

УДК 342.1

ОКРЕМІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ДИТИНИ ПІД ЧАС ЗБРОЙНИХ КОНФЛІКТІВ В УКРАЇНІ

SEPARATE DIRECTIONS OF IMPROVEMENT ADMINISTRATIVELY OF THE LEGAL PROVIDING OF RIGHTS FOR A CHILD DURING THE ARMED CONFLICTS IN UKRAINE

Пшенична А.В.,

здобувач

Державного науково-дослідного інституту МВС України

У статті розглянуто поняття «війна» та «збройний конфлікт». Проаналізовано проблеми забезпечення прав дитини в умовах збройного конфлікту. На основі науково-теоретичних узагальнень автором визначено окремі напрями удосконалення адміністративно-правового забезпечення прав дитини під час збройного конфлікту в Україні.

Ключові слова: дитина, права дитини, удосконалення, адміністративно-правове забезпечення, війна, збройний конфлікт.

В статье рассмотрены понятия «война» и «вооруженный конфликт». Проанализированы проблемы обеспечения прав ребенка в условиях вооруженного конфликта. На основе научно-теоретических обобщений автором определены отдельные направления усовершенствования административно-правового обеспечения прав ребенка во время вооруженного конфликта в Украине.

Ключевые слова: ребенок, права ребенка, усовершенствование, административно-правовое обеспечение, война, вооруженный конфликт.

In the article concepts are examined war and armed conflict. The problems of providing of rights for a child are analysed in the conditions of the armed conflict. On the basis of theoretical generalizations separate directions of improvement of the administrative and legal providing of rights for a child are certain an author during the armed conflict in Ukraine.

Key words: child, rights for a child, improvement, administratively legal providing, war, armed conflict.

Актуальність теми. Як свідчать історичні факти, протягом усієї своєї історії людство бореться за свої інтереси, частіше зі зброєю в руках. На початку 2014 р. силами терористичних угруповань за підтримки Російської Федерації в Україні було спровоковано збройний конфлікт, який охопив Донецьку та Луганську області. Останнє обумовило необхідність проведення на сході України антитерористичної операції (АТО), рішення про початок якої було прийнято на засіданні Ради національної безпеки і оборони України 13 квітня 2014 р. Відповідно до Закону України від 2 вересня 2014 р. «Про тимчасові заходи в період антитерористичної операції», територією проведення антитерористичної операції (АТО) є територія України, на якій розташовані населені пункти, де проводиться антитерористична операція [1]. За оцінкою впливових міжнародних експертів, за період проведення АТО українська сторона послідовно дотримується міжнародних правил ведення війни [2].

Негативним наслідком збройного конфлікту, окрім усього іншого, є порушення прав людини, особливо прав найбільш вразливих категорій населення. Так, ситуація

на сході України породжує все нові фактори посягання на права дитини. Зазначене обумовлює необхідність наукових напрацювань та практичного удосконалення окремих напрямів адміністративно-правового забезпечення прав дитини під час збройних конфліктів.

Питанням забезпечення прав людини, зокрема, адміністративно-правовими засобами, присвячено праці вітчизняних та зарубіжних науковців-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, А.І. Берлача, І.П. Голошніченка, П.В. Діхтієвського, Р.А. Калюжного, А.А. Кармолицького, А.Т. Комзюка, Т.Г. Корж-Ікаєвої, Є.Б. Кубка, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, В.І. Курила, В.І. Олефіра, В.П. Петкова, В.М. Поповича, Т.О. Проценка, О.П. Рябенко, В.В. Цветкова, В.О. Шамрая та ін. У розробку проблематики збройного конфлікту найбільш вагомий, на нашу думку, внесок зробили В.А. Батирь, В.О. Котигоренко, А.С. Поспелов, В.О. Целуйко та ін.

Водночас умови наявності збройного конфлікту на території України на разі обумовлюють посилення уваги науковців до проблеми забезпечення прав дитини як най-

більш уразливої частини населення. У практичній сфері необхідними є розробка відповідного законодавства; здійснення систематизації існуючих адміністративних норм; всебічне удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення прав дитини. У теоретичній сфері необхідно здійснити науково-теоретичні узагальнення та визначити окремі правові поняття.

