши вказану посаду, Президент зробив довгоочікуваний крок у напрямку становлення й розвитку цього інституту. До завдань Уповноваженого Президента з прав дитини належать [9]:

- 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.

Також з 2010 р. Уповноваженим Верховної Ради з прав людини запроваджено посаду Представника Уповноваженого з прав людини з питань захисту прав дитини, рівноправ'я й недискримінації [7]. Але заснування даних посад ще не дає нам підстав говорити про становлення необхідного інституту. Багато питань залишаються неврегульованими. Ґрунтовне розв'язання проблеми запровадження інституту омбудсмана з прав дитини потрібно розпочинати з законодавчого закріплення його статусу – прийняття відповідного закону Верховною Радою України, що стане важливою гарантією діяльності цього органу.

Для більш повного й ґрунтового здійснення функцій омбудсмана з прав дитини вважаємо доцільним запровадження системи регіональних омбудсманів з прав дитини, оптимально узгодженої з іншими правозахисними органами України. При цьому необхідне також нормативне врегулювання взаємодії Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Уповноваженого з прав дитини, та місцевих його представників.

За відсутності взаємодії та її нормативного визначення, така розгалуженість інституції не буде ефективною, існує ймовірність дублювання функцій, нечіткого розмежування повноважень, що призведе до суперечностей всередині органу та унеможливить досягнення його цілей. Але слід наголосити на тому, що необхідно ретельно уникати також безконтрольного розростання системи місцевих омбудсманів, що з прикладу Російської Федерації, призводить до конфліктів з інтересами батьків.

Спосіб формування посади дитячого омбудсмана, який обрала для себе Україна, є визначальною особливістю його правового статусу. Модель уповноваженого з прав дитини, що запропонована Президентом України, є доволі однобічною й не відповідає вимогам щодо незалежності цього органу. Ця посада, відповідно до Указу Президента України від 11 серпня 2011 року, створена на здійснення саме Президентом України повноважень щодо додержання конституційних прав дитини і не є самостійним контрольно-наглядовим органом, яким має бути омбудсман [8]. Варто підкреслити, що в нашій країні були зроблені спроби створити незалежний орган уповноваженого з прав дитини. Так, у 2008 році до Верховної Ради України був поданий проект Закону України «Про уповноваженого Верховної Ради України з прав дитини», але він не знайшов належної підтримки у парламенті [10].

Певним досвідом вже виправдала себе модель парламентського омбудсмана з прав людини, яка є розповсюдженою та вже зарекомендувала себе в сучасних зарубіжних країнах. Саме таким чином сформована інституція може бути ефективною – шляхом отримання повноважень від парламенту, а отже, опосередковано від народу. Цей спосіб обрання й призначення на посаду омбудсмана з прав дитини забезпечить йому високий статус, легітимність, а також має бути гарантією незалежності від усіх гілок державної влади, включаючи законодавчу.

Для виправдання своєї доцільності й достатньої ефективності діяльності омбудсман повинен умовно собою складати контрольно-наглядовий орган, незалежний від будь-якої з гілок влади. І такого становища вдається досягнути за умови

формування посади омбудсмана саме парламентом. Україна на сучасному етапі обрала для себе поєднання двох моделей омбудсмана всередині інституції, ймовірно як наслідок сліпого копіювання досвіду Російської Федерації, яка запровадила посаду Уповноваженого з прав дитини ще у 2009 році, і також поєднує моделі парламентського омбудсмана з прав людини та виконавчого дитячого омбудсмана.

Вважаємо доцільним створення в Україні посади уповноваженого з прав дитини, сформованої саме парламентом і, відповідно, підзвітної йому. Це надасть змогу отримати незалежний і функціонально самостійний орган, термін повноважень якого не збігався би з терміном повноважень органу, що його створив. Також обрання таким чином дитячого омбудсмана дало б змогу виключити його залежність від будь-якої з існуючих у країні політичних сил, що мало б стати істотною перевагою перед нині існуючою моделлю. Тобто омбудсман – це обов'язково фігура політично нейтральна, тому що саме ця ознака забезпечує неупередженість, справедливість і твердість його позиції, ефективне виконання омбудсманом своїх функцій.

Для повної реалізації мети діяльності цього органу важливо передбачити для нього, на кшталт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, можливість порушення провадження не лише за зверненнями громадян, але й за власною ініціативою. Такий правовий статус має надзвичайну актуальність для уповноваженого з прав дитини у зв'язку з особливою потребою дитячого населення в захисті, безпорадністю у вирішенні правових питань.

Підсумовуючи викладене, звертаємо увагу на недосконалість новоствореної посади Уповноваженого Президента України з прав дитини, наголошуємо на нагальній необхідності запровадження й організації функціонування парламентського омбудсмана у цій галузі для ефективного, повного та неупередженого здійснення ним контрольно-наглядових функцій у сфері дотримання й захисту прав та свобод дитини в Україні. Пропонуємо розробити й прийняти Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав дитини», внести відповідні зміни до Конституції України з метою врегулювання правового статусу й гарантій діяльності для цього органу, дати чітке нормативне визначення функцій, повноважень, а особливо – відповідальності дитячого омбудсмана, врегулювати взаємодію між Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, Уповноваженим Верховної Ради з прав дитини та його представниками в регіонах для найбільш ефективного досягнення цілей інституції. Вважаємо доцільним запровадження в Україні чітко узгодженої системи регіональних омбудсманів з прав дитини для безпосереднього здійснення функцій на місцях.

Комплексне, ґрунтовне вирішення питання запровадження високоефективної моделі омбудсмана з прав дитини в Україні є запорукою виконання міжнародних зобов'язань, зокрема положень Конвенції ООН про права дитини, гарантування забезпечення прав і свобод дітей в Україні, формування гуманного та справедливого суспільства.

Література

1. Конституція України. ВВР України. 1996. – № 30. – Ст. 141; 2. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» від 23.12.1997 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – №20. – Ст. 99; 3. Закоморна К. О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / Закоморна Катерина Олександрівна. – Х., 2000. – 14 с.; Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. доктор юр. наук: 12.00.02 / Марцеляк Олег Володимирович. – Одеса, 2004. – 26 с.; Тацій В. Я., Грошевий Ю.М. Правові засоби охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 3. – С. 35–42; Тодика Ю., Марцеляк О. Інститут омбудсмана: світові моделі і досвід // Вісник Академії правових наук України. – Харків: Право, 1998. – № 2 (13). – С. 57–66; Шемшученко Ю. С. Контрольний механізм забезпечення прав людини в Україні // Академічна юридична думка; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: Ін Юре, 1998. – С. 401–412; 4. Конвенція ООН про права дитини, прийнята резолюцією 44/25 Генеральної Асамблеї ООН, від 20 листопада 1989 року, що набула чинності 02 вересня 1990 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unicef.org/ukraine/convention_small_final.pdf; 5. Постанова Верховної Ради Української РСР про ратифікацію Конвенції про права дитини №789ХІІ (78912) від 27 лютого 1991 року, що набула чинності для України 27 вересня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – №13. – Ст. 145; 6. Захист прав дитини – особлива турбота омбудсмана України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.kiev.ua/dorovid_5/d_05_5_0.htm; 7. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – українська модель омбудсмана: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=23; 8. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 11.08.2011 р. № 811/2011. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>; 9. Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини, затверджене Указом Президента України від 11 серпня 2011 року №811/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>; 10. Права дітей та молоді в Україні – Україну відвідали голова Європейської мережі Уповноважених з прав дитини та Уповноважений з прав дитини республіки Литва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravaditej.org.ua/news/20081115382>