

*Олександр Васильович Скрипнюк,
керівник відділу зв'язків з державними органами
та міжнародними організаціями
Національної академії правових наук України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України*

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ: НОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Людство у своєму гуманістичному розвитку пройшло довгий і складний шлях через суспільні катаклізми, щоб оголосити найвищою цінністю суспільства благополуччя дітей та забезпечення їх прав. Наслідком закінчення Першої світової війни стала Женевська декларація прав дитини, прийнята Лігою Націй 1924 р. Із закінченням Другої світової війни та створенням Організації Об'єднаних Націй (далі — ООН) була прийнята Декларація прав дитини (1959 р.), яка проголосила соціальні та правові принципи щодо захисту і благополуччя дітей. Вершиною законодавчого поступу щодо захисту прав дитини стала Конвенція ООН про права дитини 1991 р., яка вважається світовою конституцією для дітей.

Одним із перших практичних результатів ООН стало рішення ГА ООН 1946 р. про утворення Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) та включення його з 1950 р. у систему ООН як постійно діючої структури.

Україна ратифікувала Конвенцію ООН про права дитини 27 лютого 1991 р., тим самим взявши на себе великі зобов'язання у царині забезпечення прав людини. У нашій країні основним законом, спрямованим на забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і всебічний розвиток є Закон України «Про охорону дитинства». Крім того, права дитини виділені окремими статтями Сімейного, Цивільного, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, а також регулюються такими законами, як «Про оздоровлення та відпочинок дітей», «Про попередження насильства в сім'ї», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» тощо.

Слід зазначити, що загалом система державних органів та установ, які опікуються правами дитини в Україні, не є стабільною і перебуває у постійному русі. Вона змінюється, переформовується залежно від вимог часу та бачення означених питань керівництвом держави. Так, за часи незалежності в Україні відповідальність за стан захисту прав дітей декілька разів перекладалася з одного центрального органу державного управління на інший. Протягом останніх років у сфері формування у державі системи органів, відповідальних за додержання прав дитини, відбулися нові зміни. Введено посаду — Уповноважений Президента України з прав дитини. Дотримання прав дитини є одним із пріоритетних напрямів роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. За роки існування цього інституту у 2013 р. Україна вперше стала членом Європейської мережі омбудсменів з прав дітей (ENOC).

За останні 10 років в Україні досягнуто чималого прогресу у сфері захисту прав дитини: система державних органів, відповідальних за забезпечення прав дітей, зміцніла і набула досвіду. Подолані і втратили актуальність деякі негативні суспільні явища, які були в 90-ті роки. Станом на 2013 р. в Україні було подолано таке тяжке і ганебне для держави соціальне явище, як дитяча безпритульність. У 2011 р. Комітет ООН у справах дітей схвально оцінив зусилля держави у сфері забезпечення найкращих інтересів дитини. Україна досягла стабільного прогресу щодо захисту прав дітей, зокрема: зниження дитячої смертності; збільшення кількості дітей у прийомних сім'ях; зниження чисельності відмов від новонароджених; підтримка ма-

терів і дітей у складних життєвих обставинах тощо. Разом із тим залишалося ще чимало не вирішених питань.

Війна в усі часи оберталася найбільшою трагедією для дітей. Анексія Криму та збройний конфлікт на сході України різко погіршив стан захисту дітей. Через військові дії діти страждають непропорційно. Вони гинуть (понад 200 загинуло, 150 — поранені, але конкретної цифри ніхто не може назвати) не лише внаслідок боїв, а й через недоїдання та хвороби, спричинені конфліктом. Діти стали переселенцями, біженцями чи сиротами, розлучені з сім'ями.

Через втрату батьків дітьми-сиротами зобов'язана була опікуватися держава. У вивезених з окупованих територій дітей часто відсутні документи, що ускладнює їх облаштування у «нерідних сім'ях» та реалізацію права на сімейне виховання після втрати батьків. На окупованих територіях виникла складна ситуація, оскільки заклади, з яких було вивезено дітей на територію, контрольовані владою України, наповнюються новими дітьми, про яких окупаційна влада відмовляється надавати інформацію. Не відомо, що це за діти: діти-сироти, діти, залишені без батьківського піклування, чи діти, батьки яких воюють на боці так званих Луганської Народної Республіки (далі — ЛНР) та Донецької Народної Республіки (далі — ДНР). З метою прискорення облаштування дітей-сиріт за ініціативою Уповноваженого Президента України з прав дитини М. Кулеби розроблено законопроект, який передбачає спрощену процедуру усиновлення дітей-сиріт з території окупованого південного сходу України, та внесено на розгляд Парламенту. Але і це не вирішить проблему усиновлення, оскільки запити сімей, що не мають дітей, спрямовані на найменших, а 95 % дітей-сиріт, як правило, мають вже 10 і більше років. Але, незважаючи на це, майже щодня до відповідних органів звертаються люди, щоб взяти до себе дитину-сироту зі сходу.