Метою пропонованого дослідження є виокремлення основних напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення прав дитини під час збройного конфлікту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Війна – це складне суспільно-політичне явище, пов'язане з розв'язанням протиріч між державами, народами, національними і соціальними групами з переходом до застосування засобів збройної боротьби, що відбувається у формі бойових дій (збройних конфліктів) між їхніми збройними силами. За визначенням військового теоретика Карла фон Клаузевіца, війна є продовження політики іншими засобами. Відповідно до широкого значення терміну, під воєнним конфліктом розуміється будь-яка воєнна акція із застосуванням збройної сили. У вузькому значенні воєнний конфлікт – це відкрите озброєне зіткнення, найчастіше на державному кордоні, пов'язане з порушенням кордону, обмеженням чи спробою обмеження суверенітету тієї або іншої держави.

Поряд зі збройною боротьбою (збройним конфліктом), як її головним і вирішальним засобом, під час війни відбуваються політична, дипломатична, економічна, інформаційна та інші види боротьби, які підпорядковуються її цілям та інтересам. У цьому сенсі війна – це організоване озброєне насильство, метою якого є досягнення політичних цілей [3]. Отже, збройний конфлікт є частиною війни, що виражається в збройній боротьбі сторін – учасників конфлікту.

Аналіз літератури уможливорює виділення відмінностей між станом війни і збройним конфліктом. Юридичними ознаками війни, зокрема, є: формальний акт її оголошення; розірвання дипломатичних відносин між воюючими державами; анулювання двосторонніх договорів; введення спеціального правового режиму з частковим обмеженням прав і свобод людини [4, с. 345]. Для військового (збройного) конфлікту характерними ознаками є: обмеження цілей та мети; дія норм внутрішньодержавного, а не міжнародного права; докорінна зміна державного механізму, як правило, не відбувається. Найчастіше під збройним конфліктом розуміється збройна боротьба між державами або між державою та антиурядовими військовими формуваннями. Дане поняття зазвичай застосовують тоді, коли народ чи нація борються за свою незалежність [5, с. 9]. У теорії збройний конфлікт частіше отождолюють з воєнним конфліктом, під яким розуміють гостру форму вирішення протиріч між державами, що характеризується двостороннім застосуванням воєнної сили.

Загалом, у світі щоденно під час збройних конфліктів гинуть та отримують поранення тисячі цивільних осіб. Більшу половину цих жертв становлять діти. За даними Дитячого Фонду ООН, за останнє десятиліття у ході збройних конфліктів загинуло 2 млн. дітей; 6 млн. залишилися без домівок; 12 млн. отримали поранення чи залишилися інвалідами. Сьогодні у країнах світу у понад 30-ти збройних конфліктах беруть участь щонайменше 300 тис. дітей-солдатів. Ці вражаючі цифри свідчать про те, що проблема захисту дітей і дотепер залишається неврегульованою як у світі, так і в Україні.

Найбільш кричущим порушенням прав дитини під час збройного конфлікту є порушення права на життя. Як повідомив Уповноважений Президента України з прав дитини Микола Кулеба, від початку конфлікту на Донбасі загинули більше 65 дітей, 127 були поранені [6]. За оцінками UNICEF, постраждалих дітей принаймні 240, з яких 68 загинуло та 180 поранено, і реальна кількість вважається набагато більшою [7].

Події в регіоні зумовили появу нової категорії населення – внутрішньопереміщених осіб (ВПО). За інформацією УВКБ ООН, станом на 12 червня 2015 р. кількість внутрішньопереміщених осіб досягла понад 1 млн. 300 тис. За інформацією UNICEF, станом на 15 травня 2015 р. внутрішньопереміщених дітей в Україні налічувалося 161 358 [8]. Згідно даних Державної служби з надзвичайних ситуацій, у період найбільшого загострення протистояння між сторонами (січень-лютий 2015 р.) з Донецької та Луганської областей загалом були евакуйовані 8 959 осіб, зокрема, 2 012 дітей. Однак діти деяких будинків-інтернатів не були своєчасно евакуйовані, і на разі за умов відсутності контакту із ними це вже фактично не є можливим. Також не здійснено евакуацію дітей із закладів, які перебувають у безпосередній близькості до лінії протистояння між військовими силами України та угрупованнями «ДНР-ЛНР» [9].

Іншою кричущою проблемою, що потребує негайного розв'язання, є унеможливлення отримання дітьми поранень та каліцтв від вибухових пристроїв, які залишилися після боїв. Міністерство охорони здоров'я України разом із UNICEF у березні 2015 р. запровадили систему моніторингу смертельних випадків та поранень дітей через міни та вибухові предмети. Лише за одну добу спеціалістами Державної служби з надзвичайних ситуацій вилучається у середньому від 21 до 36 боєприпасів [10].

