

ЗАХИСТ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ДИТИНИ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

PROTECTION OF RIGHTS, FREEDOMS AND LAWFUL INTEREST
OF CHILD IN UKRAINE AND THE WORLD

Лінник Н.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри галузевих правових наук
Київського університету права
Національної академії наук України,
завідувач відділення права

Коледжу Подільського державного аграрно-технічного університету

У статті визначається, що держава за допомогою правових норм і застосування владних важелів регулює суспільні відносини, встановлює і підтримує в країні необхідний порядок, проте й сама підпорядковується суспільству, покликана служити йому. Взаємозв'язок між суспільством і державою, його якість і рівень визначається, зокрема, ефективністю політики у сфері захисту прав дітей. Роль інституту омбудсмена (або ж уповноваженого) у справах дітей є, беззаперечно, надзвичайно важливою. Діти як одна з найбільш соціально уразливих верств населення потребують усебічного захисту своїх прав. Запровадження в Україні інституту омбудсмена у справах дітей є серйозним кроком в поліпшенні захисту прав дітей. Водночас трансформаційні процеси, що відбуваються нині в українському соціумі, зумовлюють необхідність подальших досліджень щодо змісту і механізмів реалізації державної політики у сфері захисту прав дітей. Для цього потрібно провести аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування інституту омбудсмена з прав дитини, що й є метою статті.

Ключові слова: права людини, права дитини, механізм захисту прав дитини, омбудсман, уповноважений з прав дитини.

В статье определяется, что Государство с помощью правовых норм и применения властных рычагов регулирует общественные отношения, устанавливает и поддерживает в стране необходимый порядок, но и само подчиняется обществу, призвано служить ему. Взаимосвязь между обществом и государством, ее качество и уровень определяется, в частности, эффективностью политики в сфере защиты прав детей. При этом роль института омбудсмена (или уполномоченного) по делам детей является, несомненно, чрезвычайно важной. Дети как один из наиболее социально уязвимых слоев населения нуждаются во всесторонней защите своих прав. Введение в Украине института омбудсмена по делам детей является серьезным шагом в улучшении защиты прав детей. В то же время трансформационные процессы, происходящие сейчас в украинском социуме, обуславливают необходимость дальнейших исследований содержания и механизмов реализации государственной политики в сфере защиты прав детей. Для этого нужно провести анализ отечественного и зарубежного опыта функционирования института омбудсмена по правам ребенка, что и является целью данной статьи.

Ключевые слова: права человека, права ребенка, механизм защиты прав ребенка, омбудсман, уполномоченный по правам ребенка.

The article determines that the state, with the help of legal norms and the use of power levers regulates social relations, establishes and maintains the necessary order in the country, but also obeys the society itself is called to serve it. The relationship between society and the state, its quality and level is determined in particular by the effectiveness of the policy in the field of children's rights protection. At the same time, the role of the institution of the ombudsman (or the commissioner) in the affairs of children is undoubtedly extremely important. Children as one of the most socially vulnerable groups of the population need full protection of their rights. The introduction of the Ombudsman's Office in Ukraine is a serious step in improving the protection of children's rights. At the same time the transformational processes that take place in the Ukrainian society today predetermine the need for further research on the content and mechanisms of implementation of state policy in the field of children's rights protection. To do this, it is necessary to conduct an analysis of the domestic and foreign experience of the functioning of the institution of the ombudsman for the rights of the child, which is the purpose of this article.

Key words: human rights, rights of the child, mechanism of child rights protection, ombudsman, child rights commissioner.

Постановка проблеми. Права людини разом з демократією та верховенством права належать до фундаментальних цінностей сучасної цивілізації. Уже майже сімдесят років тому, 10 грудня 1948 року, Генеральною асамблеєю ООН було схвалено Загальну декларацію прав людини. Сьогодні очевидно, що вона є одним із найважливіших документів двадцятого століття. Концепція прав людини, втілена у зазначеній Декларації, є основою свободи, справедливості та загального миру. Загальна декларація прав людини і сьогодні є нормативним мірилом, яке претендує на Загальну всесвітню значущість і яке вже не можна ігнорувати.

