



English & Ver = original & Site = COE & Back Color Internet = FEF2E0 & Back Color Intranet = FEF2E0 & Back Color Logged = c3c3c3.

4. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загально-нотеоретична характеристика: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / Л.А. Луць. – Львів, 2004. – 447 с.

5. Міжнародні стандарти незалежності суддів: зб. документів. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – 184 с.

6. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – 488 с.

7. Модернизация статуса судьи: современные международные подходы / отв. ред. Т.Н. Нешатаева. – М.: Норма: Инфра. – М., 2011.

8. Назаров И.В. Судебные системы стран Европейского Союза и Украины: сравнительно-правовой анализ: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10 / И.В. Назаров. – Х., 2011. – 448 с.

9. Правова доктрина України: у 5 т. – Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2013. – 864 с.

10. Статут Ради Європи: міжнародний документ від 5 травня 1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001).

11. Report on Independence and Accountability of the Judiciary, adopted e General Assembly of the ENCJ Rome 13 June 2014. URL: [http://www.encyj.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=178%3Aind-and-acc-&catid=34&Itemid=252&lang=en](http://www.encyj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=178%3Aind-and-acc-&catid=34&Itemid=252&lang=en).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Лях Михаил Юрьевич** – соискатель кафедры организации судебных и правоохранительных органов Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, судья Киевского районного суда г. Харькова

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Lyakh Mikhail Yuryevich** – Applicant at the Department of Organization of Judicial and Law Enforcement Bodies of Yaroslav Mudryi National Law University, Judge of Kiev District Court of Kharkov

[3000459@gmail.com](mailto:3000459@gmail.com)

УДК 342.95:364.442.6

## УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА КАК ИНСТИТУЦИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ

**Алексей НАВРОЦКИЙ,**

аспирант юридического факультета Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина

#### АННОТАЦИЯ

В статье излагаются особенности генезиса и современного состояния нормативно-правовой регламентации функционирования института уполномоченных по правам ребенка в ряде развитых государств современного мира. На основе анализа положений законодательства и аналитических материалов о деятельности детских омбудсменов таких стран, как Норвегия, Швеция, Дания, Новая Зеландия, Австрия, Исландия, Люксембург, Израиль, Австралия, Канада, излагаются особенности зарубежных организационно-функциональных моделей деятельности уполномоченных по правам ребенка. Раскрывается сущность основных форм и методов реализации административной компетенции уполномоченных по правам ребенка в зарубежных государствах. Обосновываются предложения по внесению изменений в национальное законодательство Украины относительно реформирования института существующего сегодня Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка в институт Государственного уполномоченного по правам ребенка с широкими возможностями администрирования процессов обеспечения прав и свобод детей на региональном уровне.

**Ключевые слова:** дети, права и свободы детей, администрирование прав и свобод детей, уполномоченный по правам ребенка, Уполномоченный Президента Украины по правам детей, административная компетенция.

## CHILDREN'S OMBUDSMAN AS INSTITUTION OF CHILDREN'S RIGHTS PROTECTION: FOREIGN EXPERIENCE AND IMPLEMENTATION OUTLOOKS IN UKRAINE

**Aleksey NAVROTSKIY,**

Postgraduate Student of Faculty of Law of V.N. Karazin Kharkiv National University

#### SUMMARY

The article sets out special aspects of genesis and current status of statutory regulation of children's ombudsman institute functioning in a number of developed countries of the modern world. Special aspects of foreign organizational-functional models of children's ombudsman activities are laid out on the basis of analysis of legislative provisions and analytical materials about the work of children's ombudsmen in such countries as Norway, Sweden, Denmark, New Zealand, Austria, Iceland, Luxembourg, Israel, Australia, Canada. The essence of the main forms and methods of realization of children's ombudsmen administrative competence in foreign countries is revealed. The article justifies the proposals about amendments to the national legislation of Ukraine, concerning restructuring of existing institute of Commissioner of the President of Ukraine for children's rights into the institute of State children's ombudsman with ample opportunities of process administration of children's rights and freedoms enforcement at the regional level.

**Key words:** children, children's rights and freedoms, administration of children's rights and freedoms, children's ombudsman, Commissioner of the President of Ukraine for children's rights, administrative competence.

