

### РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

---

УДК 349.134

О.М. Кудрявцева

#### УПОВНОВАЖЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ПРАВ ДИТИНИ У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙ- НИХ ПРАВ ДИТИНИ

Стаття присвячена проблемам оптимізації діяльності та посилення ефективності дитячого омбудсмана в механізмі захисту конституційних прав дитини в Україні. Визначається зміст і структура механізму захисту прав дитини в Україні, характеризуються особливості її інституційної (організаційно-правової) складової. Наголошується на важливості для ефективного функціонування механізму захисту прав і свобод дитини в умовах сьогодення такої спеціалізованої інституції, як дитячий омбудсман. Досліджується сутність і зміст інституту дитячого омбудсмана та перспективи його розвитку в Україні. Аналізується конституційно-правовий статус Уповноваженого Президента України з прав дитини та шляхи його оптимізації з огляду на виклики і загрози, які нині постали перед дитиною, її життям і здоров'ям, законними інтересами, правами і свободами.

*Ключові слова: дитина, права та свободи дитини, захист конституційних прав і свобод дитини, механізм захисту прав і свобод дитини, дитячий омбудсман, Уповноважений Президента України з прав дитини.*

Статья посвящена проблемам оптимизации деятельности и усиления эффективности детского омбудсмана в механизме защиты конституционных прав ребенка в Украине. Определяется содержание и структура механизма защиты прав ребенка в Украине, характеризуются особенности ее институционной (организационно-правовой) составляющей. Акцентируется внимание на важности для эффективного функционирования механизма защиты прав и свобод ребенка в современных условиях такой специализированной институции, как детский омбудсман. Исследуются сущность и содержание института детского омбудсмана и перспективы его развития в Украине. Анализируется конституционно-правовой статус Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка и пути его оптимизации с учетом вызовов и угроз, которые на сегодня стоят перед ребенком, его жизнью и здоровьем, законными интересами, правами и свободами.

Ключевые слова: *ребенок, права и свободы ребенка, защита конституционных прав и свобод ребенка, механизм защиты прав и свобод ребенка, детский омбудсман, Уполномоченный Президента Украины по правам ребенка.*

The article is dedicated to the optimization of the activities and to the enhancement of the effectiveness of children's ombudsman in the mechanism of protection of the constitutional rights of the child in Ukraine. The content and structure of the mechanism of protection of children's rights in Ukraine are determined. The peculiarities of its institutional (organizational legal) component are characterised. The article focuses on the importance of specialized institution of children's ombudsman in the efficient functioning of the mechanism of protection of the rights and freedoms of the child in modern conditions. Nature and content of the institution of children's ombudsman and prospects of its development in Ukraine are researched. The constitutional legal status of the Commissioner of the President of Ukraine on the rights of the child and ways of its optimization, taking into account the challenges and threats that face today a child, his life and health, the legitimate interests, rights and freedoms, is analysed.

Key words: *child, children's rights and freedoms, protection of the constitutional rights and freedoms of the child, the mechanism of protection of the rights and freedoms of the child, children's ombudsman, the Commissioner of the President of Ukraine on the Rights of the Child.*

Перебіг сучасних політико-правових процесів в Україні відбувається за умови нечуваної за всю історію незалежності ескалації військового конфлікту на Сході України. Саме військово-політичний вектор визначає сучасність і майбутнє України, а вже похідними від нього є довгоочікувані в суспільстві реформи, конституційні зміни, анонсовані на Мінських переговорах у лютому 2015 року, нові кадрові призначення, що мають виявити ефективних державних управлінців тощо. Виходячи з цього можна стверджувати, що найважливішим завданням держави є конструктивне розв'язання воєнного конфлікту з мінімальними втратами населення, території і економіки.

Людські втрати під час будь-якого конфлікту є, по-суті, не відновлюваними ні в демографічному, ні в соціально-психологічному сенсі. Очевидно, що збільшення вбитих і поранених громадян України переносить військовий конфлікт на Сході України із площини пошуків можливого й бажаного примирення в прагматичний, але небезпечний для суспільства вимір "поразка – перемога", особливо, коли у конфлікті множаться дитячі смерті.

