DOI: 10.32844/2222-5374-2020-103-1.24

УДК: 342.9

Мамульчик А. М.,*здобувач Державного науково-дослідного інституту МВС України*

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЯВЛЕННЯ ДІТЕЙ, РОЗЛУЧЕНИХ З СІМ'ЄЮ В УКРАЇНІ

Актуальність статті полягає в тому, що надання спеціального статусу «дитина, розлучена з сім'єю» в українському законодавстві включає три аспекти: 1) виявлення особи, що є дитиною, розлученою з сім'єю; 2) надання статусу «дитина, позбавлена батьківського піклування»; 3) можливе надання статусу «біженець» або «особа, що потребує додаткового захисту», оскільки будь-яка особа, визнана дитиною, розлученою з сім'єю, визнається дитиною, позбавленою батьківського піклування і може звернутися за отриманням притулку в Україні (і отримати статус біженця або особи, що потребує додаткового захисту). За надання кожного з визначених аспектів зазначеного вище статусу відповідають певні державні органи, тобто суб'єкти публічного адміністрування, які наділені відповідними повноваженнями. метою статті є визначення суб'єктів адміністративно-правового забезпечення виявлення дітей, розлучених з сім'єю, тобто суб'єктів публічного адміністрування, які наділені повноваженнями щодо виявлення таких дітей в Україні. З'ясовано, що фактично, виявлення дитини, розлученої з сім'єю, на сучасному етапі в Україні не відноситься до обов'язків органів публічного адміністрування, а є обов'язком дитини, що вимушено залишила країну свого походження або постійного проживання і прибула на територію України без супроводу з боку члена сім'ї або визначених законом/звичаєм осіб, які несуть відповідальність за таку особу, або яку залишили без супроводу після прибуття на територію України, або її законних представників. На наш погляд, відсутність у нормативно-правових актах, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування, діяльність яких включає виявлення дітей, розлучених з сім'єю, їх обов'язку з виявлення таких дітей є недоліком адміністративно-правового забезпечення надання статусу дитини, розлученої з сім'єю, в Україні. Визначено, що до суб'єктів публічного адміністрування, які наділені повноваженнями щодо виявлення дітей, розлучених з сім'єю, відносяться Державна прикордонна служба України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Національна поліція України, прокуратура України.

Ключові слова: територія, країна, публічне адміністрування, служба у справах дітей, дитина.

Актуальність теми. За даними Департаменту з економічних та соціальних питань Секретаріату ООН, Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), діти складають третину всього потоку біженців [1], у світі нараховується 31 млн. дітей, що проживають поза країною свого народження, з яких більше

11 млн. дітей біженців та дітей, що шукають притулку, та 17 млн. дітей, переміщених в межах території своїх держав [2]. З огляду на це, актуальності набуває належне забезпечення прав дітей-мігрантів в національному законодавстві, яке можливо лише після визнання державою, до якої вони прибули, їх особливого статусу. Особливої уваги привертає до себе визначення особливого статусу дітей, що вимушено залишили країну свого походження або постійного проживання і прибули на територію іншої країни без супроводу з боку члена сім'ї або визначених законом/звичаем осіб, які несуть відповідальність за таких осіб, або яких залишили без супроводу після прибуття на територію іншої країни. В міжнародному праві такі діти визначаються як діти без супроводу, а в праві України – як діти, розлучені з сім'єю (п. 2 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI (надалі – Закон № 3671-VI) [3].

Надання спеціального статусу «дитина, розлучена з сім'єю» в українському законодавстві включає три аспекти: 1) виявлення особи, що є дитиною, розлученою з сім'єю; 2) надання статусу «дитина, позбавлена батьківського піклування»; 3) можливе надання статусу «біженець» або «особа, що потребує додаткового захисту», оскільки будь-яка особа, визнана дитиною, розлученою з сім'єю, визнається дитиною, позбавленою батьківського піклування і може звернутися за отриманням притулку в Україні (і отримати статус біженця або особи, що потребує додаткового захисту). За надання кожного з визначених аспектів зазначеного вище статусу відповідають певні державні органи, тобто суб'єкти публічного адміністрування, які наділені відповідними повноваженнями.

