

Гуріч, В. О. Вектори розвитку інституту Уповноваженого з прав дитини в Україні [Текст] / В. О. Гуріч // Пріоритетні напрямки розвитку суспільних наук у ХХІ столітті: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 21-22 лютого 2014 р.) – Херсон: Вид. дом «Гельветика». – С. 75-79.

**Гуріч В.О.**

*доцент кафедри соціальної роботи*

*та соціальної педагогіки*

*Херсонського державного університету*

*м. Херсон, Україна*

### **Вектори розвитку інституту Уповноваженого з прав дитини в Україні**

Сучасна ситуація у сфері соціального захисту дітей показує, що, незважаючи на численні перетворення, бажаний результат ще не досягнутий. Інститутів, що захищають права дитини, досить багато, але система органів влади, контролю поки не можуть бути визнані ефективними, оскільки відбуваються всередині самої системи, відмінними рисами якої є корпоративність і обмежений вузьковідомчий підхід. Таким чином, відсутня комплексна захист дітей-сиріт. У країнах, що мають більш розвинену систему соціального захисту, 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. Цей механізм першим сформувався в 1980-х рр. у Норвегії, Швеції, Данії та Ізраїлі на основі прийняття Конвенції ООН про права дитини. Ініціаторами виступили органи державної влади та громадські об'єднання, що підкреслює необхідність його створення.

У науковій літературі загальні питання правового статусу дитячого омбудсмена висвітлювали такі вчені, як К.Закоморна, Н.Ковалко, О.Марцеляк, І.Недов та інші. Водночас із-за короткого терміну роботи в Україні поза увагою залишаються проблеми розвитку організаційних форм функціонування дитячого омбудсмена. Зараз ведуться дискусії про місце та роль Уповноваженого Президента України з прав дитини в механізмі забезпечення прав і свобод. Тож можна визнати актуальним постановку питання про можливі напрями становлення його як незалежного та дієвого інституту в Україні.

Відповідно до Конвенції ООН про права дитини заснування інституту уповноваженого з прав дитини є обов'язковим елементом в системі захисту дітей у країнах, що приєдналися до цього договору. Така установа не ставить метою підмінити собою вже існуючі органи влади, що займаються проблемами дітей, а тільки доповнює їх, оскільки він 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 кожен індивідуальну ситуацію. Попри спільність функцій і завдань, що виконуються уповноваженими з прав дитини, в даний час однаковості щодо організаційно-правового статусу немає. У світі діють чотири основні форми цього інституту: уповноважений з прав дитини в структурах виконавчої влади; самостійна структура на підставі законів будь-якої території; уповноважений з прав дитини, що входить в структуру апарату уповноваженого з прав людини; уповноважений з прав дитини, який діє на громадських засадах. Цей перелік не виключає визначення моделей дитячих омбудсменів 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 серпня 2011 р. України посади Уповноваженого Президента України з прав дитини стало суттєвим кроком у сфері захисту прав дитини в Україні. Таким чином, ініціатива походила від виконавчої, а не від представницької влади. Хоча саме при Верховній Раді України раніш був створений інститут Уповноваженого з прав людини, якому відповідно до ст. 101 Конституції України був доручений парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, у тому числі і дітей. І саме першому омбудсману країни Н.Карпачовій належить ідея впровадження окремої структури в рамках її відомства.

Аналіз мети – забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини та виконання Україною міжнародних зобов'язань у зазначеній сфері – змушує говорити про звуження кола повноважень Уповноваженого з прав дитини [4]. Залишаються неврегульованими питання гарантій діяльності Уповноваженого, порядку й способу його призначення та звільнення, строку виконання повноважень, що не відповідає вимогам до компетентності, незалежності та імунітету омбудсмана під час роботи. Крім того, не досить чітко регламентовано питання обсягу повноважень (у Положенні лише зазначаються загальні завдання та права Уповноваженого з прав дитини), 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 та дієвість у процесі захисту прав дитини, зокрема, щодо виконання правозахисної функції та функцій відновлення порушених прав [3].

Важливо також вирішити завдання розмежування повноважень Уповноваженого Президента України з прав дитини та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, чого немає на законодавчому рівні.

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 України з прав людини є ст. 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 зазначає сам Ю.Павленко, «одна з рекомендацій Ради Європи – розширення офісу уповноваженого... Щотижнево кількість звернень зростає. Якщо в перші місяці робити до мене надходило 2-3 звернення, то сьогодні – 20-30. 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 Уповноваженого 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 (омбудсмен Польщі Марек Міхалюк обраний президентом Європейської мережі): конституційна посада, законодавче закріплення того, що омбудсмен обирається парламентом і затверджується Сенатом.