Станом на лютий 2015 року відповідно до даних, оприлюднених ООН, у військовому конфлікті на Сході України загинуло 5,6 тис. людей, 13,5 тис. отримали поранення, 159 жертв – це діти. Хоча, точних цифр на сьогодні не знає ніхто [8]. Адже лише в літаку Малайзійських авіаліній,

збитому минулого року в зоні військового конфлікту на Сході України, із 298 загиблих пасажирів і членів екіпажу біля третини були діти.

Але нині в Україні системно порушуються не лише особисті, а й інші конституційні права та свободи дитини. На тимчасово окупованих територіях окремих районів Донецької та Луганської областей діти позбавлені не лише права на безпечні умови для життя, а й права на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист. Непоодинокими є й випадки брутального порушення терористами Другого протоколу (2002 р.) Конвенції ООН про права дитини 1989 року [3] про унеможливлення участі дітей у збройних конфліктах. Про це свідчать численні випадки насильницької "мобілізації" в лави терористичних організацій дітей до 18 років.

Не менш гостро стоїть і проблема забезпечення та захисту конституційних прав дітей, які стали вимушеними переселенцями в Україні. Виходячи із того, що ООН засвідчує наявність в Україні на початок 2015 року біля 1 млн. "внутрішніх переселенців", біля третини із них, тобто приблизно 330 тисяч є діти. Очевидно, що ці діти потребують належного соціального захисту, а нерідко й спеціалізованої медичної та психологічної допомоги.

Зазначене змушує переосмислити існуючий в Україні механізм захисту прав і свобод людини та оптимізувати його в сучасних військово-політичних і соціально-економічних умовах. При цьому, особлива увага має бути приділена вдосконаленню механізму захисту дітей в умовах військового конфлікту. Адже посилення захисту конституційних прав і свобод дитини та реальні успіхи в цій правозахисній діяльності є важливою складовою утвердження українських гуманоцентричних цінностей.

Як відомо, в Україні за роки незалежності (1991–2015 рр.) утвердилася досить досконала система захисту конституційних прав і свобод дитини. Під нею слід розуміти, у першу чергу, систему закріплення у Конституції та законах України, міжнародних договорах України, інших актах чинного законодавства правових норм і принципів, якими визначаються та закріплюються основоположні конституційні права і свободи дитини, зобов'язання держави щодо їх практичної реалізації, а також механізми контролю за виконанням державою своїх зобов'язань, зокрема й міжнародних, у сфері утвердження, захисту та відновлення конституційних прав і свобод дитини.

При цьому, захист прав дитини є конституційним та міжнародно-правовим обов'язком сучасної Української держави, який реалізується за допомогою системи принципів, механізмів і процедурно-правових правил. Держава бере на себе зобов'язання захищати права індивіда за умов гарантування достатнього захисту суспільних інтересів. Однак, слід зазначити, що питання, пов'язані з охороною та захистом прав дитини, є одним із найважливіших та найскладніших питань в юридичній практиці. У повному обсязі права можуть бути забезпечені й захищені лише в демократичній

державі, кінцевою метою діяльності якої є забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

На нашу думку, ефективність захисту конституційних прав і свобод дитини залежить від дієвості, комплексності та повсюдності системи законодавчих й інституційних, міжнародних і національних, судових і позасудових механізмів утвердження захисту та поновлення відповідних прав. Для позначення цих механізмів як єдиної системи в юридичній науці застосовується категорія “механізм захисту конституційних прав дитини”.

Зазначимо, що не зважаючи на певне фіаско міжнародних гарантій, якого зазнала Україна в 2014–2015 роках унаслідок порушення Росією Будапештського меморандуму 1994 року та т.з. “великого” Договору про дружбу, співробітництво та партнерство з РФ 1997 рр., міжнародна складова механізму захисту прав дитини є потужною та до сьогодні виявляє свою ефективність.

