

ОМБУДСМЕН З ПИТАНЬ ЗАХИСТУ ДІТЕЙ: АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Чепульченко Т.О.

канд. юрид. наук, доцент,

зав. кафедри публічного права НТУУ «КПІ»

У статті аналізуються законодавчі засади прав дитини в Україні, що слід розглядати як складову прав людини. Наводиться зарубіжний досвід щодо механізму захисту прав дитини, зокрема, розглядається функціонування інституту омбудсмена в сфері прав дитини в інших країнах. Здійснюється аналіз дії даного інституту в Україні - Уповноваженого з прав дитини.

В статье анализируются законодательные основания прав ребенка в Украине, что следует рассматривать как составляющую прав человека. Показывается зарубежный опыт относительно механизма защиты прав ребенка, в частности, рассматривается функционирование института омбудсмена по правам ребенка в других странах. Осуществлен анализ действия указанного института в Украине - Уполномоченного по правам ребенка.

This article analyzes the legal framework of children's rights in Ukraine, which should be seen as part of human rights. We give international experience to the mechanism of protection of children's rights, in particular, considered the functioning of the ombudsman institution in the field of children's rights in other countries. It also carried out an analysis of this institution in Ukraine - Commissioner for Children's Rights.

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

Постановка проблеми. Україна як правова, демократична держава, дбає про інтереси людини, у тому числі захищає права дитини. Порушення невід'ємних прав людини, також є характерними і щодо дітей.

Питання механізму захисту прав дитини завжди є актуальним, особливо з огляду на те, в Україні лише декілька років тому почав діяти інститут омбудсмена з прав дитини.

Метою даної статті є аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування інституту омбудсмена з захисту прав дитини.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми дотримання прав дитини досліджувались у роботах таких авторів, як Н.Опольська, О.Скакун, Н. Крестовська, В.Абрамов та ін. Серед привалуючих точок зору О. Скакун вказує, що багато прав дитини збігаються з правами людини. Традиційний підхід до поняття прав людини визначено в Конституції України, де закріплено основну систему прав, свобод і обов'язків людини та громадянина. В. Абрамов визначає права дитини як права людини, пристосовані до дітей. Таке коротке визначення не розкриває суті прав дитини. Такої думки дотримується і Н. Крестовська, зазначаючи способи адаптації загальних норм про права людини до норм про права дитини. Однак чисельні дослідження прав дитини не вичерпують усієї складності та актуальності зазначених проблем.

Виклад основного матеріалу. 20 листопада 1989 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла та відкрила для підписання Конвенцію про права дитини [2] (резолюція A/44/736), яка 27 лютого 1991 р. була ратифікована нашою державою. Основні положення Конвенції знайшли відображення у Законі України «Про охорону дитинства» від 7 березня 2001 р., який визначає охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет і з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток, встановлює основні засади державної політики у цій сфері.

Відповідно до ст. 1 Конвенції, «дитиною є кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до даної особи, вона не досягає повноліття раніше».

Деякі дослідники певним чином ототожнюють, поєднують права людини та права дитини, вказуючи, що для даної категорії суб'єктів значна частина основних прав людини змістовно нічим не відрізняється від прав повнолітніх осіб. Інша ж група таких прав певним чином специфікується, конкретизується [4, 28]. Однак, зауважимо, що дітям належать ще й інші, особливі, притаманні лише їм, можливості, зафіксовані зазначеною Конвенцією в усіх змістових різновидах прав, які, зокрема, знаходять своє відображення в Конституції України. Це фізичні, особисті, культурні, економічні, політичні та інші права.

Питання захисту дітей ще недостатньо знайшли відображення в діяльності правоохоронних органів та реформуванні вітчизняного судочинства. Існуюча в країні система органів та посадових осіб із забезпеченню реалізації прав дитини в усіх сферах ще не має чіткої структури та ієрархічності. Здебільшого вона має вигляд складових частин відповідних

органів і не являє собою особливого механізму, наділеного автономією. Існує немало країн, де все ще відсутні правові і соціальні структури, необхідні для того, щоб права дітей отримали визнання і дотримувалися як особлива категорія прав. Наприклад, проблемами дітей зазвичай одночасно займаються різноманітні міністерства і відомства, між якими часто відсутнє співробітництво.

Значне місце в цьому процесі належить правовим механізмам захисту прав і свобод людини, в тому числі із залученням інституту омбудсмена.

Хоча інститут Омбудсмена вперше з'явився в країнах західного світу, він був також прийнятий країнами з іншою правовою і соціальною культурою. В різних країнах даний інститут робить свій внесок в покращення обслуговування громадян державними органами, в гармонізацію відносин між державою та суспільством. Спостереження і рекомендації служби Омбудсмена в усіх державах високо цінуються, оскільки вони є результатом ретельного соціального аналізу функціонування системи управління.