За колом та особливостями їх носіїв права людини поділяються на загальні та спеціальні права (права окремих груп). Загальні права людини належать усім індивідам незалежно від статі, мови, релігії та інших особистих характеристик. Права окремих груп включають права дітей, жінок, осіб з інвалідністю, осіб похилого віку тощо. Представники таких груп нерідко перебувають під підвищеною увагою з боку держави і державних гарантій реалізації їх прав в обсязі міжнародних стандартів. Для таких груп людей міжнародне співтовариство задекларувало низку своєрідних, додаткових прав, які конкретизують або доповнюють основні права людини.

Люди у віці до 18 років згідно з міжнародно-правовими критеріями є неповнолітніми і тому належать до категорії дітей (Декларація прав дитини 1959 р., Конвенція ООН про права дитини 1989 р.).

Для цієї категорії суб'єктів зміст значної частини основних прав людини нічим не відрізняється від прав повнолітніх осіб. Інша ж група таких прав дещо специфікується, конкретизується щодо змісту. Крім того, дітям належать ще й особливі, додаткові можливості, зафіксовані зазначеною Конвенцією про права дитини.

Гарантії прав можна класифікувати на міжнародні і внутрішньодержавні (національні). Спеціальним органом всесвітнього співтовариства зі спостереження і контролю за дотриманням прав дитини, закріплених у згаданій Конвенції, є Комітет ООН з прав дитини. В Україні існує інститут Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Для забезпечення гарантій прав людини взагалі і дитини зокрема розроблений певний механізм захисту прав. Це система нормативних (насамперед, матеріально-правових), процесуальних та інституціональних форм і способів захисту прав (М.П.Орзіх). Нормативна частина представлена законодавством, інституціональна частина – це державні інституції, які, використовуючи властиві їм компетенцію і спеціальні засоби, додають дієвість усім частинам механізму.

Розвиток України як правової, демократичної, соціальної держави неможливий без забезпечення повноцінних умов для життя і всебічного розвитку дітей, створення дієвого механізму захисту їх прав. Щодо цього в Україні за роки незалежності здійснюється значна робота, використовується й зарубіжний досвід. Однак проблема захисту прав дітей не втрачає своєї актуальності. Україні доцільно було б і надалі вивчати та використовувати зарубіжний досвід щодо застосування інституціональних форм і способів захисту прав дітей.

Стан опрацювання. Останніми роками зазначеним питанням було присвячено низку публікацій таких вчених, як В.С. Говоров, А. Декал, В. Довбиш, К.О. Закоморна, В. Закрицька, Н.М. Ковалко, Н.М. Крестовська, О. Кушніренко, Б.К. Левківський, О.В. Марцеляк, І.М. Недев, Р. Опацький, Є.М. Решетник, О.Ф. Скакун, М.О. Чекульченко, О. Шульц та інших. Головна увага в цих працях приділяється визначенню та обґрунтуванню місця омбудсмена з прав дитини в системі захисту дітей, його функцій, окремих форм роботи, враховуючи й зарубіжний досвід.

Метою статті є аналіз наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, існуючого законодавства в Україні та в інших державах щодо моделей захисту прав дітей.

Виклад основного матеріалу. Термін «омбудсман», «ombudsman» (швед. ombudsman, від ombudo – представник) тлумачиться як посадова особа (представник), яка контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері дотримання прав людини.

Нині в багатьох країнах є досить поширеною практика введення спеціалізованих омбудсманів, які здійснюють свою діяльність в інтересах специфічних груп, що потребують додаткового захисту. Інститут омбудсмена є ключовим інститутом демократичного суспільства. Завдяки своєму особливому статусу, широкими повноваженнями у сфері прав людини він активно впливає на динаміку формування демократичної, правової держави, допомагає становленню в ній громадянського суспільства і робить все для належного дотримання прав людини органами державної влади та їх посадовими особами.