Захист прав дитини й імплементація міжнародних стандартів у цій сфері є пріоритетним напрямом правозахисної діяльності держави й громадянського суспільства в Україні. Це підтверджується й системним характером конституційного законодавства у сфері прав дитини, і наявністю спеціалізованих інституцій, таких, як дитячий омбудсман, уповноважених здійснювати захист прав дитини. До того ж, Україна як одна із держав-засновниць ООН, є важливою складовою в механізмі міжнародного захисту прав дитини.

Так, 27 лютого 1991 року Україна однією з перших серед країн – членів ООН ратифікувала Конвенцію про права дитини, затверджену резолюцією № 44/25 ГА ООН від 20 листопада 1989 року [7], чим взяла на себе зобов’язання вживати усіх необхідних заходів для забезпечення та підтримання на належному рівні захисту прав та законних інтересів дитини. Важливим кроком щодо виконання таких зобов’язань стало створення в 1993 році Всеукраїнського комітету захисту прав дитини.

Пізніше положення Конвенції отримали свій розвиток і в Конституції України, що була прийнята 28 червня 1996 року. Зокрема, у статті 52 Основного Закону було закріплено один із найважливіших принципів – принцип рівності прав дітей, відповідно до якого “... діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним” [1].

Таким чином, міжнародний захист прав дитини – це сукупність правових норм, якими визначаються та закріплюються в договірному порядку права дитини, зобов’язання держав щодо практичної реалізації цих міжнародно-правових приписів, а також міжнародний механізм контролю за виконанням державами своїх міжнародних зобов’язань у цій галузі права та відновлення порушених прав не абстрактної, а конкретної дитини.

Міжнародні зобов'язання України у сфері захисту прав дитини отримали своє продовження та розвиток у Конституції та законах України (Закон України "Про охорону дитинства" від 26 квітня 2001 р. та ін. [6]). Положення останніх закріпили конституційну правосуб'єктність дитини в Україні та повноваження органів державної влади, їх посадових осіб щодо утвердження та захисту прав дитини.

Зокрема, Конституцією України встановлено низку гарантій захисту прав дитини в Україні, до яких, як видається, слід віднести: 1) неможливість внесення змін до Конституції України, якщо такі зміни передбачають скасування чи обмеження прав та свобод людини і громадянина (частина перша ст. 157 Конституції України); 2) покладання на державу обов'язку дотримуватися й захищати права та свободи людини і громадянина (частина друга ст. 3 Конституції України); 3) визнання прямої дії норм Конституції України, зокрема тих, які закріплюють права та свободи людини і громадянина в Україні (частина третя ст. 8 Конституції України); 4) встановлення в нормах Конституції України та інших законодавчих актах юридичної відповідальності громадян, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та посадових осіб за порушення прав і свобод дитини в Україні; 5) конституційне визнання права кожної дитини без будь-яких виключень чи обмежень захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань усіма засобами, не забороненими законом (частина п'ята ст. 55 Конституції України); 6) конституційне визнання права особи на правову допомогу (ст. 59 Конституції України); 7) конституційне закріплення права кожного на судовий захист (частина перша ст. 55 Конституції України); 8) закріплення в Конституції України та інших законодавчих актах демократичних принципів судочинства (ст.ст. 58–63, 129 Конституції України), гуманного ставлення до осіб, притягнутих до кримінальної та адміністративної відповідальності (ст.ст. 28–29 Конституції України); 9) конституційне закріплення системи спеціальних державних органів, до компетенції яких належать повноваження щодо захисту конституційних прав і свобод людини (Конституційний Суд України); 10) закріплення в Конституції України інших видів гарантій прав і свобод людини (основ демократичної системи влади, основних напрямів соціально-економічної політики України як соціальної держави) [1].

