

Евакуація дітей під час війни: уроки українського досвіду

Роль держави та приватних ініціатив в
умовах гуманітарної кризи⁽¹⁾

⁽¹⁾Аналіз підготовлено Юлією Усенко, експерткою з питань захисту прав дітей.
Під загальною редакцією Дарії Свиридової, партнерки АО Azones

Цей документ присвячений аналізу системних питань евакуації та захисту дітей в умовах збройного конфлікту, зокрема правових, управлінських та етичних аспектів залучення недержавних суб'єктів до організації та забезпечення евакуаційних процесів. Окрему увагу приділено професійному осмисленню українського та міжнародного досвіду, аналізу ключових викликів і формуванню рекомендацій для органів державної влади України, міжнародних організацій та інших партнерів щодо вдосконалення політики у цій сфері.

Документ підготовлено з урахуванням практичного досвіду Благодійного фонду Руслана Шостака, який з початку російського повномасштабного вторгнення в Україну на запит органів публічної влади брав безпосередню участь в організації евакуації дітей, зокрема дітей, які перебували в закладах інституційного догляду. При цьому, це єдиний випадок, коли всі евакуйовані діти були повернуті в Україну. Практична діяльність Фонду дозволила виявити низку нормативних, управлінських та організаційних викликів, що виникають під час взаємодії державних органів, міжнародних організацій та благодійних ініціатив у процесі евакуації, подальшого супроводу та повернення дітей.

Водночас важливо розмежовувати поняття евакуації дітей та повернення депортованих або примусово переміщених дітей. Предметом цього аналізу є гуманітарна евакуація дітей із територій, де існувала безпосередня загроза їх життю та безпеці, а не механізми повернення дітей, незаконно депортованих або примусово переміщених Російською Федерацією.

Навпаки, своєчасне проведення евакуації дітей із прифронтових територій, зокрема Дніпропетровської та Запорізької областей, стало одним із ключових інструментів запобігання їх можливій депортації, примусовому переміщенню або потраплянню під контроль держави-агресора.

Документ ґрунтується на аналізі норм міжнародного права, національного законодавства України, міжнародних стандартів захисту дітей, практики діяльності державних органів, міжнародних організацій, гуманітарних місій та недержавних ініціатив, а також релевантного досвіду інших держав.

Документ має на меті сформувані цілісне розуміння того, що евакуація дітей під час війни є не лише логістичною чи гуманітарною операцією, а складовою комплексної системи захисту дитини, що охоплює забезпечення фізичної безпеки, безперервності догляду, індивідуального супроводу кожної дитини, збереження сімейних зв'язків, міжвідомчої та міждержавної координації, а також подальшого повернення чи інтеграції відповідно до найкращих інтересів дитини. Необхідність такого аналізу обумовлена безпрецедентним масштабом переміщення українських дітей, спричиненого повномасштабною агресією Російської Федерації.

Водночас поряд із проведенням евакуацій сформувався новий комплекс довгострокових викликів, пов'язаних із тривалим перебуванням дітей за кордоном, забезпеченням безперервності догляду та освіти, збереженням сімейних зв'язків, координацією між державами, організацією безпечного повернення дітей, їхньою реінтеграцією в українське суспільство та наданням комплексної психосоціальної, правової й іншої необхідної підтримки після повернення.

Досвід України в цій сфері продемонстрував серед іншого наявність низки системних прогалин у нормативному регулюванні, розподілі повноважень між державними органами, координації з міжнародними партнерами та визначенні правового статусу, ролі й відповідальності недержавних суб'єктів, які фактично стали важливою складовою евакуаційних процесів.

У зв'язку з цим документ обґрунтовує необхідність формування прозорої, юридично визначеної моделі державно-приватного партнерства у сфері евакуації та захисту дітей, що забезпечуватиме чіткий розподіл функцій і відповідальності між державою та недержавними учасниками, належні механізми координації, підзвітності й контролю, а також відповідність усіх рішень принципу найкращих інтересів дитини та міжнародним стандартам захисту прав дитини.



Розділ І.

Актуальність та поточний стан проблеми





SHOSTAK
FOUNDATION



Збройні конфлікти останніх десятиліть в світі докорінно змінили характер загроз для дітей. Якщо раніше евакуація розглядалась переважно як тимчасовий гуманітарний захід, то сучасні війни дедалі частіше породжують багаторічне вимушене переміщення дітей, руйнування сімейних зв'язків, втрату доступу до освіти, ризику незаконного усиновлення, торгівлі людьми, вербування та інших грубих порушень прав дитини. За даними Організації Об'єднаних Націй, сьогодні кожна п'ята дитина у світі проживає в умовах збройного конфлікту, а лише протягом 2024 року було верифіковано понад 41 тис. грубих порушень прав дітей(2) — найвищий показник за весь період функціонування механізму Monitoring and Reporting Mechanism (MRM). Сукупно з 2005 по 2024 роки ООН задокументувала понад 266 тис. таких порушень у більш ніж 30 конфліктних ситуаціях.