**П**остановка **проблемы.** ный участник процессов европейской интеграции. Результативность вхождения Украины в единое с Европейским



Союзом политико-правовое и социально-культурное пространство предполагает качественное повышение уровня администрирования защиты прав и свобод граждан, а особенно – детей. В силу этого важным вопросом для национальной правовой системы Украины является реформирование многих институтов, которые призваны обеспечить полноценный правовой статус каждого ребенка. Одним из них является институт уполномоченного по правам детей, который функционирует и в Украине. В свою очередь, залогом успешных преобразований указанного института будет изучение передового зарубежного опыта функционирования детского омбудсмена с целью его заимствования и перспективного внедрения в национальную практику государственного обеспечения прав и свобод ребенка.

**Актуальность темы исследования** обуславливается недостаточной разработкой отечественной правовой доктрины зарубежного опыта деятельности уполномоченного по правам ребенка для его апробации в Украине. Соответственно, **целью статьи** является выявление и раскрытие особенностей, которые присущи зарубежным моделям функционирования детского омбудсмена, и формирование предложений по усовершенствованию соответствующего национального законодательства Украины.

**Состояние исследования.** Идейным и научно-теоретическим базисом для статьи стали разработки таких ученых, как О.В. Марцеляк, В.А. Закриницкая, а также аналитические материалы, отражающие важность роли института уполномоченного по правам детей в Украине и зарубежных странах.

**Изложение основного материала.** Освещая зарубежный опыт администрирования прав ребенка, следует обязательно отметить опыт функционирования уполномоченного по правам ребенка. Деятельность этой институции в развитых государствах современного мира становится все более важной, так как детский омбудсмен является важнейшим органом административного мониторинга соблюдения прав детей во всех сферах жизнедеятельности и оперативного властного вмешательства в ситуации, когда конкретный ребенок нуждается в помощи. Кроме этого, детский омбудсмен является субъектом

формирования основ государственной правительственной политики по вопросам обеспечения прав ребенка.

В иностранных государствах детский омбудсмен в большинстве случаев имеет статус специального органа, который образован для осуществления от имени государства мониторинга соблюдения прав ребенка и принятия административно-властных мер, направленных на создание благоприятных условий для жизнедеятельности детей. Следует отметить, что институт уполномоченного по правам ребенка является сравнительно молодым в правовых системах государств мира. Первый в мире закон о детском омбудсмене был принят в 1981 г. в Норвегии [4, с. 30]. Деятельность этого института регулировалась документом, который имел название «Акт об Омбудсмана по делам детей Норвегии» («Norwegian Ombudsman for Children Act») [5]. Первым в истории детским омбудсманом стал норвежец Малфрид Флеккой (Målfrid Flekkøy).

Стоит обратить внимание на особенности и отличия административной юрисдикции детского омбудсмена в разных государствах. Условно, в зависимости от особенностей административной компетенции, распределим зарубежные модели уполномоченного по вопросам защиты прав ребенка на две группы: общей административной компетенции и специальной административной компетенции. Модели омбудсменов по правам детей первой группы не наделены законодательством правом осуществлять административно-предписывающие действия, которые влекут за собой юридические последствия. Модели второй группы предусматривают полномочия детского омбудсмена, совершение обязательных для выполнения действий. Модели детских омбудсменов общей административной компетенции действуют во многих государствах. Например, в Австрии детский омбудсмен от имени государства выполняет преимущественно консультативные функции и информирует молодежь в возрасте до 18 лет о способах защиты своих прав в сфере образования и социальной защиты, а также подает органам власти данные о случаях нарушения прав ребенка в указанных сферах. При этом омбудсмен лишен полномочий