Національні акти про Омбудсменів містять найрізноманітніші найменування цього інституту. Так, у штаті Небраска діяв публічний радник (нині - Омбудсмен), в Філадельфії - захисник прав людини, в штаті Нью-Джерсі - суспільний адвокат, в штаті Айова - помічник громадян, в Італії діють громадянські захисники, в Іспанії - народний захисник, в Австрії - колегія народного правозахисту та ін.

Омбудсмен отримав законодавче і суспільне визнання в державах, де прийняті самі різноманітні форми правління - конституційні монархії, президентські і парламентські республіки. Інститут Омбудсмена успішно функціонує в державах, що належать до різноманітних правових сімей (англосаксонського і континентального права). Усі без винятку країни, які визнали ідею Омбудсмена, закріпили у своєму законодавстві, що Омбудсмен є субсидіарним (додатковим) засобом правового захисту по відношенню до існуючих правових механізмів. Умовою ефективності роботи Омбудсменів у будь-якій країні є обмежена взаємодія і співробітництво з державними органами, які захищають громадянські права [3, 333-335].

Отже, інститут Омбудсмена являє собою максимально індивідуалізовану правову допомогу, вільну від формальних процесуальних вимог і не обмежену жорсткими правовими (законодавчими) рамками. Омбудсмен виражає точку зору громадянського суспільства і доводить її до відома виконавчих органів і законодавців. Особливо привабливим цей механізм може виявитися для забезпечення прав і свобод найменш захищених членів суспільства - дітей.

Щоб краще уявити, яким має бути механізм захисту прав дитини, на нашу думку, слід звернутися до аналізу зарубіжного законодавства. Особливої уваги заслуговує питання щодо інституту уповноважених (Омбудсменів) комісарів по правам дитини. Оскільки діти - сама незахищена група населення, для захисту і забезпечення їх прав потрібні нові незалежні механізми.

Концепція створення незалежних органів для моніторингу діяльності уряду в сфері прав особистості була вперше розроблена в Швеції, де в 1809 р. і був призначений перший в історії Омбудсмен. Пізніше цьому прикладу наслідували в 1919 р. Фінляндія, в 1955 р. - Данія і в 1962 р. - Норвегія.

Хоча традиційно Омбудсмени - уповноважені по всьому спектру прав людини - не заперечують проти того, щоб діти безпосередньо зверталися до них за допомогою, вони, як правило, не займаються справами тієї чи іншої конкретної дитини. Більш того, Омбудсмени рідко пропагують свою роботу, і тому діти про них майже нічого не знають. При визначенні їх обов'язків не враховується і те, що проблеми дітей часто відрізняються від проблем дорослих і що за своїм характером права дітей і механізми їх захисту, також інші [5, 3].

Права, що забезпечують захист дітей, це права на захист від насилля і жорстокого поводження, від економічної і сексуальної експлуатації. Усі ці права визнаються більшістю країн світу. Однак на практиці відсутність у дітей політичних, соціальних і економічних можливостей робить їх незахищеними та вразливими. Діти особливо вразливі в тих випадках, коли їх права порушуються, оскільки практично позбавлені можливості звернутися за порадою або захистом до незалежних організацій чи осіб.

Саме омбудсмен з прав дитини має стати тією ланкою, яка виявить пріоритети й інтереси дитини та узгодить їх з чинним законодавством, прослідкує за реальністю дотримання їх прав, захистить їх від ігнорування та порушень як з боку батьків, так і з боку держави.

Досвід Швеції, зокрема, яскраво демонструє, яким чином вирішується проблема захисту прав дітей у цій країні.

Так, серед омбудсменів, що призначаються Урядом Швеції, є посада омбудсмена із питань захисту дітей, чиїм головним завданням є захист прав та інтересів дітей і молоді, як це записано в Конвенції ООН про права дитини.

До кола обов'язків омбудсмена з питань захисту дітей входять, по суті, усі справи, що стосуються дітей і молоді. У своїй діяльності омбудсмен спирається на Конвенцію ООН. Кожна справа, що підпадає 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 даний омбудсмен.

Інститут омбудсмена з питань захисту дітей є незалежним неполітичним органом, що зовсім не означає його нейтральної позиції. Завданням омбудсмена є відстоювати права та інтереси дітей і молоді в суспільстві.

Одна з найважливіших функцій омбудсмена з питань захисту дітей полягає в представленні інтересів дітей і молоді у парламентських дебатах, щоб дати їм самим можливість бути почутими й домогтися поважання їхніх поглядів. Про думки молоді щодо поточних справ омбудсмен дізнається шляхом різноманітних опитувань і досліджень, із листів і телефоном, а також із «Дитячого каналу» в Інтернеті. Метою «Дитячого каналу» є розширення зв'язку з юнаками та дівчатами через прямі запитання до них та надання їм інформації про їх права і Конвенцію ООН.

