

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.13>

О. Г. Юхта, заступник директора департаменту –
начальник управління систематизації законодавства
департаменту реєстрації та систематизації правових актів
Міністерства юстиції України

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДІТЯЧОГО ОМБУДСМЕНА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті висвітлені особливості діяльності дитячих омбудсменів. Зазначено, що створення інституту дитячого омбудсмена відображає зобов'язання країн захищати і просувати права дітей, закріплені в міжнародних нормативно-правових актах. Дитячий омбудсмен є важливим механізмом забезпечення того, щоб голоси дітей були почуті, а їхні права поважалися, і може слугувати потужним захисником найбільш вразливих членів суспільства.

Проаналізовані міжнародні нормативно-правові акти щодо запровадження дитячих омбудсменів у світі. Досліджені моделі дитячих омбудсменів. Визначено, що інститут дитячого омбудсмена – це незалежний офіс або орган, створений у різних країнах для просування та захисту прав і добробуту дітей. Дитячі омбудсмени виступають захисниками дітей і працюють над тим, щоб їхні голоси були почуті, а інтереси враховані в процесах прийняття рішень.

Автором виокремлено ознаки діяльності дитячих омбудсменів, серед яких: незалежність, адвокація, моніторинг і звітування, розслідування скарг, співпраця, освіта та підвищення обізнаності, доступність, прозорість, різноманітність та інклюзивність.

Охарактеризовано, правовий статус дитячого омбудсмена в Україні, зазначено негативну тенденцію його нормативного визначення. Автором наголошено, що роль дитячих омбудсменів є важливим аспектом захисту прав дітей та їх адвокації. Дитячі омбудсмени відповідають за захист і просування прав дітей, а також виступають в якості голосу дітей, які не можуть захистити себе самостійно. Наголошено, що вивчення ролі дитячих омбудсменів є важливим, оскільки це може допомогти зрозуміти, наскільки ефективно вони виконують свої обов'язки. Ці знання допоможуть виявити сфери, які потребують вдосконалення, та визначити найкращі практики захисту прав дітей.

Зроблено висновок, що в Україні необхідно на законодавчому рівні визначити правовий статус дитячого омбудсмена, особливо гостро це питання постає в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: права дитини, омбудсмен, особистість, правовий статус, уповноважений з прав дитини, інклюзивність, освіта.

O. G. Iukhta. Some issues of children's ombudsman's activity: foreign experience

The article highlights the peculiarities of children's ombudsmen's activities. It is noted that the establishment of the children's ombudsman institution reflects the obligation of countries to protect and promote the rights of children enshrined in international legal instruments. A children's ombudsman is an important mechanism for ensuring that children's voices are heard and their rights are respected, and can serve as a powerful advocate for the most vulnerable members of society.

The article analyzes international legal acts on the introduction of children's ombudsmen in the world. The models of children's ombudsmen are studied. It is determined that the institution of a children's ombudsman is an independent office or body established in different countries to promote and protect the rights and welfare of children. Children's ombudsmen act as advocates for children and work to ensure that their voices are heard and their interests are taken into account in decision-making processes.

The author identifies the characteristics of children's ombudsmen, including: independence, advocacy, monitoring and reporting, complaint investigation, cooperation, education and awareness-raising, accessibility, transparency, diversity and inclusiveness.

The author characterizes the legal status of the children's ombudsman in Ukraine and notes a negative trend in its normative definition. The author emphasizes that the role of children's ombudspersons is an important aspect of children's rights protection and advocacy. Children's ombudspersons are responsible for protecting and promoting children's rights, and also act as a voice for children who cannot protect themselves. It is emphasized that studying the role of children's ombudspersons is important as it can help to understand how effectively they fulfill their duties. This knowledge will help to identify areas that need to be improved and identify best practices for protecting children's rights.

The author concludes that it is necessary to define the legal status of the children's ombudsman in Ukraine at the legislative level, and this issue is particularly acute in the context of the martial law regime.

Key words: children's rights, ombudsman, personality, legal status, children's ombudsman, inclusiveness, education.

Постановка проблеми. Євроінтеграційний вектор розвитку України неодмінно пов'язаний із необхідністю трансформації державної політики, у т.ч. у сфері охорони та захисту прав дитини, забезпечення безпеки та добробуту відповідно до євростандартів.

Інститут правового становища особистості в ЄС, найбільш успішного інтеграційного об'єднання у світі, існує на національному (на рівні країн – членів ЄС) та наднаціональному рівні (на рівні ЄС в цілому).

© О. Г. Юхта, 2023

У другому випадку мова йде про систему норм права ЄС про становище особи у правовій реальності, які визначають правила поведінки особи у суспільстві, взаємодії з інститутами публічної влади всіх рівнів.