(2)АВиступ Спеціального представника Генерального секретаря з питань дітей і збройних конфліктів Вірджинії Гамби на Раді Безпеки, 25.06.2025 року: <https://media.un.org/unifeed/en/asset/d341/d3417443>



SHOSTAK
FOUNDATION



Досвід Боснії і Герцеговини, Сирії, Ємену, М'янми, Судану, Демократичної Республіки Конго та інших держав свідчить, що після завершення гострої фази евакуації перед державами постають нові виклики, пов'язані із тривалим перебуванням дітей за межами країни, їхнім поверненням, відновленням сімейного середовища, забезпеченням безперервного догляду та запобіганням порушенням прав дітей під час таких процесів.

Саме тому міжнародна практика дедалі більше розглядає евакуацію не як одноразову логістичну операцію, а як комплексний процес захисту дитини, який охоплює весь шлях — від прийняття рішення про евакуацію до безпечного повернення та реінтеграції. Повномасштабна агресія Російської Федерації створила для України безпрецедентний за масштабами комплекс викликів.

На відміну від більшості сучасних конфліктів, Україна одночасно змушена вирішувати три взаємопов'язані завдання:



За даними UNICEF, станом на
лютий 2026 року переміщеними
залишаються близько

2,59 млн
українських дітей

791 тис

є внутрішньо
переміщеними
особами



1,8 млн

перебувають за
межами України під
тимчасовим захистом
або у статусі біженців.(3)

Ці показники демонструють масштаб гуманітарної кризи, однак не відображають особливостей окремих категорій дітей, які потребують спеціальних механізмів захисту.

(3) “Більше третини українських дітей залишаються переміщеними особами після чотирьох років війни – ЮНІСЕФ”, 17.02.2026 року: <https://www.unicef.org/ukraine/en/press-releases/more-third-ukraines-children-remain-displaced-four-years-war-unicef>

Однією з найбільш вразливих категорій залишаються діти, евакуйовані у складі закладів інституційного догляду. За даними Національної соціальної сервісної служби України, із початку повномасштабного вторгнення за кордон було евакуйовано

4 811 дітей із яких **3 387**

є дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування.(4)

Водночас окремий вимір проблеми становить депортація та примусове переміщення українських дітей Російською Федерацією, що супроводжується зміною місця проживання, громадянства, сімейного статусу, освітнього середовища та ідентичності дітей. Робота з повернення таких дітей вимагає складної міждержавної координації, міжнародного правового співробітництва, індивідуального супроводу кожної дитини та створення комплексної системи підтримки після повернення, яка має включати психологічну допомогу, відновлення документів, освіти, соціальних зв'язків і сімейного середовища.



Поряд із цим формується ще один виклик, що набуває дедалі більшого значення у європейських країнах. У Бельгії, Німеччині, Нідерландах, Польщі, Чехії та низці інших держав фіксуються випадки вилучення з родин українських дітей відповідними національними органами захисту дітей. Найчастіше підставами стають мовний бар'єр, психоемоційний стан батьків після пережитої війни, побутові конфлікти, різне розуміння стандартів батьківського піклування, а також повідомлення третіх осіб чи анонімні скарги. Значна частина таких справ супроводжується складними судовими процедурами, недостатньою поінформованістю українських сімей про особливості національного законодавства держав перебування та потребує більш активної консульської, міждержавної й правової підтримки.



SHOSTAK
FOUNDATION



У відповідь на нові виклики змінюється і державна політика України. Після внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 546(5) у 2024 році було закріплено підхід, відповідно до якого повернення дітей, евакуйованих із закладів, має здійснюватися насамперед через розвиток сімейних форм виховання та влаштування дітей у сімейне середовище, а не шляхом автоматичного повернення до інституцій. Водночас ефективна реалізація такого підходу потребує подальшого вдосконалення нормативної бази, процедур оцінки найкращих інтересів дитини, міжвідомчої координації та механізмів супроводу дітей після повернення.

