
**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС.
ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ**

УДК 342.9:323.28(477)-053.2

Т.О. Проценко,
доктор юридичних наук, професор,
А.В. Пшенична,
кандидат юридичних наук

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КУЛЬТУРНИХ ПРАВ ДІТЕЙ
В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ
ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем адміністративно-правового забезпечення культурних прав дітей в умовах проведення антитерористичної операції в Україні. Наголошується на тому, що серед культурних прав дітей, які необхідно державі забезпечити в умовах проведення антитерористичної операції в Україні, одне з основних місць посідає право на освіту як можливість дитини засвоювати систематизовані знання, необхідні для практичної діяльності та подальшого розвитку особистості. Зроблено висновок про те, що з метою вдосконалення адміністративно-правового забезпечення в цій сфері необхідно внести відповідні зміни до законів України “Про дошкільну освіту” та “Про загальну середню освіту”, а також затвердити Державну цільову програму підтримки дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, діти, культурні права, освіта, антитерористична операція.

Стаття посвящена исследованию актуальных проблем административно-правового обеспечения культурных прав детей в условиях проведения антитеррористической операции в Украине. Отмечается, что среди культурных прав детей, которые государству необходимо обеспечить в условиях проведения антитеррористической операции в Украине, одно из основных мест занимает право на образование как возможность ребенка усваивать систематизированные знания, необходимые для практической деятельности и дальнейшего развития личности. Сделан вывод, что с целью усовершенствования административно-правового обеспечения в этой сфере необходимо внести соответствующие изменения в законы Украины “О дошкольном образовании” и “Об общем среднем образовании”, а также утвердить Государственную целевую программу поддержки детей, зарегистрированных как внутренне перемещенные лица, для получения общего среднего, профессионально-технического и высшего образования.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, дети, культурные права, образование, антитеррористическая операция.

Paper is devoted to the topical issues of administrative legal ensuring of the cultural rights of children in the context of the antiterrorist operation in Ukraine. It is

noted that the main one among cultural rights of children that the state must provide in the conditions of the antiterrorist operation in Ukraine, is the right to education as the ability of a child to learn the systematic knowledge needed for practical activities and further development. It is concluded that for the purpose of an improvement of administrative and legal support in this area it is necessary to make suitable changes in the Laws of Ukraine “On Preschool Education” and “On General Secondary Education” and to approve the State Target Program of the Support of Children Registered As Internally Displaced persons, for obtaining a general secondary, vocational and higher education.

Keywords: *administrative and legal support, children, cultural rights, education, antiterrorist operation.*

Забезпечення прав і свобод людини є однією з найбільш актуальних проблем для сучасної юридичної науки, оскільки саме це визначає розвиток більшості країн за напрямом досягнення політичної демократії, економічного прогресу та співробітництва, виступає одним із основних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Важливе та особливе місце у сфері забезпечення прав і свобод людини посідає безпосередньо адміністративно-правове забезпечення прав дітей.

Протягом останніх років Україна здійснила низку заходів для покращання забезпечення прав дітей шляхом приведення системи національного законодавства щодо адміністративно-правового забезпечення прав дітей до вимог міжнародних стандартів. Проте з 2014 року після анексії Автономної Республіки Крим та розв'язання конфлікту в Донецькій та Луганській областях в Україні була розпочата антитерористична операція (далі – АТО).

Вказані події суттєво вплинули на забезпечення прав значної частини населення України, у тому числі й дітей. Так, за даними дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), від дворічного конфлікту на Сході України постраждало близько 580 тис. дітей [1]. У цьому контексті необхідно зазначити, що з початком проведення АТО Україна зіштовхнулася із проблемами щодо забезпечення не тільки особистих (громадянських), соціальних та економічних прав дітей, а й культурних. У зв'язку з цим, постала нагальна та актуальна проблема адміністративно-правового забезпечення культурних прав дітей в умовах проведення АТО в Україні.

Проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина прямо чи опосередковано висвітлювалися в наукових дослідженнях таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.Л. Бородін, В.М. Бутилін, Ю.В. Губаль, В.О. Демиденко, О.М. Дручек, І.О. Ієрусалімова, Я.М. Квітка, А.М. Колодій, Т.Г. Корж-Ікаєва, С.П. Коталейчук, О.В. Кузьменко, О.В. Марцеляк, В.В. Мацюкін, О.В. Негодченко, А.Ю. Олійник, В.В. Плиска, В.Ф. Погорілко, О.В. Пушкіна, П.М. Рабінович, Н.С. Ракша, І.В. Ростовщиков, І.І. Сіліч, К.В. Степаненко, М.М. Тищенко, О.Н. Ярмиш та ін. Проте до сьогодні питання щодо адміністративно-правового забезпечення культурних прав дітей безпосередньо в умовах проведення АТО в Україні не були предметом спеціального наукового дослідження. Наведене вище засвідчує про актуальність цієї статті, метою написання якої є дослідження актуальних проблем адміністративно-правового забезпечення культурних прав дітей в умовах проведення АТО в Україні.

Слід зазначити, що в юридичній літературі культурні права розуміються як можливості (свободи) збереження та розвитку національної самобутності людини, доступу до духовних досягнень людства, їх засвоєння, використання та участі в подальшому їх розвитку. До них належать: право на освіту; навчання рідною

мовою; на використання вітчизняних і світових досягнень культури і мистецтва; на вільну наукову, технічну і художню творчість [2, с. 243].

Забезпечення культурних прав громадянам України, у тому числі й дітей, гарантується Основним Законом України. Так, ст. 54 Конституції України закріплює, що громадянам (у т.ч. й дітям) гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Розглядаючи ширше культурні права, можна визначити, що держава гарантує: право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; право на захист авторських прав; ніхто не може використовувати або поширювати художні, наукові та інші твори без згоди на те їх авторів, за винятками, встановленими законом; сприяння розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством; право на охорону культурної спадщини; збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, а також вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами [3].

Одним з основних культурних прав, закріплених у Конституції України, є право людини (у т.ч. й дитини) на освіту. Утвердження й забезпечення права на освіту в будь-якій країні є одним з найважливіших обов'язків держави. Це зумовлено тим, що освіта в сучасному глобалізованому суспільстві дедалі більше стає вирішальним чинником суспільного прогресу й національної безпеки, важливою складовою всебічного розвитку людської особистості, поглиблення поваги до прав і свобод людини. Сьогодні цілком очевидно, що без необхідної освіти людина не зможе забезпечити собі належних умов життя і реалізуватися як особистість, а також усвідомити й захистити свої права. Високий рівень освіченості населення є важливим чинником, що позитивно позначається на створенні сприятливих умов для повної реалізації прав та свобод людини і громадянина. Саме сьогодні освіта може стати тим міцним стрижнем, що дозволить Україні подолати тривалу кризу й приєднатися до сучасних найбільш розвинених держав, тому діяльність усієї держави спрямовується на практичну реалізацію права громадян на освіту [4, с. 10–11].

Для дітей в умовах проведення АТО реалізація зазначеного права набуває особливої актуальності, оскільки, будучи вимушеними покинути разом з батьками місце свого постійного перебування, вони втратили можливість отримувати освіту. Як слушно наголошує К.А. Бикова, право на освіту – це право людини на здобуття певного обсягу знань, культурних навичок, професійної орієнтації, необхідних для нормальної життєдіяльності в умовах сучасного суспільства, котре є одним з основних соціально-культурних прав людини [5, с. 97]. Не можна також не погодитися з думкою Н.С. Ракші, яка стверджує, що право людини на освіту входить до блоку культурних прав і свобод людини, яке необхідно розглядати як її певну можливість засвоювати систематизовані знання, необхідні для практичної діяльності та подальшого розвитку особистості [4, с. 27].

За визначенням Л.С. Волинець, освіта є важливим чинником становлення демократичної та правової України, право на яку закріплено в Конституції [6, с. 14]. Так, основні положення, що розкривають зміст цього культурного права, закріпленого у ст. 53 Основного Закону України, такі: повна загальна середня освіта є обов'язковою (тобто навчання в середній школі є обов'язковим – батьки зобов'язані віддавати дітей до школи); держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; держава забезпечує

розвиток освіти та різних форм навчання; громадянам, які належать до національних меншин, гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства [3].

З метою забезпечення практичної реалізації права на освіту був прийнятий Закон України “Про освіту”, який визначив, що освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями [7].

Крім цього, механізм реалізації права на освіту визначається законами України “Про дошкільну освіту” [8]; “Про загальну середню освіту” [9]; “Про позашкільну освіту” [10]; “Про професійно-технічну освіту” [11] та “Про вищу освіту” [12].