Державні механізми вивозу дітей з окупованих територій взагалі не відпрацьовані. Терористи, як і їх покровителі, маніпулюють дітьми. Під виглядом піклування про українських дітей пропонується вивезення дітей до Росії на лікування, допомогу сім'ям, які перебувають у зоні бойових дій, але російська сторона відмовляє українським органам у своєму сприянні щодо переміщення дітей з окупованих територій на «велику Україну» та їхнього лікування. Пропозиція української сторони до Росії категорична й однозначна: припинити постачання зброї терористам, припинити вбивати українських дітей. Крім того, російська моніторингова група «з прав дитини в Україні» працює над тим, щоб приховати факти злочинів проти дітей, та тих, які стали б підставою притягнення винних до відповідальності у міжнародному суді. В Україні, на думку М. Кулеби, слід терміново створити орган, можливо, в структурі Генеральної прокуратури України, з розслідування злочинів проти дітей у зоні бойових дій.

Сьогодні на окупованих територіях підлітків, у яких загинули батьки, терористи вербують в ополчення, змушують рити окопи, озброюють, часто використовують для ведення диверсійної роботи. Їх ідеологічно «обробляють» і вороже налаштовують проти українців та України. Діти стають першими жертвами російської пропаганди. З'явилася нова категорія дітей — діти-комбатанти, які мають досвід участі у збройних конфліктах та використання зброї. Бойовики використовують дітей для збору даних розвідки. Проте вірогідні дані щодо кількості та віку дітей, залучених до бойових дій на сході України, відсутні.

Діти піддаються насильству з боку збройних груп. Існують окремі приклади трудової та сексуальної експлуатації дітей, у тому числі малолітніх. На жаль, факти фізичного та сексуального насильства щодо дітей під час збройного конфлікту, як правило, залишаються прихованими внаслідок мовчання постраждалих через страх перед соціальним відчуженням або помстою.

Підвищився ризик зростання соціального сирітства. Чоловіки, які підтримують ДНР та ЛНР, перешкоджають дружинам, у тому числі з малими дітьми, покидати зону конфлікту. Додатково бойовики забороняють переміщати дітей за межі контрольованих ними територій Луганської та Донецької областей, крім Росії.

Росія своєю агресивною зовнішньою політикою проти України прирікає українських дітей на страждання. Нещодавно вона створила моніторингову групу з прав дитини в Україні. Хоч, якщо проаналізувати ситуацію зі станом захисту дітей у Росії, то виникає гнітюча картина його незадовільного стану. Сьогодні там від 2 до 5 млн безпритульних дітей (після Другої світової війни їх було 700 тис). У Китаї на 1 млрд 400 тис. населення припадає безпритульних 200 тис. — у 100 разів менше, ніж у Росії. 80 % із 370 тис. дітей, при живих батьках, живуть у дитбудинках. Сьогодні

Росія займає перше місце в світі за кількістю дітей, залишених батьками. У 2010 р. 100 тис. дітей стали жертвами злочинів. Із них 1 700 зґвалтовані і вбиті. У Росії кожен день від насильницької смерті гине 4–5 дітей.

Будь-який збройний конфлікт незмінно супроводжується розпадом сімей, що гостро позначається на житті та розвитку дітей (від народження і до 18 років). Знищення сімейних та соціальних зв'язків, загибель батьків, зниження якості освіти спричиняють негативний вплив на майбутні покоління.

У зоні Антитерористичної операції (далі — АТО) припинено усиновлення дітей, не забезпечено і право дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які тимчасово були вивезені на оздоровлення за межі зони АТО на сімейне виховання через неврегульованість процедури влаштування їх у сім'ї громадян України. Необхідно запровадити відповідний механізм, що дозволить спростити сімейне влаштування дітей, які осиротіли. Виникла і проблема з умовно засудженими дітьми (їх понад 500 у Луганській та Донецькій областях) та наглядом за ними.

