



## ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ЭФФЕКТИВНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ УКРАИНЫ ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА

**Оксана ШИЩАК-КАЧАК,**

аспирант кафедры гражданского права  
Юридического института

Прикарпатского национального университета имени Василя Стефаника

### Summary

The article investigates features of establishment and functioning of Commissioner for Children's Rights. The author conducts comparison between current legal status of Ombudsman for Children's Rights and its compliance with basic international principles and standards in field of implementation and protection of human rights. In particular, it is analyzed issues such as independence of Commissioner of President of Ukraine on children's rights and guarantees of its operations and scope of responsibilities, taking into account rights and obligations of Representative of Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights. As the result of research it is proposed creation of totally independent, self-control and oversight body – the Ombudsman for Children's rights.

**Key words:** Ombudsman for Children's Rights, Paris Principles, instruments of response, monitoring of observance of rights, appeal of citizens.

### Аннотация

Статья посвящена исследованию особенностей создания и функционирования Уполномоченного по правам ребенка. Осуществляется сравнение правового статуса действующего омбудсмана по правам ребенка и его соответствие основным международным принципам и стандартам в сфере осуществления и защиты прав людей. В частности, исследуются такие вопросы, как независимость Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка и гарантии обеспечения его деятельности и объем полномочий, с учетом прав и обязанностей Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. По результатам исследования предлагается создание независимого, самостоятельного контрольно-надзорного органа – Уполномоченного по правам ребенка.

**Ключевые слова:** омбудсмен по правам ребенка, Парижские принципы, акты реагирования, мониторинг соблюдения прав, обращения граждан.

**Постановка проблемы.** В соответствии с международными нормами и положениями национального законодательства, дети, в силу своего физического, психического и интеллектуального развития, требуют особой заботы и помощи, включая надлежащую правовую защиту [1; 2; 3].

Вопрос эффективного осуществления и защиты прав детей всегда был актуальным, ведь демонстрирует уровень развития общества и гуманности права в государстве.

В связи с ратификацией Конвенции ООН о правах ребенка от 20.11.1989 г., Украина взяла на себя обязательства не только уважать и обеспечивать права ребенка, а также защищать от дискриминации, насилия, незаконного употребления наркотических средств и психотропных веществ, эксплуатации и т. д. (ст. 2, 33, 34 Конвенции ООН о правах ребенка) [4].

Учитывая неутешительные статистические данные нашего государства по увеличению количества детей, которые оказались в сложных жизненных обстоятельствах, значительного количества детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки (в конце 2013 года насчитывалось 31 595 детей, которые

оказались в сложных жизненных обстоятельствах, 90 772 детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки), актуальным становится вопрос реформирования и совершенствования действующего правозащитного института по соблюдению прав ребенка [5].

**Актуальность темы исследования.** В научной литературе вопросы правового статуса омбудсмана неоднократно освещали такие ученые, как Ю. Денежный, К. Закоморна, А. Марцеляк, В. Тацій, Ю. Тодика, М. Фоменко и др. Однако, проблематика института Уполномоченного по правам ребенка в качестве независимого органа, разграничение его компетенции с деятельностью Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека (далее – Уполномоченный ВРУ по правам человека) является малоисследованной.

**Цель статьи** заключается в исследовании особенностей создания и функционирования Уполномоченного по правам ребенка в качестве независимого контрольно-надзорного органа.

**Изложение основного материала.** В соответствии с Указом Президента Украины от 11 августа 2011 года № 811/2011 (далее – Указ ПУ от 11.08.2011 г.), с це-

лью обеспечения надлежащих условий для реализации гражданских, экономических, социальных и культурных прав детей в Украине был введен институт Уполномоченного Президента Украины по правам ребенка (далее – Уполномоченного ПУ по правам ребенка) [6].

Однако, на практике в процессе реализации закрепленных полномочий оказалось немало несоответствий его правового статуса основным европейским требованиям и стандартам, предъявляемым к такого рода правовым институтам.

Это, прежде всего, касается таких вопросов, как независимость Уполномоченного ПУ по правам ребенка и гарантии обеспечения его деятельности и объем полномочий, с учетом прав и обязанностей Уполномоченного ВРУ по правам человека.

Остановимся подробнее на каждом из вышеупомянутых проблемных аспектов.

Согласно сформулированным принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающимся поощрением и защитой прав человека, которые были разработаны ООН и закреплены в приложении Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20.12.1993 г. «Национальные институты



по содействию и защите прав человека» (далее – Парижские принципы), национальная организация должна наделяться более широкими полномочиями, а одной из гарантий ее независимости является финансовая самостоятельность и плюралистический состав [7].