В контексті функціонування інституту правового становища дитини неабияку роль набуває діяльність дитячого омбудсмена. Його роль може відрізнитися в залежності від країни та чинної правової бази.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання діяльності дитячого омбудсмена, його місце у системі державного механізму захисту прав та інтересів дитини в зарубіжних країнах досліджувалося в працях: В. Бойцової, В. Закрицької, В. Тація, Н. Ковалко, Н. Карпачової, О. Марцеляк, Я. Шевченко, І. Жилінкової, Б. Левківського, М. Решетник та інших.

Мета статті. Проаналізувати моделі дитячих омбудсменів, виокремити ознаки їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. Зароджений в рамках Європейських співтовариств інститут правового становища дитини заснований на сповідуванні керівних принципів правового становища особистості. Дотримання вихідних правових засад статусу особистості, в тому числі основних прав, в даний час обов'язкове для спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співробітництва поліції та судових органів в кримінально-правовій сфері. У той же час перші заходи із захисту прав дитини були започатковані на національному рівні. Зокрема, у середині XIX століття у Франції.

Основи правового становища людини та дитини в ЄС мають системний характер. В їх межах виокремлюють три основні складові: громадянство, як стійкий правовий зв'язок особи з ЄС; принципи правового становища особи; основні права, свободи та обов'язки особи.

Вбачаємо за необхідне в контексті порушеного питання охарактеризувати джерела основних прав дитини в ЄС. Установчі договори ЄС разом з протоколами та додатками, а також договори, які змінюють та підтверджують установчі договори є джерелами первинного права ЄС, у т. ч. мова йде про Договір про Європейський Союз (Маастрихтський) (підписаний 07.02.1992, набрав чинності 01.11.1993) (далі – Договір про ЄС) [1]. Він охоплює норми, що сформували інститут громадянства Європейського Союзу. Це положення окремої частини Договору («Громадянство Союзу»), що мають предметом у т.ч. основні прав особистості. Цей, як вказується у наукових джерелах, унікальний для міжнародної практики інститут був введений з метою посилення захисту прав та інтересів громадян держав-членів, служіння символам європейської єдності, а також з метою посилення зв'язків між Європейським Союзом та громадянами держав-членів, надавши йому більшої легітимності [2].

Інші частини Договору про ЄС (зокрема «Політика Співтовариства») визначають окремі права особистості, але більшою мірою в економічній сфері. Мова йде про «свободи» спільного ринку (зокрема, свободу пересування робітників), принцип рівності жінок та чоловіків щодо оплати праці та інші правові засади, що відіграють вагомий роль у повноцінному вихованні дитини та у реалізації її основних прав.

У Договорі про ЄС закріплені найважливіші гарантії захисту прав та свобод людини і громадянина, а саме скарги Омбудсмену, позови до Суду ЄС та Суду (Трибуналу) першої інстанції, в тому числі щодо компенсації збитків, що були спричинені особі Співтовариством та його посадовими особами тощо.

На сьогоднішній день у світі в цілому та в Україні зокрема активно розвивається інститут Омбудсмена з прав дитини.

Появі Омбудсмена з прав дитини (у справах неповнолітніх) сприяла прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН Декларація прав дитини від 20.11.1959 [3], а також інші зусилля ООН у цій сфері, яка оголосила, наприклад, 1979 рік Міжнародним роком дитини [4]. Започаткована ця посада була у 1981 році в Норвегії, майже одразу було засновані Південно-австралійське Бюро захисту інтересів дітей та Омбудсмен з прав дитини у Фінляндії. У ФРН 1987 року голова Бундестагу і парламентські фракції започаткували Комісію з прав дітей, що здійснює свою діяльність при комітетах Бундестагу з прав жінок і молоді та з проблем сім'ї і осіб похилого віку. У Новій Зеландії та в Австрії 1989 року було створено відомство комісара з прав дитини. У ряді країн такі відомства створені урядом, при цьому Омбудсмени перебувають в штаті державного органу і підвітні йому. Так, в Ізраїлі посада Омбудсмена по захисту інтересів учнів була створена в 1990 р. Міністерством освіти, культури і спорту. У Гватемалі також у 1990 році у структурі урядового відомства з розслідування випадків порушення прав людини у було виокремлено спеціальний підрозділ, що займався питаннями охорони дитинства і сім'ї. У Колумбії запроваджено інститут дитячого омбудсмена у 1991 році. Муніципальні органи із захисту прав дітей і підлітків, починаючи з 1992 року, функціонують у Перу. У Швеції відомство омбудсмена з прав дитини було утворено у 1993 році, у Данії – у 1993 році, а в Ісландії – 1995 році [5].