Омбудсмани з прав дитини з'явилися порівняно недавно. Цьому сприяла Декларація з прав дитини 1959 р., а також інші зусилля ООН у цій сфері. Необхідність появи такого омбудсмена пояснюється такими причинами:

- 1) діти через особливості психічного й фізичного розвитку вимагають особливого підходу;
- 2) діти самостійно не можуть захистити свої права та законні інтереси.

Тому омбудсман з прав дітей повинен слідкувати за додержанням прав дітей, добиватися справедливого ставлення до дітей, а також сприяти визнанню за дітьми тих прав, які ще не отримали юридичної регламентації.

Щоб краще уявити, яким має бути механізм захисту прав дитини, слід погодитися з думкою Т.О. Чепульченко, тобто звернутися до аналізу зарубіжного законодавства та практики його застосування [1, с. 155].

Низка країн вже заснували інститут незалежних уповноважених (омбудсманів) або комісарів з прав дитини. Це свідчить не лише про зобов'язання країни забезпечувати дотримання прав дітей, а й про готовність нести відповідальність за виконання цього зобов'язання.

У світі сьогодні склалося 4 основні моделі омбудсмена з прав дітей. Це такі омбудсмани:

- 1) засновані спеціальним актом парламенту;
- 2) засновані відповідно до законодавства про охорону дитинства, зокрема про соціальний захист дітей;
- 3) засновані в рамках існуючих державних органів;
- 4) посади яких засновані на базі незалежних неурядових організацій і які працюють під їх егідою.

Такий підхід висвітлено у працях О.В. Марцеляка [2; 3; 4].

Значну кількість відомств омбудсмена з прав дитини було утворено відповідно до закону. Першою країною, яка

у 1981 році згідно із актом парламенту «Про омбудсмена у справах дітей» створила цей інститут, є Норвегія, тобто ще до прийняття Конвенції ООН про права дитини 1989 р. Тому Норвегія є яскравим зразком дотримання та заохочення прав дітей. Зазначене відомство отримало широкі повноваження, відповідно до яких йому доручалося сприяти захисту і представляти інтереси дітей перед органами державної влади або керівництвом приватних компаній та організацій і спостерігати за умовами, в яких ростуть і розвиваються діти. Омбудсман надає консультативні та правозахисні послуги для дітей з усіх галузей права. Він має право доступу до всіх документів з усіх справ, що стосуються дітей і розглядаються органами державної влади, а також доступу до державних установ.

Подібне відомство було створено в Ісландії 1995 р. теж на підставі Закону. Перед омбудсманом поставлено завдання полегшувати долю дітей і наглядати за дотриманням їх інтересів, потреб і прав. Цей орган наділений повноваженнями розслідувати дії організації або їх посадовців, що завдають шкоди правам, потребам та інтересам дітей. Омбудсман працює незалежно від виконавчої влади.

Яскраво демонструє, яким чином вирішується проблема захисту прав дітей, досвід Швеції. До кола обов'язків шведського омбудсмена належать усі справи, що стосуються дітей і молоді. У своїй діяльності омбудсман керується Конвенцією ООН про права дитини. Кожна справа, що підлягає під регуляцію Конвенції, належить до компетенції омбудсмена з питань захисту дітей. Однак і ті випадки, що виходять за межі дії Конвенції, можуть також братися до уваги, якщо торкаються тих прав і кола інтересів, що їх контролює конкретний омбудсман.

Шведський омбудсман тісно співпрацює з іншими державними органами та установами, які займаються справами, що торкаються інтересів дітей і молоді в різних сферах суспільного життя [5].

Як у вищезазначених країнах, так і в інших, наприклад, в Колумбії, органи омбудсмена не залежать від виконавчої влади, їх повноваження визначаються парламентом, якому вони підзвітні. Тому вони є відносно вільними від політичного втручання.

Друга модель відомства омбудсмена – створення цього інституту через законодавство про соціальний захист дітей. Така модель набула поширення у таких країнах, як Австралія, Нова Зеландія та інших країнах Океанії.