Законодавчий механізм захисту конституційних прав дитини в Україні продовжує вдосконалюватися шляхом: 1) запровадження міжнародних стандартів у сфері захисту прав дитини; 2) підготовки та прийняття нових законодавчих актів, які регулюватимуть суспільні відносини у сфері захисту прав дитини; 3) подальшої гуманізації національного законодавства щодо забезпечення прав дитини; 4) вдосконалення компетенції, форм, методів діяльності уповноважених державних органів, на яких

покладено обов'язки щодо захисту прав дитини в Україні; 5) всебічне використання здобутків юридичної науки для вдосконалення чинного законодавства та правотворчої практики у сфері захисту прав дітей [2, с. 11, 3].

Але законодавчий механізм захисту конституційних прав і свобод дитини виявляє свою ефективність лише за умови свого продовження в інституційному, або ж організаційно-правовому механізмі захисту прав дитини. На сьогодні в Україні утвердилася та функціонує, навіть з огляду на військово-політичний конфлікт на Сході України, доволі дієва система суб'єктів, які відповідно до Конституції та законів України зобов'язані чи наділені правом захищати права і свободи дитини. Серед них: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, суди загальної юрисдикції, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений Президента України з прав дитини, адвокатура та правоохоронні органи України тощо.

Загалом ці суб'єкти поділяються на позасудові та судові. Останні уповноважені здійснювати судовий захист і поновлення порушених конституційних прав людини, включаючи і дітей. У випадку використання всіх національних засобів правового захисту, діти мають право звертатися за захистом своїх основоположних прав і свобод до відповідних міжнародних установ і організацій, учасником яких є України. Такою інстанцією для українців найчастіше стає Європейський суд з прав людини. Порядок виконання його рішень установлений Законом України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" від 23 лютого 2006 р. [5].

Водночас, судовий захист прав і свобод дитини, а тим більше через звернення до Європейського суду з прав дитини, має свої недоліки. По-перше, підставою судового захисту прав і свобод дитини є відповідний делікт, який засвідчує малоефективність діяльності парламенту, глави держави та органів виконавчої влади у сфері позасудового захисту прав дитини. По-друге, судовий захист є відтермінованим у часі й не дозволяє швидко поновлювати порушені права і свободи дитини.

Більш перспективним в умовах сьогодення вбачається посилення позасудових суб'єктів захисту прав дитини. Їх, на наш погляд, можна поділити на загальні та спеціальні. До перших слід віднести Верховну Раду України, яка визначає права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод (ст. 92 Конституції України) [1] та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, що здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101) [1]; Президент України як гарант дотримання прав і свобод людини (ст. 102 Конституції) [1]; Кабінет Міністрів України, що вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина (ст. 116 Конституції) [1], а також цен-

тральні та місцеві органи виконавчої влади, магістральною функцією яких є захист прав людини.

Водночас, в Україні в 2011 році був сформований і діє інститут спеціального або ж спеціалізованого захисту прав дитини – дитячий омбудсман. Цей інститут не є винаходом України. Уперше інститут дитячого омбудсмана з'явився в 1981 році в Норвегії і нині діє в низці держав-учасниць Європейського Союзу. До прикладу, в Литві посада Контролера з прав дитини була введена в 2000 році.

Створення ж інституту дитячого омбудсмана в Україні відповідає положенням Конвенції ООН з прав дитини й корелюється з рекомендаціями Комітету ООН із прав дитини. Відповідні Укази Президента України “Про Уповноваженого Президента України з прав дитини” та “Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини” були видані 11 серпня 2011 року [4]. Останнім указом глави держави було затверджено Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини і, по-суті, визначено основи його правового статусу.

Відповідно до Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини Уповноважений забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері. Тобто, дитячий омбудсман забезпечує реалізацію Президентом України його конституційної правозахисної функції щодо дітей.

Зміст правового статусу визначається його завданнями, функціями і повноваженнями. До таких Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини відносить:

- 1) постійний моніторинг додержання в Україні конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері та внесення в установленому порядку Президентові України пропозицій щодо припинення й запобігання повторенню порушень прав і законних інтересів дитини;
- 2) внесення Президентові 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 [4].