Основные принципы деятельности Уполномоченного ПУ по правам ребенка закреплены в частях 2, 5 Указа ПУ от 11.08.2011 г. в соответствии с решением главы государства. Уполномоченный руководствуется в своей деятельности Конституцией Украины, законами Украины, актами и поручениями Президента Украины и др. Обеспечение деятельности Уполномоченного осуществляется соответствующим структурным подразделением Администрации Президента Украины [6].

То есть, Уполномоченный ПУ по правам ребенка по сути выполняет функции главы государства по обеспечению соблюдения конституционных прав ребенка, о чем прямо указано в ч. 1 вышеупомянутого Указа [6].

Одной из гарантий независимости от всех ветвей государственной власти, включая законодательную, по мнению М.В. Фоменко, является избрание и назначение на должность омбудсмана по правам ребенка парламентом [8, с. 189].

Мы считаем целесообразным согласиться с позицией ученого, однако с определенными замечаниями.

Да, действительно, формирование должности омбудсмана парламентом позволит получить независимый и функционально самостоятельный орган, если: срок его полномочий не будет совпадать со сроком полномочий органа, который его создал; он будет отчетываться о своей деятельности органу законодательной власти [8, с. 190].

Однако несколько спорной является предложение ученого по поводу названия омбудсмана – Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам ребенка [8, с. 190].

Если мы говорим о самостоятельности, беспристрастности, независимости контрольно-надзорного органа от всех органов государственной власти, выполнения им собственных, а не делегированных функций, то целесообразно было бы, по нашему мнению, говорить о введении института Уполномоченного по правам ребенка без указания конкретного органа государственной власти.

Одним из самых дискуссионных является вопрос соотношения правового статуса Уполномоченного ВРУ по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка.

К сожалению, в науке вариантам решения этой проблемы не уделено должное внимание. В своих научных трудах ученые, в основном, отмечают необходимость нормативного урегулирования взаимодействия Уполномоченного ВРУ по правам человека и Уполномоченного по правам ребенка, а также местных его представителей [8, с. 189].

В 2008 году в Верховной Раде Украины был зарегистрирован проект ЗУ №2580 «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам ребенка», который был в дальнейшем отклонен и снят с рассмотрения [9].

В соответствии с п. 1 и п. 1.1 заключения Главного научно-экспертного управления относительно вышеупомянутого законопроекта, Конституция Украины не предусматривает возможности введения другого, кроме Уполномоченного ВРУ по правам человека, института парламентского контроля за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе прав ребенка [9].

Предлагая внесение изменений в Конституцию Украины и другие нормативно-правовые акты, мы не говорим об уменьшении прав и обязанностей Уполномоченного по правам человека, ведь дети, кроме своего специального статуса, имеют и общий статус человека, надзор за соблюдением прав которых он осуществляет.

По нашему мнению, целесообразно, в первую очередь, дополнить ЗУ «О правовом статусе Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека» от 23.12.1997 г. положением следующего содержания: в вопросах, связанных с защитой прав ребенка, Уполномоченный ВРУ по правам человека должен сотрудничать с Уполномоченным по правам ребенка.

Таким образом, в условиях функционирования двух независимых омбудсменов, очень важным является вопрос определения их компетенции.

Поэтому остановимся подробнее на правах и обязанностях Уполномоченного по правам ребенка, с учетом зарубежного опыта и действующего законодательства.

Практически для всех омбудсменов по правам ребенка общим является мо-

нитинг соблюдения прав ребенка (п. 3 Положение об Уполномоченном ПУ по правам ребенка) [6].

Соответственно, возникает вопрос по поводу реализации результатов этого наблюдения.

С учетом норм действующего законодательства, Уполномоченный ПУ по правам ребенка вносит Президенту Украины предложения по пресечению и предотвращению повторения нарушений прав и законных интересов ребенка (п. 1 ч. 3 Указа) [6].

Поскольку, согласно предложенной модели, Уполномоченный по правам ребенка создается парламентом и подает ему ежегодный доклад, целесообразно предусмотреть на законодательном уровне возможность Уполномоченного по правам ребенка вносить в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав детей.

Как уже отмечалось ранее, омбудсмен по правам ребенка должен быть независимым и самостоятельным органом. И поэтому для эффективного осуществления своих полномочий он должен иметь право реагировать на выявленные нарушения по аналогии с актами реагирования Уполномоченного ВРУ по правам человека.

Мы считаем целесообразным закрепить следующие особенности представления Уполномоченного по правам ребенка: 1. Уполномоченный может обращаться к должностным и служебным лицам органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, независимо от формы собственности, с требованием о принятии соответствующих мер по обеспечению интересов детей или устранению выявленных нарушений прав и свобод ребенка. 2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, независимо от формы собственности, их должностные и служебные лица, получившие представление Уполномоченного, обязаны рассмотреть его немедленно, и не позднее месячного срока сообщить Уполномоченному о принятых мерах или о причинах их невыполнения в письменной форме.