Стан дослідження. Дослідженню суб'єктів публічного адміністрування, наділених повноваженнями з надання статусу дитини, позбавленої батьківського піклування в Україні, приділяли наукові дослідження Л. Балим, В. Воднік, Л. Кривачук, О. Ноздріна тощо, а на суб'єктах публічного адміністрування, наділених повноваженнями з надання статусу біженця чи особи, що потребує додаткового захисту зосереджували увагу Д. Гурін, Н. Грабар, Г. Тимчик, Л. Біла-Тіунова, М. Магда, І. Ковалишин та інші, в той час як аналізу суб'єктів публічного адміністрування, які наділені повноваженнями з виявлення дітей, розлучених з сім'єю, уваги не приділялося.

Саме тому **метою дослідження** є визначення суб'єктів адміністративно-правового забезпечення виявлення дітей, розлучених з сім'єю, тобто суб'єктів публічного адміністрування, які наділені повноваженнями щодо виявлення таких дітей в Україні.

Виклад основного матеріалу. До таких суб'єктів, насамперед, відноситься Державна прикордонна служба України, оскільки, згідно з п. 3 ст. 5 Закону № 3671-VI, у разі, якщо державний кордон України перетинає чи перетнула дитина, розлучена із сім'єю, і заявляє про намір бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, або про це повідомили інші особи, які не є її законними представниками, посадові особи Державної прикордонної служби України повинні невідкладно повідомити про це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, та орган опіки і піклування [3]. Зазначений висновок підтверджується нормами Порядку взаємодії державних органів та органів місцево-

го самоврядування під час виявлення розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 832, де у розділі «Виявлення дітей, розлучених з сім'єю» зазначається, що дитина, розлучена з сім'єю, може бути виявлена посадовою особою органу охорони державного кордону чи загону морської охорони Держприкордонслужби в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон, контрольному пункті в'їзду-виїзду, контрольованому прикордонному районі чи виключній (морській) економічній зоні України [4].

Проте норми Закону України «Про Державну прикордонну службу» від 03.04.2003 № 661-IV не містять положень, які б покладали на органи та посадових осіб цієї служби обов'язку з виявлення дітей, розлучених з сім'єю, на державному кордоні, вони здійснюють такі обов'язки у межах загального обов'язку зі здійснення прикордонного контролю і пропуску у встановленому порядку осіб, реєстрації іноземців та осіб без громадянства, які прибувають в Україну, передбаченого п. 6 ст. 19 зазначеного вище Закону [5].

Повертаючись до аналізу суб'єктів публічного адміністрування, діяльність яких спрямована на виявлення дітей, розлучених з сім'єю, зазначимо, що у п. 6 зазначеного Порядку взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування під час виявлення розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 832, передбачається, що у разі виявлення дитини, розлученої із сім'єю, представниками інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, юридичними та фізичними особами зазначені органи та особи невідкладно повідомляють про такий факт територіальному органу Державної міграційної служби і органу опіки та піклування за місцем виявлення дитини [6]. Отже, дитина, розлучена з сім'єю, може бути виявлена представниками інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, юридичними та фізичними особами. Оскільки фізичні та юридичні особи не відносяться до суб'єктів публічного адміністрування, до суб'єктів публічного адміністрування, діяльність яких спрямована на виявлення дітей, розлучених з сім'єю, можна віднести органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи.

Аналіз нормативних актів, що врегульовує правовий статус органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI [7], «Про державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [8], «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [9] тощо) переконує, що безпосередньо повноважень з виявлення дітей, розлучених з сім'єю, у цих органів не передбачається, а отже вищевказані органи здійснюють їх в межах своїх загальних обов'язків.

Аналіз повноважень правоохоронних органів у сфері, що розглядається, ускладнюється відсутністю усталеного визначення поняття «правоохоронні органи» в українському законодавстві та теоретичній площині.

Дослідженню цього питання присвячували свої роботи В. Басай, Ю. Загуменна, Р. Тевлін, В. Білоус, О. Захарова, В. Ковальський, О. Циганов та

інші. Не вдаючись до детальної полеміки з цього питання, приєднаємося до позиції, за якої до правоохоронних органів належать органи, головним і основним призначенням яких є правоохоронна діяльність, а саме – Національна поліція України та прокуратура України. У Законах України «Про Національну поліцію України» від 02.07.2015 № 580-VIII [10] та «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [11] безпосередньо не передбачається повноважень цих органів з виявлення дітей, розлучених з сім'єю, зазначені органи виконують ці повноваження в рамках своїх загальних обов'язків.