совершать административные принудительные действия, связанные с нарушением прав детей. В Финляндии омбудсмен, который основан на базе неправительственной организации «Маннерхеймская лига благосостояния детей» («Mannerheim League of Child Welfare»), оказывает консультативную поддержку всем желающим по правам ребенка (в том числе и с помощью телефона и Интернет-сети), систематизирует информацию о случаях нарушения прав ребенка, помогает складывать жалобы, имеет право свидетельствовать как эксперт в суде, формирует и направляет жалобы омбудсмену парламента Финляндии о серьезных случаях нарушения прав ребенка для дальнейшего рассмотрения. Схожей является модель Израильского омбудсмена по правам детей. В Израиле детский омбудсмен информирует работников сферы образования по вопросам обеспечения образовательных прав детей, иницирует проведение ознакомительных мероприятий, направленных на информирование широких кругов общественности по вопросам защиты прав детей, рассматривает индивидуальные жалобы на нарушение прав детей и дает по ним рекомендации. В Бельгии подавляющая часть работы омбудсмена осуществляется в форме информирования общества о действиях государства правозащитных институций по делам детей, а также о состоянии реализации Конвенции ООН о правах ребенка [1]. Полномочия детского омбудсмена Австралии также сводятся к информативно-консультативным функциям и предусматривают выполнение отдельных правозащитных функций в секторе обеспечения прав ребенка. Главной обязанностью омбудсмена Швеции также является информирование общества о состоянии соблюдения прав детей, мониторинг выполнения государственными институциями положений уже упоминавшейся Конвенции ООН о правах ребенка. Основной формой работы омбудсмена является проведение встреч с детьми на базе школ, организация общения с ними телефонной линии, когда дети могут изложить свои жалобы с целью привлечения внимания омбудсмена к определенной проблеме и получить информацию о своих правах. Омбудсмены Исландии и



Дании, по большей части, организуют налаживание общественного диалога широких кругов общественности по поводу проблематики обеспечения прав детей, формируют предложения относительно изменения действующего законодательства в части обеспечения полноправия ребенка.

В качестве примера моделей специальной административной компетенции детских омбудсменов можно привести канадскую модель организации уполномоченного по защите прав ребенка. В Канаде уполномоченный следит за состоянием выполнения правительственных требований, направленных на осуществление прав ребенка, налаживает связь и взаимодействие детей между собой, семей с органами власти по поводу обеспечения прав ребенка, представляет интересы детей во взаимоотношениях с органами власти и третьими лицами в случае, если у них отсутствуют законные представители или последние не могут осуществлять представительские действия. Главная особенность компетенции детского омбудсмена в Канаде – проводить расследование по индивидуальным жалобам о нарушении прав детей. Результатом такого расследования является сбор и дальнейшее направление материалов в правоохранительные органы с целью проведения юридической оценки ситуации и формирования рекомендаций относительно изменений в законодательстве и государственной политике по правам ребенка. В Австрии детский омбудсмен, кроме известных информационно-консультативных функций, уполномочен выступать в качестве арбитра в спорах об установлении опеки для детей. Его позиция является решающей и обязательной для сторон. Детский омбудсмен Новой Зеландии уполномочен проводить специальные административные расследования по индивидуальным жалобам детей, по результатам чего формируются индивидуальные предписания относительно улучшению условий жизни детей в условиях конкретной семьи или коллектива.

В мире на сегодня приобрела широкое распространение практика международного взаимодействия детских омбудсменов. В начале 1990-х годов сформировалась Международная сеть по делам прав детей («Child Rights International Network»). Приоритетами деятельности

сети являются: осуществление надгосударственного мониторинга по наиболее резонансным случаям нарушений прав ребенка, инициирование обсуждений на высшем политическом уровне причин и условий нарушения прав ребенка, привлечение релевантных профессионалов для подготовки опытных и компетентных работников в этой сфере [6]. Позже, в 1997 г., была сформирована целая Европейская сеть уполномоченных по делам детей. На сегодня указанные организации проводят работу по координации усилий национальных детских омбудсменов в части противодействия фактам нарушения прав ребенка. Кроме этого, на межгосударственном уровне в пределах правовой системы Европейского Союза мониторинг соблюдения прав ребенка осуществляется Европейским омбудсменом, который был основан в 1993 г. Европейский омбудсмен назначается Европейским парламентом после проведения выборов. К предмету ведения Европейского омбудсмена принадлежит проведение специального расследования жалоб граждан государств ЕС (в том числе и детей) на действия органов содружества [7].

Управленческие модели омбудсменов в зарубежных государствах отличаются по способу создания, административного подчинения и особенностям деятельности. По способу создания детские омбудсмены образуются актом парламента, правительства или главы государства (Люксембург, Норвегия, Швеция, Исландия, Украина), законодательным актом о социальной защите детей (Австрия, Австралия, Новая Зеландия, Перу, Коста-Рика) основываются как структурное подразделение существующего органа исполнительной власти (Гватемала, Бельгия, Израиль, Канада, Дания, Германия), формируются и действуют на базе неправительственных организаций с дальнейшей легитимизацией (Финляндия, Израиль). В организационно-функциональном отношении способ учреждения института детского омбудсмена в значительной степени определяет и способ финансирования, особенности реализации административной юрисдикции этого органа на местах.