Стратегічна мета діяльності омбудсмена з питань захисту дітей полягає в нагляді за дотриманням положень Конвенції ООН відносно всіх шведських дітей як групи. Омбудсмен, скажімо, подає рекомендації щодо внесення змін у законодавство для більшої узгодженості Конвенції ООН зі шведським правом. Омбудсмен намагається забезпечити застосування положень Конвенції як основи для діяльності муніципальних і окружних рад у питаннях, що стосуються дітей і молоді.

Омбудсмен із питань захисту дітей жодним чином не контролює діяльність інших органів влади й не втручається в розгляд окремих випадків. Разом із тим він може використати окремий випадок як відправний пункт для тлумачення Конвенції ООН зі шведського погляду. Омбудсмен надає юридичні поради та інформацію й виконує функцію консультативного органу при випрацюванні законодавства з питань дітей та молоді.

Омбудсмен із питань захисту дітей тісно співпрацює з іншими державними органами та установами, які займаються справами, що зачіпають інтереси дітей і молоді в різних сферах суспільного життя [8].

Отже, ряд країн на сьогодні заснував інститут незалежних уповноважених (Омбудсменів) 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.

Хоча сьогодні відомства комісара чи Омбудсмена з прав дитини не схожі один на одного, можна виділити чотири основні моделі створення такого відомства, його розвитку, мандата і статусу:

- 1) омбудсмени, засновані на підставі спеціального закону, прийнятого парламентом;
- 2) омбудсмени, засновані відповідно до законодавства про охорону дитинства;
- 3) омбудсмени, посади яких засновані в рамках існуючих державних органів;
- 4) омбудсмени, посади яких засновані неурядовими організаціями і які працюють під їх егідою [5, 4].

Звернемо увагу на деякі з існуючих варіантів інституту Омбудсмена.

Значну кількість відомств Омбудсменів з прав дитини було утворено відповідно до закону, прийнятого на підставі спеціально внесеного з цієї метою законопроекту. Наприклад, в Норвегії відомство Омбудсмена було створене в 1981 р. на підставі Закону про створення посади Омбудсмена по правам дитини. Воно 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. Діяльність Омбудсмена обмежувалася лише при розгляді конфліктних ситуацій у сім'ї або питань, які стали предметом судового розгляду.

В Ісландії відомство Омбудсмена було створено в 1995 р. на підставі Закону про створення Омбудсмена з прав дитини. Перед ним поставлено завдання полегшувати долю дітей і наглядати за дотриманням їх інтересів, потреб і прав. Даний орган наділений повноваженнями розслідувати дії організацій або їх співробітників, що завдають шкоду правам, потребам та інтересам дітей. Омбудсмен працює незалежно від виконавчої влади, однак повинен звітувати перед прем'єр-міністром.

В Колумбії заснування посади Омбудсмена передбачено Конституцією країни 1991 р. На цю посаду призначається державний службовець, який несе відповідальність за захист прав дитини [5, 4-5].

Як видно, ці органи не залежать від уряду, їх статус визначається парламентом, якому вони, в свою чергу, підзвітні. Тому вони є відносно вільними від політичного втручання. Деякі з цих органів наділені також певними повноваженнями проводити розслідування, представляти доповіді парламенту і виступати в якості консультантів при розробці нового законодавства.

Наступна модель відомств Омбудсмена характеризується створенням їх в рамках законодавства про охорону дитинства, відповідно до якого функції Омбудсмена безпосередньо пов'язані з виконанням і контролем за виконанням відповідного закону.

Так, в Новій Зеландії відомство комісара по правам дитини було створене в 1989 р. на підставі Закону про дітей, молодь і сім'ю, відповідно до якого відомству поручалося розглядати скарги дітей на порушення даного закону, а також здійснювати моніторинг і оцінку його виконання.

В Австрії прийнятий у 1989 р. Закон про захист інтересів молоді передбачає створення системи представництв Омбудсменів на місцях для консультування молоді до 18 років і надання допомоги у випадку конфліктів з органами соціального забезпечення і освіти [5, 5].

Відомства Омбудсменів, які засновуються не на законодавчій основі, а в рамках існуючих державних органів, не мають законодавчо закріплених мандата і повноважень. У ряді країн такі відомства створені урядом, при цьому Омбудсмени перебувають в штаті державного органу і підзвітні йому. Так, в Ізраїлі посада Омбудсмена по захисту інтересів учнів була створена в 1990 р. Міністерством освіти, культури і спорту.

У Німеччині голова Бундестагу і парламентські фракції заснували в 1987 р. Комісію з прав дітей. Комісія працює при комітетах Бундестагу по правах жінок і молоді і по проблемах сім'ї та громадян похилого віку і має у своєму складі представників від цих комітетів.