Досить гострими на сьогодні є проблеми дотримання прав дітей на адекватний рівень життя, оскільки багато сімей за лінією розмежування не мають джерел існування та позбавлені доступу до соціального захисту. Ізольованість населених пунктів на неконтрольованій території та високі ціни на продукти загострюють гуманітарні проблеми та ускладнюють доступ до елементарних потреб.

Ще одним проблемним питанням є якість освіти та доступ до неї на неконтрольованих Україною територіях. Унаслідок бойових дій було пошкоджено щонайменше 60% з 300 шкіл, розташованих на цих територіях, п'ять шкіл у Луганську було повністю знищено. Більшість шкіл на разі працює, проте місто залишили майже 35% вчителів, що не може не позначитися на місцевій системі освіти. Виплати зарплатні вчителям затримуються на кілька місяців [8].

Адміністративно-правовий режим АТО обмежує таке право дитини, як свобода пересування. Слід зазначити про позитивні зміни останньої редакції Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей (від 16 червня 2015 р.), що передбачають можливість громадянам України (які народилися у 1998 р. і пізніше та не змогли оформити паспорт громадянина України) здійснювати виїзд з неконтрольованої території за умови пред'явлення свідоцтва про народження або будь-якого іншого документа, який дає можливість ідентифікувати таку особу. Крім того, виїзд цієї категорії громадян України не потребує обов'язкового супроводу законного представника, а тільки супроводу дорослої особи [11]. Водночас особливістю перепускної системи на/з неконтрольованої та окупованої території є те, що дітям до 16 років подорожувати дозволяється відповідно до Правил перетинання державного кордону громадянами України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57, тобто в супроводі осіб, які уповноважені обома батьками, здійснюється за нотаріально посвідченою згодою обох батьків із зазначенням держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі. На нашу думку, така ситуація заважає пересуватися одному з батьків з дітьми, коли неможливо отримати згоду другого з батьків (у разі його перебування за кордоном, проходження служби в зоні антитерористичної операції або якщо місце перебування встановити неможливо).

Значний масив проблем, що потребують врегулювання, зокрема, адміністративно-правовими засобами, є за-

безпечення прав внутрішньо переміщених дітей. За оцінками експертів, найбільш болючим питанням внутрішньо переміщених дітей є забезпечення права на адекватний рівень життя. Сім'ї, які були вимушені залишити домівки та переміститися до інших регіонів, зазнавали і продовжують зазнавати потребу у вирішенні житлового питання, працевлаштування, отриманні соціального захисту.

На нашу думку, визначення основних напрямів адміністративно-правового удосконалення прав дитини в Україні в період збройних конфліктів має спиратися на ґрунтовний аналіз стану законодавства та інституційної системи, а також на рекомендації впливових міжнародних організацій, як урядових, так і неурядових, визнаних фахівців у сфері прав дитини.

Першочерговим напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення прав дитини під час збройних конфліктів у державі є прийняття окремих нормативних актів та адміністративних норм. Аналіз національного законодавства у сфері прав дитини свідчить, що з часу початку збройного конфлікту воно поповнилося декількома важливими нормативно-правовими актами. Зокрема, 14 травня 2015 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти» [12] (набув чинності 5 липня 2015 р.). Згідно Закону, мають бути внесені зміни до законів «Про охорону дитинства», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», які гарантуватимуть зазначеним категоріям дітей державну цільову підтримку до закінчення навчальних закладів до досягнення ними 23 років для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 р. № 450-р. було затверджено План заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015–2019 рр. Згідно Плану, до 2018 р. мають бути опрацьовані та у разі потреби внесені пропозиції щодо імплементації низки документів, що визначають зобов'язання України у сфері захисту прав дитини. На разі на розгляді Верховної Ради України перебуває Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми (№ 2254), яким пропонується внести зміни до законів «Про охорону дитинства», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про соціальні послуги», Сімейного кодексу України та інших нормативно-правових актів щодо посилення гарантій дітей під час військового конфлікту, дітей, які потребують особливого захисту, дітей – внутрішньо переміщених осіб.

Важливим напрямом удосконалення інституційної системи адміністративно-правового забезпечення прав дитини під час збройного конфлікту, на нашу думку, є забезпечення соціальних виплат на дітей-сиріт та дітей, які живуть у прийомних сім'ях або дитячих будинках сімейного типу під опікою або піклуванням та мешкають на окупованих територіях.

Також одним із напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення прав дитини під час збройних

конфліктів, на нашу думку, має стати створення дієвого механізму взаємодії між державними органами і волонтерами. Зокрема, до сфери дії волонтерських організацій має бути віднесено питання збору та розподілення гуманітарної допомоги сім'ям з дітьми та дітям, які залишилися без батьківського піклування, а також забезпечення населення необхідною інформацією.