Зазначимо, що діяльність інституту дитячого омбудсмана у 2011–2013 роках мала певні здобутки у правотворчій і правозастосовній сферах. До них, зокрема, можна віднести Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року тощо.

Водночас, після Революції гідності та відставки першого дитячого омбудсмана Ю. Павленка тривалий час питання продовження роботи цієї інституції в Україні залишалось не вирішеним із багатьох причин. Але запит

суспільства щодо спеціалізованого позасудового, а відповідно й більш оперативного, захисту прав і свобод дитини призвів до поновлення роботи Уповноваженого Президента України з прав дитини. 18 грудня 2014 року Президент України П. Порошенко призначив на цю посаду М. Кулебу.

На нашу думку, перед дитячим омбудсманом в Україні постали значні виклики. Їх реалізація передбачає як розробку проєктів актів чинного законодавства, так й ініціювання організаційних заходів щодо забезпечення координативної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і інститутів громадянського суспільства щодо:

- організації евакуації із зони проведення антитерористичної організації (АТО) всіх дітей, які перебувають у дитячих будинках з їх подальшим розміщенням;

- сприяння евакуації дітей, які хочуть покинути зону проведення АТО, з їх подальшим розміщенням та забезпеченням здійснення права на освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення;

- забезпечення належних умов проживання та навчання дітям, які вже покинули зону проведення АТО й стали вимушеними переселенцями;

- унормування на законодавчому рівні правового статусу та механізмів соціального захисту дітей із АР Крим, окремих районів Донецької та Луганської областей, які стали вимушеними переселенцями;

- створення програми адаптації та допомоги дітям із АР Крим, окремих районів Донецької та Луганської областей, які стали вимушеними переселенцями в Україні.

З метою забезпечення цілеспрямованості та систематичності вирішення вищезазначених завдань, що на сьогодні постали перед українським суспільством, необхідно виробити й затвердити Національну стратегію захисту прав і свобод дитини в Україні. При цьому, напрацювання відповідної Стратегії має стати пріоритетом у діяльності не лише омбудсмана, а й правозахисних організацій, волонтерських рухів, представників науково-експертного середовища, що опікуються правами дитини та їх захистом в Україні.

### Використана література:

1. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Кудрявцева О. М. Конституційно-правові основи захисту прав дитини в Україні / О.М. Кудрявцева : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – К., 2014. – 21 с.



3. Кудрявцева О. М. Нормативно-правове забезпечення конституційних прав дитини в Україні / О. М. Кудрявцева // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 8. – С. 19 – 25.
4. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11 серпня 2011р. № 811/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
6. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142.
7. Про ратифікацію Конвенції про права дитини: Закон України від 27 лютого 1991 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 13. – Ст. 145.
8. Скрипник О. Койко-место для реабилитации государства // Зеркало недели. – 2015. – № 6. – С. 1, 13.

УДК 351.9:349.2

**Г. В. Терела**

### **СУТІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ**

У статті на основі проведеного аналізу існуючих у науковій літературі поглядів уточнені основні складові сутнісно-змістовної характеристики понять “нагляд” і “контроль” за додержанням законодавства про працю як структурних елементів системи державного управління. Визначено спільні та відмінні риси нагляду і контролю.

*Ключові слова: нагляд, контроль, контрольно-наглядова діяльність, контрольно-наглядові органи.*

В статье на основании проведенного анализа существующих в научной литературе взглядов уточнены основные составляющие сущностно-содержательной характеристики понятий “надзор” и “контроль” за соблюдением законодательства о труде как структурных элементов системы государственного управления. Определены общие и отличительные черты надзора и контроля.

*Ключевые слова: надзор, контроль, контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорные органы.*

On the basis of the analysis of the existing scientific viewpoints the principal content-characteristics components of the concepts of “supervision” and “control” over the observance of labor legislation as structural elements of public administration have been clarified. Common and distinctive features of supervision and control have been determined.

*Key words: supervision, control, control and supervision activities, oversight bodies.*