

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ДИТИНИ ПІД ЧАС ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розглянуто зарубіжний досвід у сфері застосування інструментів публічного адміністрування щодо захисту прав та інтересів дитини під час збройного конфлікту, а також ключове поняття «інструменти публічного адміністрування». Досліджено досвід застосування інструментів публічного адміністрування у сфері захисту дітей під час громадянської війни в Іспанії (1936–1939 рр.), Другої світової війни (досвід Великої Британії), геноциду в Руанді (1994 р.).

Ключові слова: інструменти публічного адміністрування, захист дитини, збройний конфлікт.

Постановка проблеми. «Кожна війна є війною проти дітей», – сказала Еглантайн Джебб, засновниця організації «Врятуйте дітей» [1]. Захист дітей під час війни є надзвичайно важливим завданням, оскільки вони найуразливіші до наслідків конфліктів. Війна несе пряму загрозу їхньому життю, здоров'ю, психологічному стану, а також може порушити право на освіту та безпеку. Діти стають свідками жорстоких реалій. Збройний конфлікт впливає на їхню психіку, освіту та розвиток, адже багато з них втрачають домівки, близьких і безпечне середовище. Під час збройного конфлікту захист дітей стає особливо актуальним, і публічна адміністрація повинна застосовувати різні інструменти для забезпечення їхнього благополуччя.

Для нас є цікавим зарубіжний досвід застосування державами наявних інструментів публічного адміністрування у сфері захисту прав та інтересів дитини під час збройного конфлікту, який можливо використати для удосконалення наявних вітчизняних механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Осмисленням інституту захисту прав та інтересів дитини під час збройного конфлікту займалася низка вітчизняних учених-юристів. Фахівець С. О. Магда вивчала захист прав дитини під час збройного конфлікту в розрізі міжнародного гуманітарного права. Вона була схильна до думки, що Україна потребує швидкої імплементації норм міжнародного гуманітарного права до чинного законодавства [2, с. 89].

Науковець С. А. Саух здійснив дослідження у сфері незаконної депортації (переміщенні) дітей під час збройного конфлікту. Він проаналізував незаконну депортацію (переміщення) дітей з позиції воєнного злочину та злочину проти людяності. Автор дослідив проблеми кваліфікації депортації дітей у її міжнародно-правовому вимірі з урахуванням приписів Римського статуту. Потреба належної кваліфікації депортації дітей як воєнного злочину та злочину проти людяності у вітчизняному законодавстві є актуальною для притягнення до кримінальної відповідальності винних осіб [3, с. 287].

Учені Н. М. Крестовська та Л. Р. Наливайко висвітлювали питання правового статусу дитини під час збройного конфлікту. Вони констатували, що діти потребують особливого посиленого захисту, з урахуванням особливостей дитячого розвитку. Також визначили, що механізми захисту прав дітей під час воєнного стану передбачено як національним, так і міжнародним законодавством. Водночас, якщо одна зі сторін не виконує зобов'язання, то механізм їхньої реалізації на практиці значно ускладнюється чи стає неможливим [4, 5].

Утім на сьогодні немає досліджень щодо зарубіжного досвіду у сфері інструментів публічного адміністрування відносно захисту прав та інтересів дитини під час збройного конфлікту, що й зумовлює актуальність досліджуваної у цій статті теми.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду у сфері застосування інструментів публічного адміністрування щодо захисту прав та інтересів дитини під час збройного конфлікту.

Виклад основного матеріалу. Розпочати доцільно із характеристики ключового поняття «публічне адміністрування» та його інструментів.

На думку О. В. Кузьменко, «публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму» [6, с. 22].

Дослідник К. Л. Бугайчук вважає, що «публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію

діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування» [7, с. 39].

Науковці публічне адміністрування переважно розглядають як: а) спосіб реалізації публічного інтересу як інтересу певної соціальної спільноти, об'єднаної у межах території держави; б) механізм реалізації державної політики; в) діяльність органів публічної влади (або державних органів та органів місцевого самоврядування), спрямовану на досягнення загальносуспільних цілей [8, с. 221].

Так, В. К. Колпаков визначає зміст публічного адміністрування як діяльність суб'єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, установлених публічною адміністрацією [9, с. 101].

Під інструментами публічного адміністрування слід розуміти зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізоване у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату [10, с. 324].