Целесообразно отметить, что в густонаселенных государствах организационно-управленческая модель детского омбудсмена характеризуется

наличием вспомогательного аппарата работников, которые помогают выполнять его функции на местах. Во многих странах мира одновременно с национальным омбудсменом работают и самостоятельные региональные омбудсмены, или функционируют территориальные органы (представители) этого института. В некоторых государствах они имеют статус самостоятельных субъектов обеспечения прав ребенка. Например, в Австрии еще с 1989 г. функционируют офисы местных омбудсменов, которые проводят консультативно-информационную работу с детьми в возрасте до 18 лет и рассматривают жалобы о неподобающем обеспечении права ребенка на образование и предоставление социальной защиты. К примеру, в Канаде омбудсмену по правам детей подотчетные местные органы власти, которые обеспечивают социальную защиту и полноправие ребенка. Такая модель оправдывает себя тем, что детский омбудсмен имеет организационную возможность как на общегосударственном, так и на местном уровнях проводить мониторинг состояния соблюдения прав ребенка и в случае необходимости принимать соответствующие меры реагирования. Как отмечает В.А. Закриницька, наличие регионального и местного детского омбудсмена имеет неоспоримые преимущества, потому что они обеспечивают для ребенка облегченную процедуру самостоятельного обращения за помощью без посредничества взрослых [3, с. 352]. Поддерживая эту позицию, считаем, что в Украине целесообразно разработать и внедрить организационно-управленческий механизм непосредственного участия детского омбудсмена в обеспечении прав детей на региональном уровне. Это станет фактором улучшения администрирования прав ребенка на национальном уровне.

В контексте изложенного выше полагаем, что важным шагом на пути повышения эффективности обеспечения прав ребенка в Украине является изменение статуса такой институции, как Уполномоченный Президента Украины по правам ребенка. Во-первых, это связано с тем, что на сегодня так называемый «детский омбудсмен» является институцией, которая основывается Президентом Украины и в соответствии с Положением об Уполномочен-



ном Президенте Украины по правам ребенка функционирует с целью обеспечения осуществления Президентом Украины конституционных полномочий относительно обеспечения осуществления конституционных прав ребенка, выполнения Украиной международных обязательств в этой сфере [2]. Подобная «сервисная» роль уполномоченного во-первых, ставит его в полную управленческую и политическую зависимость от Главы государства, а во-вторых, лишает оперативной самостоятельности в работе, не наделяет уполномоченного соответствующими властными механизмами влияния на ситуации нарушения прав ребенка. На сегодня сформировалась ситуация, когда вопросы аудита состояния прав соблюдения ребенка в государстве, организации контроля за администрированием прав ребенка фактически зависят от одного властного центра – Президента Украины. В современном правовом социальном государстве является недопустимым, когда контроль за правами ребенка как абсолютной социальной ценностью фактически сосредоточивается в зависимом от президента органе. Не преуменьшая эффективность такой модели, считаем, что практика администрирования прав ребенка специализированным омбудсменом должна осуществляться не от имени Президента, а от имени государства в целом. Поэтому неотложным представляется предложение изменения формата специализированного омбудсмена по правам ребенка. В этой связи ключевыми положениями соответствующей трансформации является принятие Верховной Радой Украины Закона Украины «О Государственном уполномоченном по правам ребенка».

Таким законом, предусматривается упразднение института Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка и основывается новая независимая от центральных органов власти институция. В Законе Украины «О Государственном уполномоченном по правам ребенка» предлагается определить ряд концептуальных элементов правового статуса Уполномоченного. В частности:

1) Государственный уполномоченный по правам ребенка назначается Верховной Радой Украины по представлению Уполномоченного Верхов-

ной Рады Украины по правам человека сроком на семь лет;

2) в своей деятельности Уполномоченный по правам ребенка является независимым от органов власти, политических институций и общественных организаций органом аудита состояния соблюдения прав ребенка;