Саме ці тенденції свідчать, що питання евакуації українських дітей більше не обмежується реагуванням на надзвичайну ситуацію. Воно трансформувалося у комплексний напрям державної політики, що охоплює управління переміщенням дітей, міжнародне співробітництво, захист прав дітей за кордоном, повернення дітей в Україну, їхню реінтеграцію та формування прозорої моделі взаємодії держави, міжнародних організацій і недержавних суб'єктів на всіх етапах цього процесу.

(5) Постанова КМУ “Про тимчасове переміщення (евакуацію) дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, та їх повернення” №546 від 01.06.2023 року: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2023-%D0%BF>



Розділ II.

Національна нормативна база та її прогалини



Огляд національної нормативно-правової бази(6)



Правове регулювання евакуації та захисту дітей в умовах воєнного стану в Україні сформовано низкою взаємопов'язаних нормативно-правових актів, які визначають окремі етапи евакуації, тимчасового влаштування дітей, їх повернення та діяльність уповноважених органів.

Загальну правову основу становлять **Кодекс цивільного захисту України**, Закон України **«Про правовий режим воєнного стану»** та Закон України **«Про охорону дитинства»**, які визначають принципи проведення евакуації, гарантії захисту прав дитини та обов'язки держави щодо забезпечення її найкращих інтересів.



Організаційні механізми евакуації населення регулюються постановами Кабінету Міністрів України № 841 від 30 жовтня 2013 року, № 209 від 7 березня 2023 року, № 854 від 29 липня 2022 року та № 911 від 9 серпня 2024 року. Вони визначають порядок проведення евакуації, діяльність Координаційного штабу, взаємодію органів державної влади, військових адміністрацій, міжнародних організацій та інших учасників процесу.

Спеціальне правове регулювання евакуації дітей із закладів цілодобового перебування встановлено **Постановою Кабінету Міністрів України № 546 від 1 червня 2023 року**, що визначає порядок тимчасового переміщення дітей за межі України, погодження евакуації, вимоги до супроводжуючих осіб, моніторингу та повернення дітей. Після внесення змін постановами Уряду №1026 від 6 вересня 2024 року та №335 від 25 березня 2025 року державна політика поступово змістила акцент від інституційного догляду до розвитку сімейних форм виховання, індивідуального планування повернення та врахування найкращих інтересів дитини. Питання діяльності органів опіки та піклування, захисту статусних дітей, усиновлення та контролю за дотриманням їхніх прав додатково регулюються постановами Кабінету Міністрів України № 866 від 24 вересня 2008 року та № 905 від 8 жовтня 2008 року.



Загалом нормативна база створює достатньо розвинуту систему організації евакуаційних заходів та визначає повноваження основних суб'єктів. Водночас проведений аналіз свідчить, що законодавство переважно регламентує окремі адміністративні процедури евакуації та повернення дітей, але не формує цілісної моделі управління захистом дитини протягом усього циклу її переміщення — від ухвалення рішення про евакуацію до довгострокового супроводу після повернення чи інтеграції. У цьому контексті додаткового значення набувають міжнародні стандарти захисту дітей, зокрема Керівні принципи ООН щодо альтернативного догляду за дітьми, Конвенція ООН про права дитини, **Резолюція ПАРЄ 2529(2024)**, що закликає держави забезпечувати безперервність захисту дітей під час надзвичайних ситуацій, посилювати міждержавну координацію та створювати ефективні механізми співпраці між державними і недержавними суб'єктами відповідно до принципу найкращих інтересів дитини.

Ключові системні прогалини

Попри значний розвиток нормативного регулювання, аналіз чинного законодавства дозволяє виділити низку системних прогалин, що істотно впливають на ефективність захисту дітей.

1. Відсутність механізму безперервного міжвідомчого супроводу дитини (case management)

Попри чіткий розподіл повноважень між Нацсоцслужбою, Мінсоцполітики, обласними військовими адміністраціями, службами у справах дітей, закладами, органами дипломатичної служби та іншими суб'єктами, чинне законодавство не передбачає єдиної моделі міжвідомчого управління випадком (*case management*), яка б забезпечувала безперервність захисту дитини від моменту ухвалення рішення про евакуацію до її повернення та завершення реінтеграції. У результаті відповідальність за окремі етапи процесу розподілена між різними органами, однак відсутній механізм, який би забезпечував координацію їхніх дій, безперервний обмін інформацією, ведення єдиного випадку та своєчасне реагування на нові ризики.

