

**I. А. Мацелюх**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри службового та медичного права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ КООРДИНАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЕВАКУАЦІЇ З ТЕРИТОРІЙ ВЕДЕННЯ БОЙОВИХ ДІЙ

У статті досліджуються адміністративно-правові механізми координації суб'єктів публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей при здійсненні евакуації з територій ведення бойових дій в умовах широкомасштабної збройної агресії проти України. Проаналізовано особливості багаторівневої системи координації суб'єктів публічного адміністрування, яка поєднує традиційні механізми взаємодії та нові форми координації, зумовлені впровадженням правового режиму воєнного стану. Досліджено специфіку правового регулювання координаційних механізмів на різних рівнях: від конституційного до підзаконного. Визначено роль та повноваження ключових суб'єктів публічного адміністрування у процесі евакуації дітей, зокрема Кабінету Міністрів України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, військових адміністрацій та місцевих органів влади. Особливу увагу приділено аналізу трансформації системи суб'єктів публічного адміністрування через створення нових інституцій та механізмів їх взаємодії. Розглянуто специфіку процесу ухвалення управлінських рішень при евакуації дітей, яка характеризується підвищеною складністю та відповідальністю. Досліджено особливості документального забезпечення евакуаційних заходів та впровадження електронного документообігу. Проаналізовано міжнародні стандарти захисту прав дітей під час збройних конфліктів та практику їх імплементації в національне законодавство. Особливу увагу приділено питанням запобігання незаконному переміщенню дітей та їх викраденню з тимчасово окупованих територій, а також механізмам протидії примусовій зміні громадянства та русифікації українських дітей на окупованих територіях. Досліджено роль міжнародних організацій у процесі евакуації дітей та документування воєнних злочинів проти них. На основі проведеного дослідження запропоновано шляхи вдосконалення адміністративно-правових механізмів координації, зокрема: розробку єдиного нормативно-правового акту, впровадження електронної системи моніторингу евакуаційних заходів, удосконалення механізмів міжвідомчої взаємодії та розробку стандартів оцінки ефективності координаційних механізмів. Обґрунтовано необхідність подальшого вивчення міжнародного досвіду координації суб'єктів публічного адміністрування при евакуації дітей з територій збройних конфліктів та можливостей його адаптації до українських реалій, а також важливість розробки довгострокових програм психологічної реабілітації та соціальної адаптації евакуйованих дітей.

**Ключові слова:** адміністративно-правові механізми, адміністративно-правове регулювання, соціальний захист, дитина, евакуація, правовий режим воєнного стану, координація, військові адміністрації, бойові дії.

**Постановка проблеми.** Широкомасштабна збройна агресія проти України створила безпрецедентні виклики для системи соціального захисту дітей, зокрема щодо їх евакуації з територій ведення бойових дій. Ефективність цього процесу безпосередньо залежить від злагодженої взаємодії всіх суб'єктів публічного адміністру-

вання, що актуалізує потребу дослідження адміністративно-правових механізмів їх координації. За даними Офісу Генерального прокурора України, станом на початок 2024 року внаслідок збройної агресії постраждало понад 1700 дітей, а більше 500, що підкреслює критичну важливість належної організації евакуаційних заходів [1].

Особливої гостроти набуває питання забезпечення евакуації дітей з територій, що знаходяться під загрозою окупації або тимчасово окупованих територій. Досвід війни демонструє численні випадки порушення прав дітей на окупованих територіях, включаючи незаконне вивезення до російської федерації, примусову "русифікацію", психологічне та фізичне насильство, залучення до пропагандистських заходів. За даними міжнародних організацій, діти на окупованих територіях піддаються систематичним порушенням їхніх прав, включаючи примусову зміну громадянства, обмеження доступу до української освіти та позбавлення можливості спілкування рідною мовою.

Крім того, діти на окупованих територіях стають жертвами військових злочинів, включаючи сексуальне насильство, катування, примусове утримання в фільтраційних таборах та використання як "живого щита". Означені факти підтверджені численними звітами правозахисних організацій та моніторингових місій ООН [2]. Особливу занепокоєність викликають випадки незаконного усиновлення українських дітей громадянами держави-агресора, що може кваліфікуватися як геноцид, відповідно до норм міжнародного права [3].