3) наделение Государственного уполномоченного по правам ребенка правом оперативного вмешательства в ситуации, при которых права ребенка нарушаются или есть основания считать, что создается угроза их нарушения со стороны должностных и служебных лиц органов власти и местного самоуправления, представителей педагогических коллективов, родителей детей, физических и юридических лиц. Такое оперативное вмешательство должно носить властно-предписывающий характер и является обязательным для выполнения соответствующими субъектами;

4) финансирование деятельности Государственного уполномоченного по правам ребенка осуществляется из центрального бюджета государства;

5) Государственный уполномоченный по правам ребенка имеет собственный аппарат и основывает региональные офисы представителей в областях. Региональные офисы Государственного уполномоченного по правам ребенка функционируют с целью обеспечения эффективной деятельности Уполномоченного и доступности осуществления личного приема детей, их родителей или лиц, которые их заменяют, представителей педагогических коллективов, представителей институтов гражданского общества и всех заинтересованных лиц по вопросам реализации прав ребенка, осуществления правовой защиты индивидуальных и коллективных прав детей, обеспечения личной безопасности детей на территории конкретной административно-территориальной единицы. По аналогии с региональными представительствами Уполномоченного Верховной Рады по правам человека региональные офисы Государственного уполномоченного по правам ребенка будут осуществлять мониторинг соблюдения прав и свобод ребенка, предоставлять предложения Уполномоченному относительно улучшения состоянию обеспечения прав и свобод ребенка, способствовать нала-

живанию взаимодействия Уполномоченного с другими органами власти, местного самоуправления, правоохранительными органами, представителями институтов гражданского общества, обеспечивать коммуникацию с гражданами по вопросам защиты прав детей, будут вести мониторинг нарушения прав ребенка, которые стали жертвой насилия в семье, будут информировать Государственного уполномоченного о ситуациях целесообразности применения права оперативного вмешательства с целью защиты прав и свобод граждан;

6) наделить Государственного уполномоченного по правам ребенка правом проведения мониторинга качества деятельности должностных и служебных лиц органов власти, местного самоуправления, учреждений и организаций, которые выполняют социально значимые функции относительно детей и указывать им на недостатки в этой деятельности;

7) Государственный уполномоченный по правам ребенка организует свою деятельность в тесном взаимодействии с институтами гражданского общества. Вышеприведенная модель создания независимого в управленческом и политическом отношении специализированного омбудсмена по правам ребенка должна потенциально повысить эффективность государственного контроля за соблюдением прав ребенка в Украине.

**Выводы.** По состоянию на сегодняшний день развитые зарубежные государства накопили значительный успешный опыт администрирования прав ребенка посредством функционирования омбудсмена по правам ребенка. В зависимости от исторических традиций формирования национальных правовых систем в зарубежных государствах статус детского омбудсмена имеет свои отличительные особенности, что выражается в разном объеме его правомочностей и социальной роли. Организационно-функциональный статус существующего в Украине института Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка требует определенной корректировке в части усиление гарантий политической независимости и улучшения организационных условий работы уполномоченного на местах. На наш взгляд, это будет способствовать улуч-





шенню качества администрирования прав детей в Украине и будет дополнительным импульсом для социального развития в государстве.

#### Список использованной литературы:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй «Про права дитини» від 20.11.1989 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021/](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_021/).

2. Указ Президента України «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» від 11.08.2011 р. № 811/2011 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2011/paran14#n14>.

3. Закриницька В.О. Омбудсмен з прав дитини в механізмі державного захисту прав, свобод і законних інтересів дітей: зарубіжний досвід [Текст] / В.О. Закриницька // Вісник Академії правових наук України: зб. наук. пр. – Х.: Право, 2012. – 2012 р. – № 4(71). – С. 346.

4. Марцеляк О.В. Інститут військового омбудсмена та перспективи його створення в Україні / О.В. Марцеляк // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 3. – С. 29–33.

5. Омбудсман в інтересах дітей // Громадянська Освіта. – 2007. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.khpg.org/index.php?id=1171955689/>.

6. History of CRIN // Child Rights International Network [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.crin.org/en/home/about/history-crin>.

7. Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces#ref2/>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Навроцкий Алексей Алексеевич** – аспирант юридического факультета Харьковского национального университета имени В.Н. Каразина

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Navrotskiy Aleksey Alekseyevich** – Postgraduate Student of Faculty of Law of V.N. Karazin Kharkiv National University

*Rexi2400@ukr.net*