Такий підхід не відповідає сучасним міжнародним стандартам захисту дітей у надзвичайних ситуаціях. Зокрема, Inter-Agency Guidelines for Case Management and Child Protection передбачають, що незалежно від кількості залучених органів кожна дитина повинна мати безперервний міжвідомчий супровід, заснований на індивідуальному плані захисту, координації між усіма учасниками та визначенні відповідального координатора випадку (case manager або lead professional). Аналогічні моделі застосовуються у Великій Британії, Норвегії, Швеції та інших європейських державах, де функція координатора не замінює повноваження компетентних органів, а забезпечує узгодженість їхньої діяльності та безперервність захисту прав дитини. Саме відсутність такого механізму, а не окремого органу, є однією з ключових прогалин чинної української системи захисту дітей під час евакуації.

2. Відсутність комплексної моделі залучення та регулювання участі недержавних суб'єктів

Виклики та наслідки повномасштабного російського вторгнення суттєво розширили роль недержавних суб'єктів у системі захисту дітей. Благодійні фонди, громадські та міжнародні організації, релігійні місії, волонтерські мережі й приватні ініціативи сьогодні виконують широкий спектр функцій: від підтримки реформування системи захисту дітей та розвитку сімейних форм виховання (Better Care Reform), організації та фінансування евакуації, забезпечення логістики, тимчасового розміщення і супроводу дітей за кордоном до участі у пошуку та поверненні депортованих дітей, а також надання психосоціальної, правової та іншої підтримки під час їхньої реінтеграції. Це стало важливою складовою підтримки держави та захисту дітей в умовах подолання наслідків війни. Водночас чинне законодавство не формує цілісної моделі взаємодії держави з такими суб'єктами. Їхня участь переважно базується на окремих меморандумах, договорах або разових рішеннях, що не можуть замінити єдиного нормативного підходу. Відсутні уніфіковані критерії відбору партнерів, вимоги до професійної підготовки персоналу, стандарти захисту дитини, процедури перевірки доброчесності, правила доступу до інформації про дітей, механізми координації, моніторингу та підзвітності, а також чіткий розподіл відповідальності між державними та недержавними учасниками. Це створює ризики неоднакової практики, фрагментації системи захисту та може ускладнювати належне забезпечення єдиних стандартів захисту прав дитини незалежно від того, який суб'єкт залучений до надання допомоги.

3. Відсутність міжвідомчого механізму реагування на транскордонні випадки захисту дітей

Практика останніх років свідчить про збільшення кількості випадків, коли українські діти або сім'ї, які перебувають за кордоном, стають учасниками процедур, пов'язаних із застосуванням заходів захисту дітей компетентними органами держав перебування, включаючи тимчасове вилучення дітей, встановлення опіки чи відкриття відповідних судових проваджень. Такі рішення ухвалюються відповідно до законодавства держави перебування, і Україна не має юрисдикції впливати на їх зміст. Водночас чинне українське законодавство не визначає єдиного міжвідомчого алгоритму реагування на такі випадки. Зокрема, відсутній порядок взаємодії між Мінсоцполітики, МЗС, консульськими установами, Нацсоцслужбою, службами у справах дітей та іншими компетентними органами щодо своєчасного обміну інформацією, оцінки ризиків, забезпечення консульської та правової підтримки дитини і її законних представників, взаємодії з компетентними органами іноземної держави та подальшого супроводу після завершення відповідних процедур. Також потребує врегулювання питання механізму системного обліку та моніторингу таких випадків.



Така системна робота є важливою для своєчасності реагування на випадки, оцінки масштабів проблеми, аналізу типових причин вилучення з родин дітей іноземними органами опіки та формування державної політики, та міжнародної співпраці, спрямованої на їх запобігання.

Водночас питання має транскордонний характер і не може бути повністю вирішено виключно засобами національного законодавства. Вона потребує розвитку міжнародних механізмів співпраці, зокрема вироблення спільних процедур оперативного обміну інформацією, взаємодії компетентних органів та консульських установ, а також ініціювання на рівні Ради Європи та Європейського Союзу рекомендацій або інших інструментів soft law, які б визначали мінімальні стандарти співробітництва у справах щодо українських дітей, які перебувають під тимчасовим захистом.⁽⁷⁾ Такий підхід сприяв би більш ранньому інформуванню держави походження, забезпеченню права дитини на підтримання зв'язків із країною походження та формуванню більш узгодженої практики захисту дітей у транскордонних ситуаціях.