При цьому важливим є не лише налагодження взаємодії між національними суб'єктами публічного адміністрування, але й забезпечення ефективної співпраці з міжнародними організаціями та іноземними державами в означеному процесі. Своєчасна та ефективна евакуація дітей з небезпечних територій є ключовим елементом забезпечення їхньої безпеки та розвитку. Затримки в евакуації або її неналежна організація можуть мати катастрофічні наслідки для фізичного та психічного здоров'я дітей, їхньої освіти та подальшої соціальної адаптації. Відтак, аналіз адміністративно-правових механізмів координації суб'єктів публічного адміністрування у цій сфері є не просто актуальним, а нагальним завданням державного управління та питанням національної безпеки для збереження майбутнього української нації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення, зокрема дітей, були предметом дослідження таких вчених як В. Галуцько, О. Правоторов, В. Колпаков. Питання адміністративно-правового регулювання в умовах воєнного стану аналізували О. Бандурка, М. Бевзенко, А. Берлач, Ю. Битяк, Т. Коломоець, О. Проневич та інші.

**Метою статті** є комплексний аналіз адміністративно-правових механізмів координації суб'єктів публічного адміністрування у сфері соціального захисту дітей при здійсненні евакуації з територій ведення бойових дій та розробка пропозицій щодо їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Публічне адміністрування у сфері соціального захисту дітей в умовах воєнного стану ґрунтується на системі правових норм, що визначають межі та способи діяльності уповноважених суб'єктів. При цьому особливого значення набуває координація їх дій при здійсненні евакуації з територій ведення бойових дій, що потребує чіткої регламентації взаємодії та розподілу повноважень.

Правова природа таких відносин характеризується наявністю владних повноважень та імперативним методом правового регулювання [4, с. 21 – 22]. Нормативно-правове регулювання евакуаційних заходів в умовах воєнного стану здійснюється на декількох рівнях: конституційний рівень – визначає базові засади захисту прав дітей та повноваження органів публічної влади; законодавчий рівень – включає закони України "Про правовий режим воєнного стану" [5], "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [6], "Про охорону дитинства"; підзаконний рівень – представлений актами Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та військових адміністрацій. Міжнародно-правовий аспект координації набуває особливого значення при організації евакуації дітей за межі України. У цьому контексті важливим є дотримання вимог Конвенції про права дитини та інших міжнародних договорів, що визначають стандарти захисту прав дітей у збройних конфліктах [7].

В умовах широкомасштабної збройної агресії проти України особливої актуальності набуло питання чіткого визначення та розмежування повноважень суб'єктів публічного адміністрування, залучених до процесу евакуації дітей. Правовий режим воєнного стану зумовив створення особливої системи управління, де поряд із традиційними органами публічної влади функціонують спеціально утворені військові адміністрації.

Центральне місце в системі суб'єктів публічного адміністрування при евакуації дітей займає Кабінет Міністрів України. До основних повноважень Уряду належить: координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, визначення порядку евакуації,

затвердження відповідних планів та виділення необхідних ресурсів [8]. Особливу роль відіграє Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, яке, відповідно до покладених на нього завдань, забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб, розробляє та впроваджує механізми захисту дітей на тимчасово окупованих територіях [9]. Військові адміністрації, створені в умовах воєнного стану, наділені широкими повноваженнями щодо організації та здійснення евакуаційних заходів на відповідній території [10]. На місцевому рівні ключову роль відіграють місцеві державні адміністрації, які безпосередньо організовують евакуацію дітей та забезпечують їх першочергові потреби [11].