Аналізуючи адміністративно-правовий механізм права на освіту в Україні, А. Палешко підсумовує, що право на освіту в Україні забезпечується доступністю та безоплатністю; розгалуженою мережею навчальних закладів, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти; відкритим характером навчальних закладів, створенням умов для вибору профілю навчання й виховання відповідно до здібностей, інтересів громадянина; різними формами навчання – очною, вечірньою, заочною, екстернатом, а також педагогічним патронажем [13, с. 32].

Отже, слід зазначити, що серед культурних прав дітей, які мають бути забезпечені в умовах проведення АТО в Україні, важливе місце посідає право на освіту як можливість дитини засвоювати систематизовані знання, необхідні для практичної діяльності та подальшого розвитку особистості. Зустрівшись з необхідністю забезпечення права дітей на освіту в умовах проведення АТО, законодавець створив відповідну правову базу для реалізації цього права. Так, зокрема, Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” закріпив положення про те, що громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, мають право на здобуття або продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету з наданням місць у гуртожитках на час навчання. Вони мають право на здобуття дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти за будь-якою формою навчання, визначеною законодавством. Якщо ці особи не завершили здобуття повної загальної середньої освіти в загальноосвітніх навчальних закладах на тимчасово окупованій території, з метою отримання документа державного зразка про повну загальну середню освіту вони мають право продовжити навчання та пройти державну підсумкову атестацію в загальноосвітніх навчальних закладах на території інших регіонів України [14].

У свою чергу, Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” закріпив права та обов’язки внутрішньо переміщених осіб, до яких належать право на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади (ст. 9). Реалізація цього права відбувається за таким механізмом: зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа має право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів

України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування (ч. 9 ст. 7 Закону) [15].

Крім того, законами України від 19 квітня 2016 р. № 1114-VIII [16] та від 14 травня 2015 р. № 425-VIII [17] було прийнято низку змін щодо забезпечення права на здобуття освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції. Проте разом з цим, зазначені Закони зобов'язали Уряд розробити й затвердити державну цільову програму підтримки вказаної категорії дітей в отриманні професійно-технічної та вищої освіти. Однак необхідно констатувати, що на сьогодні така програма відсутня й це дає підстави стверджувати про декларативний характер зазначених норм, на основі чого можна зробити висновок про те, що реальна державна підтримка зазначеної категорії дітей у отриманні професійно-технічної та вищої освіти відсутня.

Варто підкреслити, що громадська організація “Європейська дослідницька асоціація” провела дослідження щодо реалізації права на освіту дітей ВПО й оприлюднила результати, які свідчать про те, що 75 % внутрішньо переміщених дітей одразу влаштовані до навчальних закладів [18]. Громадський моніторинг виявив проблеми, які характерні для всіх загальноосвітніх шкіл і зумовлені прямим порушенням положень Закону України “Про загальну середню освіту” та норм Конституції України, серед яких – недофінансування шкіл та незадовільний матеріальний стан, брак обладнання, підручників, неможливість займатися спортом, неналежне харчування учнів [19]. У зв'язку з цим, вважаємо, що в умовах проведення АТО в Україні державної підтримки потребує також отримання дітьми не тільки професійно-технічної та вищої освіти, а й загальної середньої освіти.

З огляду на це, на нашу думку, в умовах проведення АТО в Україні пріоритетним напрямом для вдосконалення державної підтримки дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття освіти має стати якнайшвидша розробка та затвердження відповідної Державної цільової програми підтримки дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття загальної середньої освіти, професійно-технічної та вищої освіти.

Також необхідно зазначити, що для дітей, переселених з тимчасово окупованих територій, був установлений спрощений порядок влаштування до дитячого садочка чи школи. Так, згідно з п. 6 Положення Міністерства освіти та науки України “Про дошкільний навчальний заклад” від 12 березня 2003 р. № 305 прийом дітей до дошкільного навчального закладу здійснюється за наявності визначеного переліку документів (свідоцтва про народження, медичної довідки про стан здоров'я, довідки дільничного лікаря про епідеміологічний стан тощо) [20].