З іншого боку не можна не прораховувати можливість застосування російського досвіду. Особливістю російської 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. Регіони, котрі заснували цю посаду обрали різні моделі. У більшості суб'єктів РФ пішли шляхом створення окремої посади уповноваженого, не підзвітної при здійсненні своїх повноважень державним органам та іншим особам. Фінансування цього інституту здійснюється окремим рядком з бюджетів суб'єктів РФ. У ряді суб'єктів дитячий омбудсмен був введений в апарат уповноваженого з прав людини, але на різні посади. Так, у Московській і Смоленській областях уповноважений з прав дитини є керівником структурного підрозділу по захисту прав і законних інтересів неповнолітніх в апараті уповноваженого з прав людини, у трьох регіонах – його заступником. У ряді областей він здійснює свою діяльність на громадських засадах, або

уповноважений заміщає посаду державної служби, призначається на цей пост главою регіону. У Вологодській області уповноважений з прав дитини діє на правах радника губернатора області, а в Карелії та Белгородській області ці функції виконує діючий працівник виконавчого органу державної влади. У ряді суб'єктів РФ статус уповноваженого з прав дитини за останній час зазнав змін. Так, у Москві ця посада перестала бути самостійною структурою і була введена в апарат уповноваженого з прав людини, а у Санкт-Петербурзі дитячий омбудсмен набув самостійності.

Питання організаційно-правової форми уповноваженого з прав дитини має важливе значення, оскільки для ефективного досягнення цілей та виконання своїх завдань він повинен знайти своє місце в системі органів, що опікуються проблемами дітей. Уповноваженому доводиться вибирати або дію в рамках властивих чиновницькому апарату зразків вирішення типових проблем (що тягне за собою втрату сенсу існування цього інституту) або демонстративне дистанціюватись від керівництва регіону, але ця самостійність і незалежність, ймовірно, 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 визначатись нормативними актами. У Росії, як правило, на цю посаду призначається особа, яка є громадянином РФ, не молодше 35 років, має вищу юридичну або педагогічну освіту, не вчинила ганьблять його вчинків, а також володіє досвідом роботи в сфері захисту прав, свобод і законних інтересів дитини. Аналіз персоналій діючих уповноважених показав, що в більшості випадків на цей пост висувуються люди з числа колишніх чиновників зі сфери соціального захисту або сфери освіти. З числа громадськості уповноважений був обраний лише в невеликій кількості суб'єктів РФ. Призначення на посаду людини з відомства, на яке і приходять скарги, сприятиме зниженню суспільної ваги та авторитету уповноваженого з прав дитини. Ініціатива ж заснування інституту уповноваженого, що йде від громадських та 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, в регіонах необхідно створення певних передумов, що є турботою громадянського суспільства і влади.

До факторів, що перешкоджає розвитку ефективної системи соціального захисту дітей на регіональному рівні, слід віднести незнання сучасних механізмів захисту дитинства багатьма управлінцями, спеціалістами, законодавцями; відомчу роз'єднаність; слабкість організацій «третього сектору» і 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 повинен стати центром поширення позитивного досвіду щодо захисту прав дитинства та підтримки дитячих громадських ініціатив. Оскільки посада уповноваженого є персоніфікованою, важливо, щоб її посідали люди, які усвідомлюють специфіку цієї діяльності та готові взяти на себе відповідальність за вирішення проблем дітей.

Отже, при рішенні проблеми регламентації організаційно-правової форми функціонування інституту уповноваженого з прав дитини слід враховувати соціокультурні та ресурсні особливості громад. Створення окремої посади з власним апаратом може бути проблематичним як з організаційних, так і з методичних або компетентнісних причин, однак це не може бути приводом для формальної наявності посади. Для незалежної роботи інститут уповноваженого з прав дитини має спиратися на органи представницької влади в областях. Від визначення моделі роботи наділення Уповноваженого з прав дитини в Україні залежить чіткість переліку його повноважень, що має бути закріплено законодавчо. Найближчим завданням може стати опрацювання основних аспектів взаємодії діючих інститутів у виконавчій та 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.

#### **Список літератури:**

1. Африкантов К. П. Уполномоченный по правам ребенка как новый институт в системе социальной защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей// Регионология. – №4. – 2010 [електр.ресурс]. – Режим доступу: <http://regionsar.ru/node/624>. – Назва з екрану.

2. Ковалко Н. М. Щодо правового статусу Уповноваженого Президента України з прав дитини// Часопис Київського університету права. – 2013/2. – С.94-96.

3. Миколюк О. В Україні права найменших забезпечуватимуть не лише формально // День. – 31 травня 2012 [електр.ресурс]. – Режим доступу: [http://wcu-network.org.ua/ua/defence-rights/article/V\\_Ukrain\\_prava\\_naimenshix\\_zabezpechuvatimut\\_ne\\_lishe\\_formalno](http://wcu-network.org.ua/ua/defence-rights/article/V_Ukrain_prava_naimenshix_zabezpechuvatimut_ne_lishe_formalno)

4. Опацький Р. М. Проблеми розвитку інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини // Вісник Запорізького нац. університету. – 2012. – № 2. – С. 62-65.