Прийняття управлінських рішень при евакуації дітей з територій ведення бойових дій характеризується підвищеною складністю та відповідальністю, оскільки такі рішення безпосередньо впливають на життя та безпеку найбільш вразливої категорії населення. Процес ухвалення таких рішень вимагає врахування численних факторів, включаючи оцінку безпекової ситуації, наявності необхідних ресурсів для евакуації, можливості забезпечення базових потреб дітей під час та після евакуації, а також психологічні аспекти переміщення. Особлива відповідальність покладається на суб'єктів прийняття рішень через необхідність забезпечення найкращих інтересів дитини в умовах обмеженого часу та високих ризиків. Координаційні штаби з питань захисту прав дитини забезпечують оперативну взаємодію всіх залучених органів та організацій, виступаючи ключовим елементом системи управління евакуаційними процесами. В рамках їхньої діяльності здійснюється збір та аналіз інформації про потреби в евакуації, координується розподіл наявних ресурсів, забезпечується узгодження дій різних відомств та служб. Штаби також відповідають за розробку маршрутів евакуації, визначення безпечних місць для тимчасового розміщення дітей, організацію медичного супроводу та психологічної підтримки. Одним з аспектів їхньої роботи є налагодження ефективної комунікації між всіма учасниками процесу та оперативне реагування на зміни ситуації [12]. Процес прийняття управлінських рішень суттєво ускладнюється у випадках, коли йдеться про евакуацію дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що пов'язано з особливим правовим статусом цієї категорії дітей та необхідні-

стю дотримання додаткових юридичних процедур. У таких випадках необхідно забезпечити не лише фізичну безпеку дітей, але й збереження їхнього юридичного статусу, документації, зв'язків з опікунами чи піклувальниками. Додаткової уваги потребує питання евакуації дітей, які перебувають в закладах інституційного догляду, що вимагає комплексного підходу до організації їх переміщення разом з персоналом та необхідним майном [6].

Варто зауважити, що в умовах воєнного стану запроваджено спрощений порядок прийняття відповідних рішень, що дозволяє оперативно реагувати на загрози безпеці дітей без надмірних бюрократичних процедур. Він передбачає можливість ухвалення відповідних рішень про евакуацію на підставі мінімально необхідного пакету документів, спрощує процедуру погодження евакуації між різними органами влади та установами. Водночас, зберігаються базові вимоги щодо документування процесу евакуації, забезпечення належного супроводу дітей та їх розміщення у безпечних місцях. Важливим елементом спрощеного порядку є можливість оперативного внесення змін до планів евакуації залежно від розвитку ситуації та виникнення нових загроз [13].

Окремої уваги заслуговує питання документального забезпечення евакуаційних заходів, яке є критично важливим елементом всього процесу евакуації та подальшого захисту прав дітей. Належне документування кожного етапу евакуації має не лише адміністративне значення, але й слугує основою для подальшого відновлення прав дітей, доведення фактів воєнних злочинів та притягнення до відповідальності винних осіб. Документальне забезпечення включає фіксацію персональних даних дітей, обставин їх евакуації, маршрутів переміщення, місць тимчасового перебування, а також інформації про супроводжуваних осіб та надану допомогу. Особливо важливим є документування випадків розлучення дітей з батьками або опікунами, що може мати критичне значення для подальшого возз'єднання сімей.

За результатами аналізу практики можна констатувати, що в умовах воєнного стану традиційні механізми документообігу виявились недостатньо ефективними через низку об'єктивних факторів. Зокрема, паперовий документообіг суттєво уповільнює процес ухвалення рішень, створює ризики втрати важливої документації під час евакуації, ускладнює оперативний обмін інформацією між різними суб'єк-

тами публічного адміністрування. Додатковими викликами стали проблеми з доступом до архівів та реєстрів на тимчасово окупованих територіях, ризику знищення документації внаслідок бойових дій, а також складнощі з верифікацією документів, виданих на окупованих територіях. Все це створює суттєві перешкоди для ефективної організації евакуації та подальшого захисту прав евакуйованих дітей.