У багатьох країнах світу є неурядові органи, які проводять компанії на захист прав дітей, лобіюють їх інтереси і сприяють дотриманню цих прав та інтересів. Так, у Фінляндії Маннергеймівська ліга дитинства створила в 1981 р. службу Омбудсмена з прав дитини з метою надання молодим особам можливості отримувати, за необхідності, з перших рук інформацію з правових питань та іншу допомогу. Омбудсмен надає цілий ряд послуг - від консультацій з основних правових питань до представництва інтересів дітей при розгляді справ у судах [5, 6].

Очевидно, що такі органи не мають ніякого правового статусу, офіційних можливостей чи повноважень, однак діють в інтересах дітей, зберігаючи повну фінансову незалежність. Завдяки цьому вони мають значну свободу дій і можуть оспорювати і критикувати урядову політику і методи її здійснення.

Указом Президента України від 11 серпня 2011 р. затверджено Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини [7].

Відповідно до Положення Уповноважений у своїй діяльності керується Конституцією України, Конвенцією ООН про права дитини, Законом України «Про охорону дитинства» [1], актами і дорученнями Президента України, а також самим Положенням.

Основними завданнями Уповноваженого 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 інформування населення про права та законні інтереси дитини.

Проте, незважаючи на позитивні зрушення у сфері захисту прав дітей та введення нового інституту, існує низка прогалин у діяльності Уповноваженого з прав дитини. Дані проблеми можна розділити на два блоки, це, по-перше, організаційні, по-друге - законодавчі. Розглядаючи перший блок проблем (організаційні) варто зазначити, що відповідно до даного Положення, що забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері, що, на думку Р. Опацького, дещо звужує коло його повноважень. Для більш повного виконання ним його повноважень варто на законодавчому рівні закріпити його взаємодію з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Оскільки, порушення прав дитини це також є і порушенням прав людини. Крім того, дана

взаємодія надасть можливість ефективно впливати на причини та умови, що сприяють порушенням прав дітей.

Вказавши межі суб'єктів прав, про які має дбати Уповноважений у своїй діяльності, слід наголосити, що до цього часу в юридичній сфері підвищений інтерес становить питання щодо часових рамок дитинства, що має передбачати також час до народження, тобто від зачаття дитини до її народження. Цей факт створює природну необхідність у діяльності Уповноваженого з прав дитини щодо захисту прав людини від її зачаття, одночасно включаючи сюди і захист матері самої дитини.

Також суттєвою прогалиною є те, що Уповноважений з прав дитини не наділений повноваженнями звертатися до Конституційного Суду щодо дослідження відповідності нормативного акту з Конституцією або з актом вищої інстанції, не має також процесуальних повноважень Уповноваженого з прав людини, що ще раз наголошує на необхідності їх скоординованої діяльності [6, 21-22].

Висновки. Отже, з огляду з вище викладеного можна констатувати, не зважаючи на певну недосконалість в механізмі захисту прав дітей, Україна усе ж зробила значний крок уперед у згаданому напрямі.

Ефективність правового регулювання відносин у сфері забезпечення, охорони та захисту прав дитини в Україні здебільшого залежить від запозичення відповідних стандартів, що існують у зарубіжних країнах, насамперед, європейських. Однак, таке запозичення не може відбуватися шляхом простого перенесення правових норм з правових систем інших держав у національну правову систему України без врахування вітчизняної традиції, культури та менталітету громадян України.

Література

1. Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - N 30. - Ст. 142.
2. Конвенция о правах ребенка (принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.) // Сборник международных стандартов и норм ООН в области правосудия в отношении несовершеннолетних. - М.: Юнисеф, 1998. - С. 23-50.
3. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – за ред. В.В. Бойцовой - М.: Изд-во БЕК, 1996. - 408 с.
4. Войцеховська Ю.А. Права дитини в контексті прав людини // Правовий статус особи: стан, проблеми, перспективи: сб. стат. / За ред. М. Головка, Я Морзе, П. Біленчука. - К.: АПСУ, 1998. - С. 27- 30.
5. Институт уполномоченных по правам ребенка // Innocenti diges: Дайджест основных сведений по важнейшим проблемам в области прав ребенка. - М.: Юнисеф, 1997. - 20 с.
6. Опацький Р.М. Уповноважений Президента України з прав дитини: шляхи удосконалення – за ред. Р.М. Опацького. // Юридична наука. - № 4. - 2012. - С. 19-24.
7. Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11 серпня 2011 р. № 811/2011 // Електронний ресурс: Офіційний сайт Верховної Ради України. - Режим пошуку: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.
8. Шведський Інститут. Постметодика // Критичне мислення: Науково- методичний педагогічний журнал. - № 3 - 2001. - С. 10-25.