Об'єктами нападів стають заклади охорони здоров'я, лікарі, автомобілі швидкої допомоги, що є прямим порушенням норм та звичаїв війни, закріплених міжнародним гуманітарним правом. Лікарні під час конфлікту піддаються пограбуванням і закриваються із різних причин: існує гостра нестача медичного обладнання та ліків, фіксуються випадки нападів на медичних працівників і пацієнтів, жорстоке поводження з ними, особливо з пораненими. Немоżliвість отримати медичну допомогу неспівмірно впливає на найуразливіші групи, передусім на дітей.

Згубні наслідки має зниження відвідування шкіл у період збройного конфлікту, їх руйнування. Школи, всупереч міжнародним нормам, піддаються нападам і використовуються військовими у своїх цілях.

Захист прав дітей — громадян України, які безпосередньо перебувають у ситуації збройного конфлікту — це нова проблема, якою має опікуватися держава, але вона не має ані відповідної законодавчої та нормативно-регуляторної бази, ані потрібного інституційного та організаційного забезпечення. Чинні нормативно-правові акти у сфері охорони дитинства розраховані на мирний час і не завжди спрацьовують у наявних умовах, але досі не прийнято жодного акта, спрямованого на захист прав дітей в умовах проведення АТО.

Позитивним кроком у вирішенні болючих проблем є ініціатива Президента України щодо вжиття заходів задля влаштування у найкоротші строки дітей, батьки яких померли внаслідок поранення, отриманих у районах проведення АТО, закріплена Указом Президента від 29 жовтня 2014 р. № 835/2014 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення додаткових соціальних гарантій окремим категоріям громадян». Діти мають бути влаштовані шляхом встановлення опіки та піклування над ними, усиновлені, передані до прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, а також до закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Сьогодні необхідно внести зміни до Закону України «Про охорону дитинства», які дозволять захистити права та найкращі інтереси дітей у ситуації збройного конфлікту. У державній інтернатній системі вже перебуває близько 120 тис. дітей, більшість з яких мають сім'ї (сироти серед них становлять тільки 10 %). Держава витрачає на них щороку майже 6 млрд грн. На одну дитину щомісяця виділяється від 3 до 30 тис. грн залежно від типу закладу, в якому вона перебуває, його наповненості і фінансування. Але інтернатна система працює неефективно. Вона потребує глибокого реформування. Величезні кошти, які виділяються сьогодні на неї, доцільніше було б передати на підтримку малозабезпечених сімей, які виховують власних і прийомних дітей.

Вперше з моменту прийняття Закону України «Про Загальнодержавну програму “Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини” на період до 2016 року» у 2014 р. Урядом не затверджено План заходів, спрямований на виконання вказаного Закону. Програма і План заходів потребують перегляду та оновлення з огляду на ситуацію у Донецькій та Луганській областях та виникнення необхідності захисту прав та інтересів дитини у збройному конфлікті.

Першочерговими заходами щодо законодавчого захисту дитинства має стати ліквідація прогалин у сфері захисту дітей у період збройних конфліктів в Україні.

Україна, ратифікувавши Факультативний протокол до Конвенції щодо участі у збройних конфліктах, підтвердила готовність протистояти їх згубному і масштабному впливу на дітей, засудила протиправні зазіхання на них в умовах воєнних дій та напади на об'єкти, де зазвичай пе-

ребувають діти (зокрема, школи та лікарні), і які охороняються міжнародним правом. Україна визнала необхідність посилення захисту дітей від участі у збройних конфліктах. Факультативний протокол став частиною національного законодавства, але існує низка проблем, пов'язаних із реалізацією його положень. На них, зокрема, вказує Комітет ООН з прав дитини. Незважаючи на те, що військовий конфлікт відбувається безпосередньо на території України, відкритими нині залишаються багато питань.

Не визначено, чи є Факультативний протокол законом прямої дії, і чи може він безпосередньо застосовуватися у суді при захисті прав дітей. Невідомо, чи можна посилалися прямо на Факультативний протокол, або необхідно спиратися на інші — неіснуючі нині — норми національного законодавства, що розкривають його положення. Це означає ускладнення захисту дітей, постраждалих у військових конфліктах, оскільки українське законодавство містить норми, що врегульовують статус дітей-біженців та дітей-пошукачів притулку, але не має положень щодо дітей, постраждалих від збройного конфлікту на території України.