Більшість фахівців у сфері адміністративного права характеризують інструменти публічного адміністрування такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; їхній вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найліпший ефективний варіант діяльності.

Отже, інструменти публічного адміністрування – це механізми, які створює та реалізує публічна адміністрація з метою забезпечення публічного результату.

Громадянська війна в Іспанії 1936 – 1939 рр. є одним із прикладів застосування інструментів публічного адміністрування у сфері захисту дітей під час збройного конфлікту. Вона велася між республіканцями й націоналістами. Республіканці були лояльними до уряду лівого Народного фронту Другої Іспанської республіки і склалися з різних соціалістичних, комуністичних, сепаратистських, анархістських і республіканських партій. Націоналістична опозиція очолювалася військовою хунтою, у якій генерал Франсіско Франко швидко досягнув переважаючої ролі. Восени і взимку 1936 р. почалися бомбардування Мадрида прихильниками Франсіско Франко, жінки збиралися на потяги і вивозили своїх дітей на північ, до Барселони. Проте там вони зіткнулися з новими проблемами: хліба не вистачало, а молока і цукру майже не було, оскільки генерал Франсіско Франко встановив контроль над основними сільськогосподарськими районами Іспанії [11, 12].

На період 1937 р. при іспанському республіканському уряді була Рада захисту дитинства. До її компетенції належало питання внутрішньо переміщених осіб (станом на січень 1937 р. кількість переміщених дітей становила 7 тис.). Також у цей період діяла організація «Міжнародна червона допомога», яка займалася розміщенням 2 тис. дітей у «дитячих колоніях» [12].

Зазначені колонії були створені як сиротинці для утримання та виховання молоді. Однак багато дітей відправляли туди батьки, які намагалися вивезти їх з районів найсильніших бомбардувань.

Органи влади Іспанії не справлялися самотужки із забезпеченням усім необхідним дітей, тому зверталися по допомогу до меценатів та благодійних організацій. У той період часу серед дітей був поширений висипний тиф. За ініціативою аристократа сера Джорджа Янга було засновано в Альмерії відділ швидкої допомоги та лікарню [13].

Водночас, коли армія генерала Франсіско Франко почала просуватися уздовж північного узбережжя Іспанії, виникла необхідність подальшої евакуації дітей до третіх країн. Підтримуваний республіканцями уряд басків звернувся до іноземних держав із проханням прийняти дітей-біженців. Такі країни, як Франція, Бельгія, Мексика, Швейцарія та Данія, разом прийняли майже 29 тис. дітей.

Протягом громадянської війни в Іспанії була здійснена також евакуація дітей британським урядом. Есмінець «Гавана» 21 травня 1937 р. евакуював майже 4 тис. дітей з Більбао до Саутгемптона [14].

Неможливо встановити точно кількість дітей, чиїх батьків було вбито, або тих, хто потрапив до «дитячих колоній» чи третіх країн і більше ніколи не побачив своїх родин.

Наступним історичним періодом, який варто взяти до уваги в контексті інструментів публічного адміністрування у сфері захисту дітей під час збройного конфлікту, є період Другої світової війни.

У Великій Британії у 1939 р. була проведена воєнна операція «Щуролов», метою якої було масово евакуювати дітей у більш безпечні райони країни. При цьому евакуювали дітей без супроводу дорослих (влітку 1939 р. понад 3 млн дітей було евакуювано з Лондона та інших міст). Більшість батьків залишилися працювати і допомагати у воєнних діях.

Для багатьох дітей це був час великих потрясінь, і перехід з одного регіону в інший був надзвичайно стресовим. Діти вишикувалися біля шкільних вокзалів, стискаючи в руках маленькі рюкзаки з протигазами і по одній іграшці, ідентифіковані лише за бейджиком з ім'ям. Після цього вони вирушали до родин, яких ніколи не бачили, у місця, про які ніколи не чули, а в деяких випадках – за кордон.

Період евакуації офіційно завершився у березні 1946 р. [15, 16].

Збройний конфлікт в Руанді 1994 р. є прикладом, коли органи державної влади не застосовували будь-які інструменти публічного адміністрування з метою захисту прав та інтересів дітей під час збройного конфлікту. Натомість цю функцію на себе взяли міжнародні органи.