По поводу конституционного представления Уполномоченного ВРУ по правам человека, то, конечно, аналогии не может быть. Поскольку в соответствии



со ст. ст. 40, 41 ЗУ «О Конституционном Суде Украины» от 16.10.1996 г., ч. 3 ст. 13 ЗУ «О правовом статусе Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека» от 23.12. 1997 г., субъектом права на обращение в Конституционный Суд Украины с представлением является Уполномоченный ВРУ по правам человека [10; 11].

Поэтому, при наличии сведений о нарушении прав и законных интересов детей Уполномоченный по правам ребенка может обратиться к Уполномоченному ВРУ по правам человека для оформления конституционного представления.

Однако, это касается порядка обращения в Конституционный Суд Украины.

В дальнейшем Уполномоченный по правам ребенка должен иметь возможность присутствовать на заседаниях Конституционного Суда Украины.

Если Уполномоченный ВРУ по правам человека обращается в Конституционный Суд Украины с собственной инициативой по вопросам, касающимся прав детей, то он, в соответствии с предложенным положением об обязанности сотрудничать с Уполномоченным по правам ребенка, должен ему сообщить об этом.

Учитывая объем исследуемого материала и требования к научной публикации, остановимся подробнее на вопросе оснований для осуществления дел и назначения проверок Уполномоченным по правам ребенка.

По мнению М.В. Фоменко, для полной реализации цели деятельности этого органа важно предусмотреть для него возможность открытия производства не только по обращению граждан, но и по собственной инициативе [8, с. 190].

Если проанализировать зарубежное законодательство, то в Норвегии уполномоченный по правам ребенка, наряду с защитой интересов отдельных детей, представляет интересы норвежских детей в целом. А вот шведский омбудсмен не имеет полномочий по рассмотрению конкретных дел и работает в направлении укрепления и расширения прав и интересов всех детей [12, с. 348].

В законопроекте «Об Уполномоченном ВРУ по правам ребенка» от 30.05.2008 г. было предложено два основания для осуществления дел и назначения проверок: обращение граждан Украины, иностранцев, лиц без гражданства или их представителей, и сведений, распространенных средствами

массовой информации и с помощью интернета [10].

В контексте нашего исследования целесообразно заметить, что в соответствии с Положением о представителях Уполномоченного ВРУ по правам человека, последние рассматривают только обращения лиц (п. 5.4) и участвуют в подготовке предложений Уполномоченному по открытию производства по делам о нарушении прав и свобод человека, контролируют их ход (п. 5.7) [13].

**Выводы.** Итак, учитывая международные нормы и стандарты в сфере осуществления и защиты прав человека, в частности, прав ребенка, а также проблемные аспекты действующего национального законодательства, считаем целесообразным реорганизацию существующего института омбудсмена по правам ребенка и создание независимого, самостоятельного контрольно-надзорного органа – Уполномоченного по правам ребенка, который должен активно сотрудничать с Уполномоченным ВРУ по правам человека и осуществлять свою деятельность на основе конституционного ЗУ «Об Уполномоченном по правам ребенка».

При этом обязанность сотрудничества должна быть закреплена как в последнем нормативно-правовом акте, так и в ЗУ «О правовом статусе Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека».

Поэтому предлагаем дополнить ст. 1 вышеупомянутого Закона положением следующего содержания: «В вопросах, связанных с защитой прав ребенка, Уполномоченный ВРУ по правам человека должен активно сотрудничать с Уполномоченным по правам ребенка».

Считаем необходимым предусмотреть на законодательном уровне следующие основные полномочия Уполномоченного по правам ребенка: мониторинг соблюдения прав ребенка; внесение в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав детей; возможность присутствовать на заседаниях Конституционного Суда Украины и др.

Основаниями для осуществления дел и назначения проверок Уполномоченным по правам ребенка является обращение граждан Украины, иностранцев, лиц без гражданства, их представителей и организаций, а также по собственной инициативе.

Для эффективного осуществления своих полномочий, омбудсмен по правам

ребенка должен иметь право реагировать на выявленные нарушения, по аналогии с представлением Уполномоченного ВРУ по правам человека.

В связи с тем, что Уполномоченный по правам ребенка не является субъектом права на обращение в Конституционный Суд Украины с представлением, считаем необходимым дополнить ст. 16 ЗУ «О правовом статусе Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека» п. 4 и выложить в следующей редакции:

«Уполномоченный осуществляет свою деятельность на основании сведений о нарушении прав и свобод человека и гражданина, которые получает:

- 1) по обращению граждан Украины, иностранцев, лиц без гражданства или их представителей;
- 2) по обращению народных депутатов Украины;
- 3) по собственной инициативе;
- 4) по обращению Уполномоченного по правам ребенка».