Означені обставини зумовили необхідність впровадження електронного документообігу та створення спеціальних реєстрів евакуйованих дітей, що дозволяє забезпечити оперативність, надійність та безпеку обробки інформації. Електронні системи надають можливість швидкого доступу до необхідних даних, їх актуалізації та синхронізації між різними суб'єктами, залученими до процесу евакуації. Перевагою електронних реєстрів є можливість створення резервних копій даних, що мінімізує ризики їх втрати. Крім того, електронні системи дозволяють здійснювати ефективний моніторинг процесу евакуації, аналізувати статистичні дані та оперативно виявляти проблемні питання, що потребують вирішення. Створення єдиної електронної бази даних евакуйованих дітей також сприяє запобіганню випадкам їх незаконного вивезення та забезпечує можливість швидкого реагування на спроби викрадення дітей. [14].

При ухваленні рішення про евакуацію важливим аспектом є забезпечення найкращих інтересів дитини, що вимагає комплексного підходу до оцінки ситуації та врахування всіх потенційних наслідків евакуації для конкретної дитини. Принцип найкращих інтересів дитини передбачає пріоритетність забезпечення її безпеки, збереження родинних зв'язків, доступу до освіти та медичної допомоги. При прийнятті рішень необхідно враховувати вік дитини, її психологічний стан, наявність особливих потреб, можливості збереження соціальних зв'язків та культурної ідентичності. Особливої уваги потребує забезпечення права дитини на висловлення власної думки щодо евакуації, якщо її вік та рівень розвитку це дозволяють [15].

Надання необхідної психологічної та соціальної підтримки є критично важливим компонентом евакуаційних заходів, який має забезпечуватися на всіх етапах – від підготовки до евакуації до адаптації на новому місці. Психологічна підтримка включає роботу з травматичним досвідом, подолання стресу та тривожності, пов'язаних з евакуацією, допомогу в адаптації до нових умов життя. Соціальна

підтримка передбачає сприяння в налагодженні нових соціальних зв'язків, інтеграції в нове середовище, забезпечення доступу до освіти та дозвілля. Робота з сім'ями евакуйованих дітей – це окремий спектр роботи, що передбачає надання їм консультативної допомоги та підтримки у вирішенні практичних питань, пов'язаних з переміщенням. Особлива увага має приділятися дітям, які пережили травматичні події, втратили близьких або стали свідками воєнних злочинів, що вимагає довготривалої професійної психологічної допомоги та соціального супроводу [16].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, в умовах широкомасштабної збройної агресії проти України сформувалась особлива система координації суб'єктів публічного адміністрування при евакуації дітей, що характеризується багаторівневістю та комплексністю. Вона поєднує як традиційні механізми взаємодії, так і нові форми координації, зумовлені впровадженням правового режиму воєнного стану. Правове регулювання координаційних механізмів при евакуації дітей здійснюється на різних рівнях: від конституційного до підзаконного, що забезпечує необхідну гнучкість та оперативність реагування на зміну безпекової ситуації. При цьому, особливого значення набувають підзаконні нормативно-правові акти, які деталізують порядок взаємодії різних суб'єктів публічного адміністрування.

Система суб'єктів публічного адміністрування, залучених до евакуації дітей, зазнала суттєвої трансформації через створення нових інституцій, зокрема військових адміністрацій та координаційних штабів. Це зумовило необхідність чіткого розмежування повноважень та створення ефективних механізмів взаємодії між усіма залученими суб'єктами. Процес прийняття управлінських рішень при евакуації дітей характеризується підвищеною складністю та відповідальністю, що вимагає пошуку оптимального балансу між оперативністю реагування та дотриманням встановлених процедур. Впровадження електронного документообігу та створення спеціальних реєстрів евакуйованих дітей суттєво підвищило ефективність координаційних механізмів.

Незважаючи на існуючу, налагоджену систему адміністративно-правових механізмів координації суб'єктів публічного адміністрування при евакуації дітей, вона все ж потребує вдосконалення в частині розробки та прийняття єдиного нормативно-правового акту,

який би комплексно регулював питання координації суб'єктів публічного адміністрування при евакуації дітей; впровадження електронної системи моніторингу евакуаційних заходів з використанням сучасних інформаційних технологій; створення єдиної інформаційної платформи для удосконалення механізмів міжвідомчої взаємодії; розробка чітких стандартів оцінки ефективності координаційних механізмів при евакуації дітей, а також вивчення та врахування позитивного міжнародного досвіду координації суб'єктів публічного адміністрування при евакуації дітей з територій збройних конфліктів та можливостей його адаптації до українських реалій, що дозволило б забезпечити відповідність вітчизняної системи евакуації найкращим світовим практикам захисту прав дитини в умовах збройних конфліктів.