Історично Руанда – це держава у східній частині Африки, населення якої складається з хуту, тутсі і пігмеїв тва (останні є корінним населенням Руанди). У XIX ст. у Руанду прийшли білі колонізатори – спочатку німці, а після Першої світової війни влада перейшла бельгійцям. Після завершення Першої світової війни бельгійці почали запроваджувати в Руанді паспорти, в яких зазначалося, що людина є хуту, тутсі чи тва. У 60-х рр. XX ст. серед країн Африки розпочався процес деколонізації країни. Руанда не стала виключенням у цьому процесі, і вже в 1962 р. у країні проголосили республіку, до влади прийшли хуту.

Першим очільником Руанди став президент Грегуар Каїбанда, до політики якого входила дискримінація тутсі. Це спричинило масові втечі тутсі до сусідніх держав. У 1987 р. було створено Руандійський патріотичний фронт, який відстоював інтереси тутсі. Однак конфлікт між народами так і не був врегульований, і в ніч з 6 на 7 квітня 1994 р. розпочався геноцид народу тутсі в Руанді. Представники хуту вбивали не тільки тутсі, а й тих хуту, які відмовлялися переходити на їхній бік. Жертвами ставали всі, зокрема у великій кількості діти. За недостатності інформації тутсі не могли врятуватися, оскільки не знали, як і куди тікати [17].

У 1994 р. 27 червня було зроблено спільну заяву Міжнародного комітету Червоного Хреста (МКЧХ), Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) та Міжнародної федерації товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця про евакуацію дітей без супроводу дорослих з Руанди (Спільна заява) [18].

Зазначеними вище організаціями було констатовано, що масові вбивства, що відбувалися у Руанді, та прямі наслідки війни вплинули на тисячі дітей, які залишилися без ефективного захисту в своїй країні. Відбулася евакуація дітей, яким загрожувала небезпека, до країн за межами Руанди. Такі евакуації організовуються у ситуаціях гострої небезпеки як для дітей, так і для тих, хто прагне їм допомогти. Через неминучу загрозу життю не завжди можна дотримуватися звичайних процедур. А втім, слід докласти всіх зусиль, щоб забезпечити виживання і захист дітей, задовольнити потреби дітей без супроводу дорослих і розшукати їхні сім'ї. Перебування дітей у сім'ї або під опікою родичів зазвичай є найліпшим способом задоволення їхніх потреб.

Метою Спільної заяви було не затримати життєво необхідну евакуацію, а підкреслити важливість єдності сім'ї та ведення обліку всіх евакуюваних дітей, які розлучені зі своїми батьками або членами їхніх сімей, а також висвітлити важливі чинники, які слід враховувати під час визначення місця призначення та догляду за дітьми після евакуації.

Також у Спільній заяві було зафіксовано, що діти без супроводу – це діти, які розлучені з обома батьками і не перебувають під опікою дорослих, які за законом або звичаєм є за це відповідальними. Цікавим є факт, що в спільній заяві було наголошено, що таких дітей не слід називати «сиротами». Статус сироти завжди вимагає ретельної перевірки. Незважаючи на те, що деякі діти походили з дитячих будинків у Руанді, минулий досвід у подібних ситуаціях показав, що багато, якщо не більшість, передбачуваних сиріт мають живих батьків. Деякі батьки, можливо, довірили своїх дітей дитячому будинку як заходу безпеки або для забезпечення належного харчування і притулку.

Зокрема, міжнародними організаціями було акцентовано увагу на тому, що поняття «сім'я» у Центральній Африці набагато ширше, ніж у промислово розвинених країнах.

У Спільній заяві одним із завдань були активні пошуки родичів дітей, які залишилися, з метою возз'єднання розлучених дітей із членами їхніх сімей.

Евакуація, прийом і догляд мають бути сплановані з метою якнайшвидшого возз'єднання дітей з їхніми родичами. Опікунам або прийомним батькам необхідно чітко пояснити, що метою є повернення дитини в сім'ю, як тільки це дозволить ситуація.

Діти, які перебували у надзвичайних ситуаціях, не могли бути усиновлені. Оскільки більшість дітей без супроводу дорослих не є сиротами, вони потребують відповідної тимчасової опіки з метою можливого возз'єднання зі своїми сім'ями, а не усиновлення.