Проте разом з цим, це не повною мірою вирішило проблему влаштування таких дітей до дошкільних навчальних закладів. Останнім часом, у зв'язку з додатковими потребами, які виникли через вимушене переселення громадян, що опинилися на окупованій території та території, де триває АТО, батьки з числа внутрішньо переміщених осіб часто зіштовхуються із проблемами влаштування у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади своїх дітей через те, що на законодавчому рівні встановлено обмеження щодо наповнюваності груп цих закладів.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України “Про дошкільну освіту” у дошкільних навчальних закладах встановлена чітка кількість осіб щодо наповнюваності груп, а саме: для дітей віком до одного року – до 10 осіб; для дітей віком від одного до трьох років – до 15 осіб; для дітей віком від трьох до шести (семи) років – до 20 осіб; різновікові – до 15 осіб; з короткотривалим і

цілодобовим перебуванням дітей – до 10 осіб; у оздоровчий період – до 15 осіб [8]. Крім того, згідно зі ст. 14 Закону України “Про загальну середню освіту” у загальноосвітніх навчальних закладах теж встановлена конкретна кількість осіб щодо наповнюваності класів, а саме вона не має перевищувати 30 учнів [9].

Як бачимо, зазначені вище норми законів України “Про дошкільну освіту” та “Про загальну середню освіту” мають імперативний характер, тобто закріплені в категоричній формі й не підлягають змінам, що, у свою чергу, призводить до неможливості влаштування в дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади дітей з числа внутрішньо переміщених осіб через встановлену наповнюваність груп та класів.

З метою усунення перешкод для отримання дітям з числа внутрішньо переміщених осіб послуг з дошкільної та загальної середньої освіти, на нашу думку, необхідно закріпити на законодавчому рівні можливості збільшення наповнюваності груп дошкільного навчального закладу та класів загальноосвітніх навчальних закладів, а саме змінити ч. 2 ст. 14 Закону України “Про дошкільну освіту” та ч. 1 ст. 14 Закону України “Про загальну середню освіту”, встановивши рекомендаційний характер вимог до граничної наповнюваності груп у дошкільних навчальних закладах та класів у загальноосвітніх навчальних закладах, а також надавши право засновникам (власникам) таких закладів самостійно вирішувати питання щодо наповнюваності груп дітьми залежно від демографічної ситуації.

Таким чином, підсумовуючи, можна зробити висновок про те, що важливе місце серед культурних прав дітей, які необхідно державі забезпечити в умовах проведення АТО в Україні, посідає право на освіту як можливість дитини засвоювати систематизовані знання, необхідні для практичної діяльності та подальшого розвитку особистості. З метою вдосконалення адміністративно-правового забезпечення культурних прав дітей в умовах проведення АТО в Україні необхідно внести відповідні зміни до законів України “Про дошкільну освіту” та “Про загальну середню освіту”, а також затвердити Державну цільову програму підтримки дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. UNICEF Ukraine Humanitarian Situation Report SitRep # 42 – January 2016 : офіційний сайт дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unicef.org/ukraine/ukr/Ukr_UNICEF_Ukraine_Sitrep_42_1-31_January_2016_FINAL.pdf.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учеб. / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.С. Ракша; Донецький юрид. інст-т Луганського ДУВС. – Донецьк, 2006. – 202 с.
5. Быкова Е.А. Международно-правовой механизм контроля за соблюдением обязательств государств в области защиты прав ребенка / Е.А. Быкова // Вестн. МГУ : Сер. Право. – 2004. – № 2. – С. 95–106.
6. Волинець Л.Д. Права дитини в Україні : проблеми та перспективи / Л.Д. Волинець. – К. : Логос, 2000. – 75 с.
7. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
8. Про дошкільну освіту : Закон України від 11.07.2001 № 2628-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 49. – Ст. 259.
9. Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 28. – Ст. 230.
10. Про позашкільну освіту : Закон України від 22.06.2000 № 1841-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 46. – Ст. 393.

11. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10.02.1998 № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 32. – Ст. 215.
12. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
13. Палешко А. Правові аспекти захисту дітей в Україні / А. Палешко // Право України. – 1996. – № 7. – С. 32–34.
14. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 26. – Ст. 892.
15. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 1. – Ст. 1.
16. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права на здобуття освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції : Закон України від 19 квітня 2016 р. № 1114-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 22. – Ст. 452.
17. 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 : Закон України від 14 травня 2015 р. № 425-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 30. – Ст. 271.
18. Забезпечення права на освіту внутрішньо переміщених осіб : звіт Громадської організації “Європейська дослідницька асоціація” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irf.ua/knowledgebase/news/zabezpechennya_prava_na_osvitu_vnutrishno_peremischenikh_osib_u_kharkivskiy_oblasti.
19. Результати громадського моніторингу : як забезпечено право на освіту в школах і ПТУ учнів-переселенців зі Сходу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eura.org.ua/?p=513>.
20. Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 № 305 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 476.

Отримано 10.01.2017