#### Список використаної літератури:

1. Офіс Генерального прокурора України. Статистика щодо дітей, які постраждали внаслідок збройної агресії РФ в Україні. URL: <https://gp.gov.ua/>
2. Лубінець Д. Політична оцінка та правова кваліфікація дій держави-агресора щодо українських дітей. URL: <https://ombudsman.gov.ua/childrenofwar-2023/politychna-otsinka-ta-pravova-kvalifikatsiia-dii-derzhavy-ahresora-shchodo-ukrainskykh-ditei>
3. Рашевська К. Табори відпочинку як ще один засіб викоринення української національної ідентичності дітей з окупованих територій. Regional Center For Human Rights. URL: <https://krymbezpravil.org.ua/analytics/tabory-vidpochynku-iak-shche-odyn-zasib-vykorinennia-ukrainskoi-natsionalnoi-identychnosti-ditey-z-okupovanykh-terytoriy/>
4. Пархоменко Н.М. Проблеми удосконалення вітчизняного законодавства. Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: зб. наук. ст. Житомир: ЖНАЕУ, 2014. С. 21–22.
5. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
7. Конвенція про права дитини: Міжнародний документ від 20.11.1989. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021)
8. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
9. Про затвердження Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 376.
10. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.
12. Про затвердження Положення про координаційний штаб з питань захисту прав дитини в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2022 р. № 302.
13. Деякі питання здійснення евакуації дітей: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2022 р. № 174.
14. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 646.
15. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142.
16. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.

#### **Matszeliukh I. A. Administrative and legal mechanisms for coordinating public administration entities in the field of children's social protection during evacuation from combat zones**

*The article examines the administrative and legal mechanisms for coordinating public administration entities in the field of children's social protection during evacuation from combat zones amid large-scale armed aggression against Ukraine. The study analyzes the characteristics of a multilevel coordination system for public administration entities, which combines traditional interaction mechanisms with new forms of coordination necessitated by the implementation of martial law. The research investigates the specifics of legal regulation of coordination mechanisms at various levels, from constitutional to subordinate legislation. The roles and powers of key public administration entities in the evacuation process are defined, particularly those of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry for Reintegration of Temporarily Occupied Territories of Ukraine, military administrations, and local authorities. Special attention is paid to analyzing the transformation of the public administration system through the establishment of new institutions and their interaction*

*mechanisms. The study examines the specifics of decision-making processes in children's evacuation, characterized by increased complexity and responsibility. The features of documentary support for evacuation measures and the implementation of electronic document management are investigated. The research analyzes international standards for protecting children's rights during armed conflicts and the practice of their implementation in national legislation. Special attention is paid to preventing illegal movement and abduction of children from temporarily occupied territories, as well as mechanisms to counter forced citizenship changes and russification of Ukrainian children in occupied territories. The role of international organizations in the process of children's evacuation and documentation of war crimes against them is examined. Based on the conducted research, ways to improve administrative and legal coordination mechanisms are proposed, including: development of a unified regulatory act, implementation of an electronic monitoring system for evacuation measures, improvement of interagency cooperation mechanisms, and development of standards for evaluating the effectiveness of coordination mechanisms. The necessity of further studying international experience in coordinating public administration entities during the evacuation of children from armed conflict zones and the possibilities of its adaptation to Ukrainian realities is substantiated, as well as the importance of developing long-term programs for psychological rehabilitation and social adaptation of evacuated children.*

**Keywords:** *administrative and legal mechanisms, administrative and legal regulation, social protection, child, evacuation, martial law regime, coordination, military administrations, combat operations.*