Перебування з родичами в розширених сімейних одиницях є кращим рішенням, ніж повне розлучення з дитиною. Серйозні зусилля з розшуку членів сім'ї є необхідними до того, як дитина вважатиметься придатною для усиновлення, а в надзвичайних ситуаціях вони неможливі. Усиновлення не повинно розглядатися, якщо не минув «розумний» час (зазвичай не менше двох років), протягом якого було вжито всі можливі заходи для розшуку батьків або інших членів сім'ї, що залишилися у живих.

Спільна заява передбачала механізм обов'язкової реєстрації дитини. Незалежно від того, чи була можливість зареєструвати дитину до початку екстреної евакуації, повна реєстрація та документування мають бути проведені одразу після того, як дитина прибула в безпечне місце. На кожну дитину без супроводу дорослих в особистій справі повинні бути записані особисті та сімейні дані з фотографіями, бажано в чорно-білому варіанті. Ця справа також має містити повну інформацію про організацію та осіб, яким передається дитина (один примірник повинен залишитися у дитини, один примірник – в установі, якій передається дитина, і оригінал досьє має бути надісланий до Центрального агентства з розшуку Міжнародного комітету Червоного Хреста у Женеві або до будь-якого представництва МКЧХ для централізації даних і з метою полегшення розшуку та возз'єднання сім'ї надалі). З цією метою МКЧХ надасть цю інформацію членам сім'ї та відповідним установам у Руанді та інших зацікавлених країнах відповідно до своїх стандартних процедур.

Отже, у ситуації, яка виникла в Руанді, систематична реєстрація дітей без супроводу дорослих, евакуйованих у надзвичайних ситуаціях, давала змогу відстежувати їх, відповідно інформувати зацікавлених осіб і сприяти возз'єднанню сімей [18].

Згідно з даними Міністерства місцевої адміністрації Руанди геноцид, вчинений проти тутсі в 1994 р., призвів до загибелі 1 074 017 людей. Основними жертвами були діти та молодь віком до 24 років, які становили 53,7 % [17].

На засіданні Генеральної Асамблеї ООН у 1996 р. був презентований звіт експерта Генерального секретаря Машел Граса про вплив збройного конфлікту на дітей. У зазначеному звіті було зафіксовано, що діти, які пережили збройний конфлікт, не можуть досягти того потенціалу, який був у них до початку війни, і звертає увагу на необхідність вирішення проблеми реабілітації та допомоги дітям, підкреслюючи те, що вони отримують психологічні та фізичні травми, стають жертвами сексуального насильства, стають сиротами, втрачають соціальні та культурні зв'язки або ж стають солдатами. Цей звіт став основою для заснування «Механізму моніторингу та звітності для документування серйозних порушень прав дітей у ситуаціях збройного конфлікту» [19, 20].

Висновки

Діти є найуразливішою групою суспільства під час збройного конфлікту. Захист дітей під час збройного конфлікту – одне з основних завдань держави, яка є стороною збройного конфлікту. Саме інструменти публічного адміністрування стають тими механізмами, які створюють і реалізують органи державної влади з метою забезпечення прав та інтересів кожної дитини. У статті були розглянуті як міжнародні, так і неміжнародні збройні конфлікти, а саме: громадянська війна в Іспанії, Друга світова війна та геноцид у Руанді. Одним із основних інструментів публічного адміністрування у сфері захисту прав та інтересів дітей, який забезпечувався під час зазначених вище конфліктів, була евакуація дітей вже під час наявного збройного конфлікту. Причому у ситуації у Руанді такий механізм запроваджували та реалізовували не органи влади Руанди, а міжнародні організації. У всіх проаналізованих конфліктах евакуація проводилася з метою урятування життя якомога більшої кількості дітей. Передусім здійснювалася евакуація дітей, не обов'язково у супроводі когось із законних представників. При цьому у всіх випадках за мету ставилося після закінчення збройного конфлікту возз'єднати евакуйовану дитину зі своєю сім'єю.

Однак на основі проаналізованих збройних конфліктів можна висновити, що держави починають упроваджувати будь-які інструменти публічного адміністрування у сфері захисту прав та інтересів дитини, вже перебуваючи у збройному конфлікті, у результаті чого може виникати ситуація, коли національному законодавству бракує комплексного підходу до захисту дітей в умовах війни, який впливає на ефективний захист прав дітей.

Основними напрямками подальших наукових досліджень є пошук можливих інших інструментів публічного адміністрування у сфері захисту прав та інтересів дитини під час збройного конфлікту, а також механізми їх упровадження у вітчизняному законодавстві.