Не ратифіковано Статут Міжнародного кримінального суду та, відповідно, не діють його положення щодо визнання злочином протизаконних дій щодо дітей під час військових конфліктів. Зберігається стан безкарності осіб, які вчинюють злочини проти дітей, що визнані злочинами міжнародним законодавством щодо прав людини, Римським статутом. Україна не є державою — учасницею Римського статуту, що погіршує можливості захисту прав дітей у збройному конфлікті та порушує принцип невідворотності покарання для осіб, що здійснюють військові злочини щодо дитини. Ратифікація Римського статуту вимагає дотримуватися рішення Конституційного Суду України від 11 липня 2001 р. № 3-в/2001. Згідно з ним визнання Римського статуту не відповідає Конституції України у частині, що стосується положень абзацу 10 преамбули та ст. 1 Статуту, за якими «Міжнародний кримінальний суд... доповнює національні органи кримінальної юстиції». Статут може бути ратифікований Верховною Радою України після внесення у ст. 124 Конституції України доповнення, згідно з яким Україна визнає юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах і в порядку, передбачених Статутом.

Стаття 30 «Заборона участі дітей у воєнних діях і збройних конфліктах» Закону України «Про охорону дитинства» визначає, що участь дітей у воєнних діях і збройних конфліктах, створення дитячих воєнізованих організацій та формувань, пропаганда серед дітей війни і насильства забороняються. Проте у національному законодавстві немає норм, які б чітко і недвозначно забороняли або вводили кримінальну відповідальність за вербування і використання у збройних конфліктах осіб у віці до 18 років. Зазначені дії не криміналізовані — єдине положення щодо покарання за використання дітей у збройних конфліктах міститься у ст. 149 Кримінального кодексу України. Стаття визначає покарання за торгівлю людьми або здійснення іншої незаконної угоди, об'єктом якої є людина, а так само вербування, переміщення, переховування, передача або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, під якою розуміється, зокрема, використання у збройних конфліктах. Частини 2 та 3 ст. 149 встановлюють відповідальність за здійснення протизаконних дій щодо неповнолітніх і малолітніх відповідно. Крім того, Кримінальний кодекс України не передбачає застосування екстратериторіальної юрисдикції за злочини відповідно до Факультативного протоколу (хоча ст. 8 Кодексу містить норму, згідно з якою іноземці можуть бути притягнуті до відповідальності за скоєння тяжких злочинів і злочинів, передбачених міжнародними договорами України).

Частина 3 ст. 30 Закону України «Про охорону дитинства» покладає на державу зобов'язання щодо вжиття усіх можливих заходів для забезпечення захисту прав дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, та догляду за ними. Їм надається матеріальна, медична та інша допомога, у разі потреби їх влаштовують у заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, заклади охорони здоров'я тощо.

У 2010 р. з'явився проект Люценських керівних принципів щодо захисту шкіл від використання збройними силами та озброєними групами, які мають застосовуватися як під час збройного конфлікту, так і в ситуаціях пост-конфлікту з ризиком відновлення військових дій. Люценські принципи не перекладені українською мовою, залишаються поза увагою фахівців освітньої та військової сфер, що може погіршити гуманітарну ситуацію як у коротко- так і в довгостроковій перспективі.

Скрипнюк О. В. Проблеми забезпечення прав і свобод дітей в умовах збройного конфлікту: нові виклики для України

У статті подається аналіз стану захисту дітей в умовах збройного конфлікту на південному сході України в 2014–2015 рр., діяльності системи державних органів, що відповідають за забезпечення прав дітей, проблем, які виникають та існують у їх діяльності, шляхів їх вирішення. Значна увага приділяється аналізу сучасного стану законодавства України щодо захисту прав дітей у збройних конфліктах на території нашої держави, існуючим у ньому недолікам і прогалинам. Пропонуються шляхи та засоби їх вирішення з метою дотримання Україною міжнародних стандартів захисту прав дітей в умовах військових дій.

Ключові слова: права і свободи дітей, збройний конфлікт, законодавство України, міжнародне право, шляхи вдосконалення.