У Новій Зеландії у 1989 році було створено Бюро Уповноваженого з прав дитини згідно з актом «Про дітей, молодь та сім'ю». Відповідно до цього акту відомство розглядає скарги дітей на порушення останнього, а також проводить спостереження (моніторинг) і оцінку його виконання. До повноважень зазначеного Уповноваженого входить як проведення розслідувань індивідуальних справ дітей, так і сприяння покращенню умов їх життя, а також проведення досліджень та підвищення інформованості суспільства про становище дітей в країні.

За подібною моделлю створені і діють відомства омбудсмена в Австралії, в Австрії та інших країнах. Так, в Австрії прийнятий у 1989 році Закон «Про захист інтересів молоді», який передбачає створення системи представництва Омбудсмена на місцях для консультування молоді до 18 років і надання допомоги у разі конфліктів з органами соціального забезпечення і освіти.

Третя модель – створення інституту омбудсмена в рамках вже існуючих державних органів. Такі відомства не мають законодавчо закріплених мандатів і повноважень. У деяких країнах такі відомства створені урядом, а омбудсмани перебувають в штаті державного органу і підзвітні йому. Ця модель притаманна таким державам, як Канада, Бельгія, Данія, Німеччина.

Цікавим є досвід Канади щодо діяльності Бюро Омбудсмена. У цьому бюро в 1987 році було введено посаду заступника омбудсмена у справах дітей та молоді.

Обов'язками такого посадовця є вивчення постанов уряду, які стосуються дітей, моніторинг поширення їх дій, підтримка зв'язків із регіональними та місцевими структурами, що працюють в інтересах дітей.

На думку В. Закриницької, своєрідним є досвід Данії щодо створення організації, діяльність якої спрямована на захист прав дітей. Такою організацією є Національна Рада з прав дитини Данії. Така Рада була створена за резолюцією парламенту, але не на основі окремого закону. Рада почала функціонувати з 1995 року як незалежний орган, що фінансується державою та підпорядковується Міністерству соціальної політики.

Четверта модель – омбудсмени, які створені незалежними урядовими організаціями. Як приклад можна назвати такі країни, як Фінляндія та Ізраїль. Так, у Фінляндії у 1981 році Мантерхеймська Ліга дитинства створила службу Омбудсманів з прав дітей. Омбудсман надає різні послуги. Але омбудсман не має офіційного статусу (як нестатутна організація), а тому не має права вимагати оприлюднення документів, проводити розслідування за відсутності індивідуальної скарги від дитини. Водночас може направляти скарги омбудсману парламенту Фінляндії або Канцлеру з питань юстиції, а у разі надходження скарг про серйозні порушення – Європейській комісії з прав людини.

Крім названих моделей, є ще модель омбудсманів – колегіальна омбудсманівська служба. Така модель розповсюдилася на африканському континенті.

Розглянуті моделі – це один із підходів до визначення видів омбудсманів з прав дитини. Проте такий підхід не виключає заснування інших моделей дитячого омбудсманів за іншими критеріями. Вони не суперечать один одному, а навпаки, дають можливість побачити всю різноманітність форм захисту дітей та їх можливості. Так, у багатьох країнах водночас із національним омбудсманом працюють і самостійні регіональні омбудсмени або функціонують територіальні органи (представники).

Діти як одна з найбільш соціально уразливих верств населення потребують всебічного захисту своїх прав. Про це мають дбати як державні, так і недержавні інституції, адже стабільний розвиток будь-якої держави в майбутньому визначається становищем дітей (А. Дакал).

Дане питання є актуальним і для України. Як уже зазначалося, Указом Президента України від 11 серпня 2011 року встановлено, що здійснення Президентом України повноважень щодо забезпечення дотримання конституційних прав дитини забезпечується Уповноваженим Президента України з прав дитини. Цим же Указом затверджено положення про такого Уповноваженого. Указом Президента України від 01 вересня 2015 року затверджено нову редакцію положення [6].