Перелік джерел посилання

1. Save the Children. URL: <https://www.savethechildren.org/us/about-us/why-save-the-children/eglantyne-jebb> (Accessed: 18.10.2024).
2. Магда С. О. Захист прав дітей в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Право*. 2015. Вип. 20. С. 88–92.
3. Саух А. С. Незаконна депортація (переміщення) дітей як різновид воєнного злочину та злочину проти людяності. *Київський часопис права*. 2024. № 2. С. 285–293.
4. Наливайко Л. Р. Правовий статус дитини, яка постраждала від війни. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 77–81.
5. Крестовська Н. М. Конституційно-правовий статус дитини в Україні. *Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 листоп. 2016). Одеса, 2016. С. 31–34.
6. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20–24.
7. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 38–44.
8. Зіборєва О. Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Право*. 2022. Вип. 64. С. 220–223.
9. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.
10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. 3-тє вид. / В. Галуцько та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
11. The Spanish Civil War: A war against children. URL: <https://surl.li/ggclns> (Accessed: 18.10.2024).
12. The Spanish Civil War: How it all started and its aftermath. URL: <https://surl.li/ilxtti> (Accessed: 18.10.2024).
13. Spanish Civil War. URL: <https://www.britannica.com/event/Spanish-Civil-War> (Accessed: 18.10.2024).
14. Overview of the Spanish Child Protection Legislation. URL: <https://surl.li/mcvpqt> (Accessed: 18.10.2024).
15. Read about child evacuees in the Second World War. URL: <https://blog.nationalarchives.gov.uk/read-about-child-evacuees-second-world-war/> (Accessed: 18.10.2024).
16. The Evacuated Children Of The Second World War. URL: <https://surl.li/ovvbcl> (Accessed: 18.10.2024).
17. Rwanda: The gruesome plight of children during the Tutsi genocide. URL: <https://surl.li/mzxbhz> (Accessed: 18.10.2024).
18. Joint Statement on the Evacuation of Unaccompanied Children from Rwanda. URL: <https://www.refworld.org/policy/statements/unhcr/1994/en/29395> (Accessed: 18.10.2024).
19. Report on impact of armed conflict on children exposes moral vacuum. URL : <https://press.un.org/en/1996/19961108.gash3382.html> (Accessed: 18.10.2024).
20. Progress and challenges for children living in armed conflict. URL: <https://surl.li/vbmitt> (Accessed: 18.10.2024).

Стаття надійшла до редакції 15.12.2024 р.

UDC 342.9

K. Chepkova

TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE RIGHTS AND INTERESTS OF THE CHILD DURING THE ARMED CONFLICT: FOREIGN EXPERIENCE

The author of the article examines the foreign experience in the field of application of public administration instruments for protection of the rights and interests of a child during armed conflict.

The purpose of the article is to study the foreign experience in the field of application of public administration instruments for the protection of the rights and interests of a child during armed conflict.

In writing the article, the author used the historical and legal method, the method of systematic analysis and the method of systematization.

The key concept of 'public administration instruments' and its main features are considered. Children are the most vulnerable group in society during armed conflict. The protection of children during armed conflict is one of the main tasks of the State which is a party to armed conflict. The instruments of public administration become the mechanisms created and implemented by public authorities to ensure the rights and interests of every child. The article examines both international and non-international armed conflicts, namely: The Spanish Civil War (1936–1939), World War II (the experience of Great Britain) and the Rwandan genocide (1994). One of the main tools of public administration in the field of protection of children's rights and interests, which was provided in the above conflicts, was the evacuation of children during the ongoing armed conflict. Moreover, in the situation in Rwanda, this mechanism was introduced and implemented not by the Rwandan authorities, but by international organizations. In all of the conflicts analyzed, evacuations were carried out to save the lives of as many children as possible. Evacuations were carried out primarily for children, not necessarily accompanied by any of their legal representatives. In all cases, the goal was to reunite the evacuated child with his or her family after the end of the armed conflict.

However, based on the analyzed armed conflicts, it is concluded that states begin to implement any public administration instruments in the field of protection of the rights and interests of the child while already in an armed conflict. As a result, a situation may arise where national legislation lacks a comprehensive approach to child protection in war, which affects the effective protection of children's rights.

Keywords: *public administration instruments, child protection, armed conflict.*

Чепкова Катерина Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри військового права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка
<https://orcid.org/0000-0002-5219-093X>