Скрипнюк А. В. Проблемы обеспечения прав и свобод детей в условиях вооруженного конфликта: новые вызовы для Украины

В статье дается анализ состояния защиты детей в условиях вооруженного конфликта на юго-востоке Украины в 2014–2015 гг., деятельности системы государственных органов, отвечающих за обеспечение прав детей, проблем, которые возникают и существуют в их деятельности, путей их решения. Значительное внимание уделяется анализу современного состояния законодательства Украины относительно защиты прав детей в вооруженных конфликтах на территории нашего государства, существующим в нем недостаткам и пробелам. Предлагаются пути и средства их решения с целью соблюдения Украиной международных стандартов защиты прав детей в условиях военных действий.

Ключевые слова: права и свободы детей, вооруженный конфликт, законодательство Украины, международное право, пути совершенствования.

Skrypniuk O. Problems of the rights and freedoms of children in armed conflict: new challenges for Ukraine

The article submitted an analysis of the protection of children in armed conflict in southeastern Ukraine in 2014–2015, activities of state agencies responsible for children's rights, problems that arise and exist in their activities, solutions. Much attention is paid to the analysis of the current state of legislation of Ukraine on the protection of children in armed conflict in our country, existing in it gaps. Ways and means to address them to comply with Ukraine international standards protecting the rights of children in the context of military operations are offering.

Key words: the rights and freedoms of children, armed conflict, Ukraine legislation, international law, ways of improvement.

УДК 340.1

*Наталія Миколаївна Оніщенко,
завідувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України*

СПІВВІДНОШЕННЯ ТА УЗГОДЖЕНІСТЬ ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНОГО І МІЖНАРОДНОГО ПРАВА: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ

Серед багатьох актуалізованих проблем сьогодення — співвідношення [1, с. 711] та узгодженість [1, с. 722] внутрішньодержавного і міжнародного права посідає одне з центральних місць. Це легко пояснити, враховуючи останні політичні події та правові реалії. Зокрема, процес асоціації з Європейським Союзом (далі — ЄС) нині потребує від наукової спільноти виваженого і професійного розгляду, конструктивних, наближених до практики напрацювань. Беззаперечно, потрібно створити передумови для підготовки законодавчого поля до входження України в ЄС.

Розуміючи, що це проблеми кроссекторального міждисциплінарного гатунку, спробуємо виокремити хоча б деякі завдання загальної теорії права і держави в означеному форматі. Пам'ятаємо, що одним із першочергових завдань теоретичного правознавства є вироблення певних рекомендацій: зокрема, цікавим є питання про співвідношення з яким саме міжнародним правом — приватним чи публічним. Адже зрозуміло, що вони відрізняються за умовами виникнення, джерелами, суб'єктами, об'єктами регулювання. Для теоретиків права також цікавою є природа загальновизнаних принципів міжнародного права, адже на них базується міжнародний правопорядок. «Небайдужим» для загальної теорії права є поділ норм на універсальні та партикулярні (локальні чи регіональні). Певну цікавість викликає концепція примата міжнародного права, а також форми взаємодії, впливу норм внутрішньодержавного права на міжнародні відносини тощо. Зрозуміло, що тільки розгляд цих питань, як і багатьох інших, пов'язаних із ними, допоможе врешті-решт відповісти на багато питань, що стосуються адаптації законодавства України на сучасному етапі. Адже адаптація законодавства є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких має досягатися певний рівень відповідності законодавства України законодавству ЄС, обов'язково враховуватися принцип верховенства права.

Враховуючи обсяг завдань, зазначимо, що міжнародне і внутрішньодержавне право — це дві системи однієї соціальної дійсності, які мають низку однакових властивостей і рис, виступають як внутрішня єдність більш високої системи — права як загальносоціального явища.

Проте це не означає, що ці правові системи (що існують у конкретно історичній дійсності) тотожні. Безумовно, вони мають загальні характеристики, але між ними є і відмінності, які визначаються економічними, соціальними і політичними структурами тієї чи іншої країни, а також рівнем культури, традиціями, національними, демографічними факторами тощо. Деякі з них справляють вирішальний вплив на властивості правових систем, інші надають їм лише особливий «колерит» або свідчать про певний стиль.

У нашій країні протягом багатьох років, на жаль, дослідники, які займалися вивченням проблем співвідношення внутрішньодержавного і міжнародного права, часто ототожнювали право і законодавство. Розуміння права як суто системи норм спрощує співвідношення між внутрішньодержавним і міжнародним правом і, крім того, штучно звужує сферу їх взаємодії. Таке розуміння права не дозволяє розкрити взаємозв'язок міжнародних і внутрішньодержавних правовідносин, а також ролі правосвідомості. Тому для аналізу права важливо, щоб його суто правовий зміст