Фактично, виявлення дитини, розлученої з сім'єю, на сучасному етапі в Україні не відноситься до обов'язків органів публічного адміністрування, а є обов'язком дитини, що вимушено залишила країну свого походження або постійного проживання і прибула на територію України без супроводу з боку члена сім'ї або визначених законом/звичаєм осіб, які несуть відповідальність за таку особу, або яку залишили без супроводу після прибуття на територію України, або її законних представників. На наш погляд, відсутність у нормативно-правових актах, що визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування, діяльність яких включає виявлення дітей, розлучених з сім'єю, їх обов'язку з виявлення таких дітей є недоліком адміністративно-правового забезпечення надання статусу дитини, розлученої з сім'єю, в Україні.

Окремо необхідно зупинитися на питанні, чи відноситься до суб'єктів публічного адміністрування, діяльність яких спрямована на виявлення дітей, розлучених з сім'єю, Державна міграційна служба України. Згідно з ч. 4 ст. 7 Закону № 3671-VI, заява про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, дитини, розлученою із сім'єю, подається до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту одним з її законних представників [3]. При цьому, законний представник у дитини, розлученої з сім'єю, з'являється лише після того, як керівник органу опіки та піклування видав довіреність на представництво інтересів дітей, розлучених із сім'єю, від імені органу опіки та піклування працівнику служби у справах дітей (п. 7 Порядку взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування під час виявлення розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 832 [6]). Отже, органи Державної міграційної служби України не є суб'єктами публічного адміністрування, діяльність яких спрямована на виявлення дітей, розлучених з сім'єю, і до їх повноважень не входить виявлення таких дітей.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що до суб'єктів публічного адміністрування, які наділені повноваженнями щодо виявлення дітей, розлучених з сім'єю, відносяться Державна прикордонна служба України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Національна поліція України, прокуратура України.

З метою удосконалення нормативно-правового забезпечення надання статусу дитини, розлученої з сім'єю, на наш погляд, у Законах України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI, «Про державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР, «Про Національну полі-

цію України» від 02.07.2015 № 580-VIII, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII необхідно закріпити обов'язок посадових осіб цих органів з виявлення дітей, розлучених з сім'єю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Котляр О.І. Міжнародне регулювання захисту прав дітей, які вимушено залишили свою країну. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Вип. 36. Т. 2. С. 183–186.

2. Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children: report. United Nations Children's Fund (UNICEF). 2016. URL: <https://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/Uprooted.pdf>; International Migration Report 2017: Highlights. ST/ESA/SER.A/404. United Nations, New York, 2017. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.

3. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI.

4. Порядок взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування під час виявлення розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 832.

5. Про Державну прикордонну службу» від 03.04.2003 № 661-IV.

6. Порядок взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування під час виявлення розлучених із сім'єю дітей, які не є громадянами України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 832.

7. Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

8. Про державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://mail.ukr.net/desktop#msglist/f0/p0>

9. «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

10/ Закон України «Про Національну поліцію України» від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

11/ Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

A. Mamulchyk

SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT IDENTIFICATION OF CHILDREN SEPARATED WITH FAMILY IN UKRAINE

The relevance of the article is that the granting of special status «child divorced from the family» in the Ukrainian legislation includes three aspects: 1) identification of a person who is a child separated from the family; 2) granting the status of «child deprived of parental care»; 3) it is possible to grant the status of «refugee» or «person in need of additional protection», as any person recognized as a child divorced from a family is recognized as a child deprived of parental care and can apply for asylum in Ukraine (and receive refugee status or a person in

need of additional protection). Each of the identified aspects of the above status is the responsibility of certain public authorities, ie public administration entities, which are endowed with the appropriate powers. The purpose of the article is to identify the subjects of administrative and legal support for the identification of children separated from their families, ie the subjects of public administration, which are empowered to identify such children in Ukraine. It was found that in fact, the identification of a child separated from the family at the present stage in Ukraine does not belong to the responsibilities of public administration, but is the responsibility of the child who was forced to leave the country of origin or residence and arrived in the territory of Ukraine unaccompanied by a family member or persons determined by law/custom who are responsible for such a person, or who were left unaccompanied after arriving on the territory of Ukraine, or its legal representatives. In our opinion, the absence in the legal acts that determine the legal status of public administration entities, whose activities include the identification of children separated from their families, their obligation to identify such children is a shortcoming of administrative and legal support for child status. , separated from her family, in Ukraine. It is determined that the subjects of public administration, which have the authority to identify children separated from their families, include the State Border Guard Service of Ukraine, executive authorities, local governments, the National Police of Ukraine, the Prosecutor's Office of Ukraine.

Keywords: *territory, country, public administration, children 's service, child.*