Важливо підкреслити, що питання запровадження посади спеціального уповноваженого з прав дітей в Україні піднімалося за роки незалежності неодноразово. І. Рижук, досліджуючи питання функціонування інституту спеціалізованих омбудсменів в Україні, зазначає, що початок даного процесу знаменує ратифікація Конвенції ООН про права дитини у 1991 р., коли Українська держава взяла на себе ряд зобов'язань, що ґрунтуються на таких основних засадах: першочерговість інтересів дитини; забезпечення повноцінного життя дітей; залучення кожної дитини до життя спільноти; відсутність дискримінації [6].

Запровадивши інститут Омбудсмена з прав дитини при Президентіві України у 2011 році [7], концепція його функціонування неодноразово змінювалася [8], але питання захисту прав дітей цим інститутом є актуальним для України і сьогодні.

Дитячі омбудсмени виникають та функціонують, виходячи із чотирьох основних можливих моделей. Так, омбудсмени, що з'являються на основі першої моделі, виникають завдяки спеціальним законам, які приймаються парламентом (Гватемала, Ісландія, Колумбія, Коста-Ріка, Люксембург Норвегія, Перу, Швеція та ін.). У другій моделі омбудсмени починають функціонувати відповідно до норм законодавства про охорону дитинства (Нова Зеландія, провінція Онтаріо (Канада) та ін.). У межах відповідних державних органів здійснюють свої повноваження омбудсмени третьої групи (Австрія, Данія, Ізраїль, Іспанія та ін.). Особливостями четвертої моделі інституту дитячого омбудсмена є те, що створено його у рамках неурядових організацій, під егідою яких вони і працюють.

Б. Левківський, М. Решетник вважають, що у світі сталими є кілька моделей омбудсмена з прав дитини, а саме скандинавська (з'являється в результаті прийняття спеціального акту парламенту), модель регіону Океанія (функціонує через законодавство про соціальних захист дітей) та Германська модель (виникає та діє в структурі наявних органів державної влади) [9].

О. Марцеляк та І. Борисюк у варіації моделей інституту уповноваженого з прав дитини виокремлюють такі чотири різновиди: парламентська (омбудсмени запроваджуються спеціальними законами, що приймаються парламентом – Ісландія, Люксембург, Норвегія, Швеція та ін.); соціальна (омбудсмени створюються згідно із законодавством про охорону дитинства – Нова Зеландія, провінція Онтаріо (Канада) та ін.); державна (омбудсмени існують у рамках тих чи інших державних органів (Австрія, Данія, Ізраїль, Іспанія та ін.); недержавна (омбудсмени існують у рамках неурядових організацій) [10], [11].

Причини заснування такого спеціалізованого інституту уповноваженого з прав пов'язані із особливостями суб'єктів – дітей, які потребують захисту. А це, у першу чергу обумовлено тим, що діти в силу особливостей свого психічного і фізичного розвитку потребують особливого підходу. По-друге, успішне майбутнє кожної країни завдячує благополуччю та нормальному розвитку дітей. По-третє, враховуючи відсутність життєвого досвіду у дітей, а також залежність від дорослих осіб вони не завжди повноцінно можуть захистити свої права і законні інтереси діючи самостійно.

У функціях дитячого омбудсмена є забезпечення не лише законодавчого підґрунтя реалізації прав дітей, але й розширення і більш повного виконання своїх обов'язків батьками перед дітьми. До його завдань відносять гарантування справедливого ставлення до дітей з боку посадових осіб різноманітних органів влади, допомога у користуванні дітьми своїми правами, сприяння визнання за дітьми тих прав, які ще не отримали свого законодавчого закріплення. Діяльність дитячих омбудсменів зосереджена виключно на питаннях забезпечення прав дитини.

Маємо відзначити, на наш погляд, негативний нюанс діяльності дитячого омбудсмена в Україні. Як ми вже зазначали, що цей інститут був офіційно запроваджений у 2011 році і діяв відповідно до Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини (далі – Положення). Зокрема в цьому Положенні були визначені п'ять основних завдань Уповноваженого. По-перше, він мав здійснювати 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. По-друге, саме він вносив Президенту України пропозиції щодо підготовки проектів законів, актів Президента України з питань прав та законних інтересів дитини. По-третє, він мав здійснювати заходи, які спрямовані на захист і відновлення порушених прав та законних інтересів дитини, крім того інформувати громадськість про такі заходи та їх результати. Четверте і п'яте завдання полягало у представницьких повноваженнях щодо заходів міжнародного та внутрішньодержавного характеру. Таким чином, діяльність Уповноваженого була нормативно визначено і зрозумілий його правовий статус. У 2015 році це Положення було викладено в новій редакції, але завдання Уповноваженого не змінилися.

Однак 27 вересня 2021 року Указом Президента України № 489/2021 це Положення було скасовано. І що вкрай важливо, на заміну не було прийнято іншого нормативного документа. 15 червня 2021 року Указом Президента України № 245/2021 було призначено Радника – уповноваженого Президента України з прав дитини та дитячої реабілітації. Таким чином, інститут Уповноваженого Президента України зазнав змін в частині назви, що стосується функціонального навантаження, то питання залишається відкритим, оскільки окремого нормативно-правового документа, який визначає правовий статус допоки немає.