#### Список использованной литературы:

1. Декларація прав дитини. Резолюція 1386 (XIV) Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1959 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_384](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_384). Дата доступу : 25.03.2015.
2. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015). Дата доступу : 25.03.2015.
3. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 року № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21. – Ст. 135.
4. Конвенція ООН «Про права дитини» від 20 листопада 1989 р. (Рат. 27.02.1991 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 13. – Ст. 145.
5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovid/dopovid\\_2014b.pdf](http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovid/dopovid_2014b.pdf). Дата доступу : 25.03.2015.
6. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини, Положення про Уповноваженого Президента з



прав дитини : Указ Президента України від 11 серпня 2011 р. № 811/2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>. Дата доступу : 25.03.2015.

7. Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини [Парижські принципи] : Додаток до резолюції 48/134 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/international-cooperation/international-instruments/paris-principles.html>. Дата доступу : 25.03.2015.

8. Фоменко М.В. Щодо запровадження інституту омбудсмена з прав дитини в Україні. [Електронний ресурс] / М.В. Фоменко // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. «Право» . – 2011. – Вип. 17. – С. 186-191. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znphnpu\\_pravo\\_2011\\_17\\_30.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znphnpu_pravo_2011_17_30.pdf). Дата доступу : 25.03.2015.

9. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав дитини: законопроект від 30.05.2008 року № 2580. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=32654](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32654). Дата доступу : 25.03.2015.

10. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

11. Про правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

12. Закриницька В.О. Омбудсмен із 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. / Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2012. – 2012 р. № 4 (71). – С. 346-356.

13. Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 26.07.2012 № 7/8-12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v07\\_8715-12](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v07_8715-12). Дата доступу : 25.03.2015.

## ПРАВО ПОСТОЯННОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ УЧАСТКОМ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА ЮРИДИЧЕСКОЙ СУДЬБЫ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА И ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ, КОТОРЫЕ НА НЕМ РАСПОЛОЖЕНЫ

Мария ЩЕРБИНА,

аспирант кафедры земельного и аграрного права юридического факультета  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

### Summary

The article deals with issue of implementation of superficies solo cedit principle. The author studies transfer of permanent land tenancy title in case of ownership title of a house, a building or a structure transfer. The author suggests ways of implementation of superficies solo cedit principle in such situation.

**Key words:** superficies solo cedit principle, right of permanent land tenancy, ownership.

### Аннотация

Статья посвящена актуальному вопросу реализации принципа единства юридической судьбы земельного участка и объектов недвижимости, которые на нем расположены. Щербина М.С. исследует переход права постоянного пользования земельным участком при переходе права собственности на объекты недвижимости, которые на нем расположены. В своей статье автор предлагает пути обеспечения реализации принципа единства юридической судьбы земельного участка, находящегося на праве постоянного пользования, и объектов недвижимости, которые на нем расположены.

**Ключевые слова:** принцип единства юридической судьбы земельного участка и объектов недвижимости, которые на нем расположены, право постоянного пользования, право собственности.

**Постановка проблемы.** Согласно принципу единства юридической судьбы земельного участка и объектов недвижимости, которые на нем расположены (ст. 120 ЗК Украины [1], ст. 377 ГК Украины [2]), при переходе права собственности на здание или сооружение одновременно переходит право собственности на землю или право землепользования в том же объеме и на том же правовом титуле, которое имел владелец здания или сооружения. Однако, нельзя говорить о полном воплощении данного принципа, поскольку при реализации принципа единства юридической судьбы земельного участка и объектов недвижимости, которые на нем расположены, возникает ряд проблем. В частности, мешает реализации упомянутого принципа конструкция права постоянного пользования земельным участком.

**Актуальность темы исследования.** При решении вопроса перехода

права постоянного пользования земельным участком при переходе прав на здание или сооружение на практике возникает немало конфликтов, которые выливаются в значительное количество судебных споров.

Проблемы, связанные с переходом права постоянного пользования земельным участком при переходе права собственности на здание или сооружение, активно исследуются в теории земельного права, в частности, А.Н. Мирошниченко, В.В. Носиком, П.Ф. Кулиничем и другими. Вместе с тем, в науке земельного права отсутствует комплексное исследование данного вопроса.

**Цель.** Поиск путей обеспечения реализации принципа единства юридической судьбы земельного участка и объектов недвижимости, которые на нем расположены, в случае, когда земельный участок находится на праве постоянного пользования.