Ключовим напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення прав дитини під час збройних конфліктів в інституційній сфері, на нашу думку, має стати створення додаткових державних органів. Вважаємо доцільним підтримати пропозицію Уповноваженого Президента України з прав дитини Миколи Кулеби щодо необхідності створення єдиного державного координуючого органу, який би займався проблемами сімей та дітей у зоні проведення АТО. Оскільки, на думку Уповноваженого, центральні органи державної влади досить часто працюють розрізнено і не мають ефективної взаємодії [13]. Вважаємо, що даний державний орган може виконувати допоміжні функції та зможе надавати більш конкретну інформацію і потрібну допомогу.

Змістову складову дії адміністративно-правового механізму забезпечення прав дитини в Україні у період збройного конфлікту мають скласти такі, зокрема, дії, що їх рекомендовано здійснити міжнародними експертами:

- визначити пріоритет за правами та законними інтересами дитини для налагодження координації дій між державними органами, які здійснюють повноваження у сфері прав дітей;
- створити механізми належного фінансування сфер освіти, здоров'я, оздоровлення та відпочинку дітей як таких, від яких залежить майбутнє дітей країни;
- проводити роз'яснювальну роботу з персоналом інтернатів з приводу захисту прав дітей, здійснювати пильний моніторинг щодо порушень прав дітей в інтернатах та інших дитячих закладах;
- створити швидкий та ефективний механізм визнання документів про отримання освіти, які видаються українським дітям Російською Федерацією та фактичною владою тимчасово неkontrolьованих територій; визнання народження дитини – громадянина України на окупованій та неkontrolьованій території;
- створити статистичний облік дітей, які не навчаються за якихось причин, не отримали атестати про закінчення освіти;
- посилити соціальний захист та інтеграцію внутрішньо переміщених дітей, вирішити житлову проблему сімей ВПО для скорішої адаптації [14, с. 157].

Висновки. Отже, удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав дитини під час збройних конфліктів у державі є складним процесом, але конче необхідним в нинішній період її існування.

В даній науковій статті автором обґрунтовано виокремлення основних напрямів адміністративно-правового забезпечення прав дитини під час збройних конфліктів в Україні, які потребують першочергового удосконалення.

Забезпечення прав дитини під час збройних конфліктів можливе лише при злагодженому функціонуванні всіх складових адміністративно-правового механізму. За для цього необхідно об'єднати всі зусилля Президента, Прем'єр-міністра, Міністра соціальної політики та інших суб'єктів законодавчої ініціативи, з метою напрацювання необхідних адміністративно-правових актів, а також удосконалення діючих законів у сфері охорони дитинства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України від 2 вересня 2014 р. «Про тимчасові заходи в період антитерористичної операції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/1669-18.
2. Виступ Джон Кеппі Вікторії Нуланд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-soblyudaet-mezhdunarodnye-pravila-1434382540.html>.
3. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Війна>.

4. Міжнародне публічне право : [підручник] / За ред. В.М. Репецького ; 2-е вид., стер. – К. : Знання, 2012. – 437 с.
5. Батрименко О.В. Особливості сучасних збройно-політичних конфліктів : автореф. дис. ... канд. політ. Наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О.В. Батрименко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 18 с.
6. Виступ Уповноваженого з прав дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zak-kor.net/susplstvo/5010-upovnovazheniy-z-prav-ditini-ozvuchiv-zhahayuchu-klkst-zagiblih-v-zon-ato-dtey.html>.
7. Children under threat from renewed violence in eastern Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unicef.org/media/media_82249.html.
8. Ukraine Humanitarian Situation report UNICEF [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unicef.org/ukraine/UNICEF_Ukraine_SitRep__34_–_4_May_2015.pdf
9. Мінсоцполітики: плани евакуації сиріт з Донбасу готові [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bbc.com/ukrainian/society/2015/06/150610_children_evacuation_ko.
10. Діти гинуть та отримують поранення відмін та вибухових предметів на Сході України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_27604.html.
11. За матеріалами сайту СБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ssu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136476&cat_id=135945.
12. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньоопереміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/425-19>.
13. Кулеба М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/pitannya-ditej-iz-zoni-ato-potrebuyut-negajnogo-virishennya-34588>.
14. Права людини в Україні: перше півріччя 2015 р. / За ред. А.Б. Благої, О.А. Мартиненка ; Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Київ, 2015. – 184 с.