Ми відстоюємо думку, що такий нормативно-правовий вкрай необхідний. Крім того, вивчення ролі дитячих омбудсменів може допомогти зрозуміти бар'єри та виклики, з якими вони стикаються при виконанні свого мандату. Ці знання можуть бути покладені в основу програм навчання та підтримки омбудсменів та інших фахівців у сфері захисту прав дітей, що призведе до підвищення ефективності систем захисту дітей.

Висновки та пропозиції. Так, ми можемо сказати, що дитячі омбудсмени – це незалежні офіси або органи, створені в різних країнах для захисту та просування прав і добробуту дітей. Аналізуючи особливості дитячих омбудсменів спробуємо виділити ознаки, які характерні більшості дитячих омбудсменів:

1) незалежність: дитячі омбудсмени повинні діяти незалежно від уряду та інших організацій, щоб забезпечити свою об'єктивність та неупередженість;

2) адвокати: вони повинні діяти в якості захисників дітей та відстоювати їх найкращі інтереси, гарантуючи, що їхні голоси будуть почуті, а права захищені;

3) моніторинг та звітування: Дитячі омбудсмени повинні стежити за виконанням законів і політик, що стосуються дітей, і повідомляти про будь-які порушення або прогалини в захисті;

4) розслідування скарг: вони повинні мати повноваження розслідувати скарги, подані дітьми або від імені дітей, і за необхідності вживати відповідних заходів;

5) співпраця: дитячі омбудсмени повинні співпрацювати з іншими організаціями, установами та зацікавленими сторонами з метою просування та захисту прав дітей;

6) освіта та підвищення обізнаності: Вони повинні навчати громадськість та підвищувати обізнаність про права дітей та проблеми, що стосуються дітей;

7) доступність: дитячі омбудсмени повинні бути легко доступними для дітей та їхніх сімей, а їхні процедури повинні бути простими та зрозумілими для дітей;

8) прозорість: вони повинні бути прозорими у своїй діяльності та підзвітними громадськості;

9) різноманітність та інклюзивність: вони повинні сприяти різноманітності та інклюзивності, визнаючи та поважаючи різне походження та потреби дітей.

Таким чином, з огляду на зазначені нами ознаки, ми можемо впевнено стверджувати, що дитячі омбудсмени відіграють життєво важливу роль у захисті та просуванні прав і добробуту дітей, гарантуючи, що їхні голоси будуть почуті, а інтереси враховані в процесах прийняття рішень.

Враховуючи зазначене вище, ми переконані, що в Україні необхідно на законодавчому рівні визначити правовий статус дитячого омбудсмена, особливо гостро це питання постає в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Список використаних джерел:

1. Макар В. Р. Унікальний феномен права Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського університету*, 2011. Серія Право. Випуск 15. С. 57–59. С. 58.

2. Покровська А. О. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення та альтернативи. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14958/1/Pokrovska_320-325.pdf

3. Declaration of the rights of the child. Proclaimed by UN General Assembly Resolution 1386 (XIV) of 20 November 1959. URL: <https://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-theChild.pdf>

4. Кочура О. О., Даниленко А. В. Про окремі аспекти імплементації міжнародних правових стандартів щодо забезпечення прав неповнолітніх потерпілих у кримінальному процесі України. Процесуальне та техніко-криміналістичне забезпечення досудового розслідування. Харків, 2019. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/28_11_2019/pdf/82.pdf

5. Чепульченко Т. О. Омбудсмен з питань захисту дітей: аналіз українського та зарубіжного досвіду. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Політологія. Соціологія. Право. 2013. Випуск 4 (20). С. 154–158. С. 155.

6. Рижук І. В. Особливості функціонування інституту спеціалізованих омбудсменів в Україні. Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє. Харків, 2020. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201210/article/view/ryzhuk/380

7. Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України від 11.08.2011 № 811. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811/2011#n14>

8. Щодо трансформації інституту уповноважених Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/shodo-transformaciyi-institutu-upovnovazhenih-prezidenta-ukr-69045>

9. Левківський Б.К., Решетник Є.М. Захист інтересів дитини суб'єктом владних повноважень: сучасний стан та перспективи інституту дитячого омбудсмена в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. № 3. С. 79–88. С. 82.

10. Марцеляк О. Омбудсмен з прав дитини: проблеми формування і розвитку у світі і в Україні. *Право України*. 2003. № 10. С. 44–48. С. 44.

11. Борисюк І. Е. «Дитячий» омбудсмен у механізмі захисту прав дитини. *Юридичний бюлетень*. 2021. Випуск 18. С. 19–25. С. 21.