Це – важливе досягнення України. Але треба наголосити на тому, що створений він був Указом Президента України, а не Верховною Радою України як Парламентом країни. На думку Є.М. Решетник, така модель омбудсманів наявна у світовій практиці, але вона не відповідає вимогам як Комітету ООН з прав дитини, так і вимогам вступу до Європей-

ської мережі омбудсманів з прав дитини і Паризьким принципам щодо статусу національних установ 1991 року [7]. Створення Омбудсманів з прав дитини при державно-владній структурі, від якої Уповноважений має захищати дітей, суттєво обмежує можливості виконання ним функцій і відповідно ця структура не може бути незалежною та незаангажованою, що є головним принципом створення інституту омбудсманів з прав дитини. Тому, як вважає Є.М. Решетник, потрібно зробити інститут Уповноваженого з прав дитини дійсно незалежним, використавши модель створення його при Парламенті (Верховній Раді України), прийнявши відповідний закон. Фінансування цього інституту має бути окремо передбачено Державним бюджетом України. Інститут омбудсманів з прав дитини повинен мати певні законодавчо закріплені повноваження та владу для здійснення дієвого моніторингу та захисту прав дітей.

Таку позицію підтримують й інші автори. Так, на думку Н.М. Ковалко, неототожнення дитячого омбудсманів з виконавчою владою, його незалежність від будь-якої з гілок влади в Україні, відмова від його інтеграції до вже існуючої системи є цілком виправданим кроком, оскільки в теорії дитячого омбудсманів розглядають як різновид інституту спеціалізованого омбудсманів, під яким розуміють незалежну авторитетну особу [8].

Проте є науковці, котрі з наведеною вище позицією не погоджуються. Так, на думку Б.К. Левківського, можна стверджувати, що в Україні було запроваджено модель, наближену до Германської моделі (Німеччина, Бельгія, Канада), однак вона має певні особливості. Зазначені особливості пов'язані з відсутністю прав дитячого омбудсманів оперативного та безпосереднього впливу на інших суб'єктів владних повноважень на будь-якій стадії розгляду цими суб'єктами питань, що прямо стосуються прав та законних інтересів дітей. Науковець пропонує з урахуванням вищезазначеного та з огляду на те, що дитячий омбудсман фактично інтегрований в існуючу систему державних органів, визначити місце Уповноваженого в системі юрисдикційного захисту суб'єктивних прав дитини як найвищого повноваженого суб'єкта владних повноважень в частині захисту дітей.

Висновки. Аналіз проблем реалізації дитячих прав в Україні дає змогу зробити такі висновки.

Перед Україною стоїть завдання належного виконання своїх міжнародно-правових зобов'язань у сфері захисту прав дітей, вироблення для цього надійних механізмів у своєму внутрішньому праві з урахуванням міжнародно-правових стандартів та досвіду іноземних держав.

Незважаючи на певну недосконалість в механізмі захисту прав дітей, Україна усе ж зробила значний крок уперед у згаданому напрямі.

Сьогодні на порядку денному стоїть питання удосконалення системи юрисдикційного захисту прав дитини, щоб створити реальний дієвий механізм такого захисту. І на цьому шляху дуже корисним може стати вивчення та опрацювання досвіду зарубіжних країн щодо діяльності омбудсманів з прав дитини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чепульченко Т.О. Омбудсман з питань захисту дітей: аналіз українського та зарубіжного досвіду. Вісник НТУУ «КПІ». Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2013. Вип. 4 (20). С. 154–158.
2. Марцеляк О.В. Міжнародний досвід функціонування деяких спеціалізованих омбудсманів. Право України. 2003. № 4. С. 123–127.
3. Марцеляк О. Омбудсмен з прав дитини: проблеми формування і розвитку у світі і в Україні. Право України. 2003. № 10. С. 44–48.
4. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсманів: світовий досвід та українська модель: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. О., 2004. 473 с.
5. Гаврилишин Б. Шведський інститут. Постметодика. Критичне мислення: науково-методичний педагогічний журнал. 2001. № 3. С. 10–25.
6. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11 серпня 2011 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.
7. Решетник Є.М. Інститут Уповноваженого з прав дитини: історія та сучасність. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2013. Вип. 21 ч. 2. Т. 1. С. 248–250.
8. Ковалко Н.М. Щодо правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини. Часопис Київського університету права. 2013. № 2. С. 94–96.