(7) В цьому контексті, зокрема варто відзначити окремі положення Резолюції ПАРЕ № 2529 (2024): <https://pace.coe.int/en/files/33348/html>

4. Виклики забезпечення індивідуального моніторингу та супроводу дітей, евакуйованих за кордон

Постанова Кабінету Міністрів України № 546 визначає, що тимчасове переміщення дітей має забезпечувати їхню безпеку, належний догляд, виховання, розміщення та подальше повернення в Україну. На розвиток її положень наказом Міністерства соціальної політики України затверджено Порядок проведення моніторингу умов перебування дітей, тимчасово переміщених (евакуйованих) за межі України.⁽⁸⁾ Він визначає періодичність моніторингових візитів, форми оцінювання та інструменти фіксації результатів. Разом з тим чинне нормативне регулювання переважно орієнтоване на перевірку умов перебування дітей та діяльності приймаючої сторони і ще не формує цілісної моделі індивідуального супроводу (case management) кожної дитини протягом усього періоду її перебування за кордоном.

Позитивним кроком стали зміни 2024–2025 років, якими запроваджено індивідуальне планування повернення, реінтеграції та оцінки потреб дитини після її повернення в Україну. Водночас ці механізми здебільшого стосуються завершального етапу евакуації.

(8) Наказ Мінсоцполітики № 25.07.2023 № 260-Н: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1717-23#Text>



SHOSTAK
FOUNDATION



Період перебування дитини за кордоном потребує подальшого розвитку системи безперервного індивідуального супроводу, що б забезпечувала регулярну комплексну оцінку фізичної безпеки, психоемоційного стану, доступу до освіти, медичних і соціальних послуг, підтримання сімейних зв'язків, врахування думки дитини, своєчасне реагування на виявлені ризики та інтеграцію результатів моніторингу до індивідуального плану її подальшого влаштування.

Необхідність подальшого вдосконалення цих механізмів підтверджується й положеннями Указу Президента України № 859/2025 “Про додаткові заходи щодо захисту прав дітей в умовах збройної агресії проти України”,(9)що визначає одним із пріоритетів вироблення дієвих інструментів забезпечення доступу до дітей, евакуйованих за кордон, їх повернення, возз'єднання із сім'ями або влаштування у сімейні форми виховання. Це свідчить про те, що чинна система потребує подальшого розвитку не лише на етапі повернення дітей, а й під час їх тривалого перебування за межами України.

У результаті моніторинг ризикує залишатися процедурою перевірки умов перебування групи дітей або приймаючої сторони, а не інструментом постійного ведення індивідуального випадку дитини.

(9) Указу Президента України № 859/2025: <https://www.president.gov.ua/documents/8592025-57189>



SHOSTAK
FOUNDATION



Розділ III.

Практичний досвід евакуації (вивчені уроки)



Одним із найбільш важливих уроків українського досвіду стало безпрецедентне залучення недержавного сектору до виконання функцій, що в умовах повномасштабної війни держава не могла забезпечити самостійно. Благодійні фонди, громадські організації, міжнародні гуманітарні місії, релігійні організації та волонтерські ініціативи стали повноцінними учасниками системи захисту дітей. Вони забезпечували евакуацію, фінансували транспорт і логістику, організовували тимчасове розміщення дітей за кордоном, створювали умови для проживання, навчання, медичного забезпечення та психологічної підтримки, брали участь у пошуку та поверненні депортованих дітей, а також підтримували їхню подальшу реінтеграцію. Саме завдяки такому партнерству вдалося оперативно врятувати тисячі дітей та забезпечити безперервність їхнього захисту.

Разом із тим практика продемонструвала, що масштабне залучення недержавних суб'єктів відбувалося значно швидше, ніж формування відповідних механізмів державного регулювання та координації. У більшості випадків співпраця будувалася на індивідуальних домовленостях, меморандумах або оперативних рішеннях, без єдиних стандартів взаємодії, процедур моніторингу, розподілу відповідальності та управління ризиками. У результаті на приватні ініціативи нерідко покладалист певні функції держави, але при цьому для перших не було достатньо чітко визначено повноважень, гарантій підтримки чи механізмів спільної відповідальності.

Значна частина недержавних ініціатив була залучена насамперед для виконання гуманітарної місії — організації безпечної евакуації дітей із зон бойових дій, їх транспортування, тимчасового розміщення та забезпечення невідкладних потреб. Зокрема цей виклик проявився й під час тривалого перебування дітей за кордоном. Водночас у разі тривалого перебування дітей за межами України саме державні органи мали забезпечити системний моніторинг умов їхнього перебування, координацію з компетентними органами держав перебування, оцінку ризиків, захист прав дітей та ухвалення рішень щодо їхнього подальшого супроводу і повернення.



На практиці через відсутність чітко врегульованої моделі розподілу повноважень і відповідальності між державними органами та недержавними партнерами, а також недостатньо розвинених механізмів моніторингу і міждержавної взаємодії, недержавні організації нерідко ставали об'єктами суспільної критики у зв'язку з подіями, що відбувалися у місцях перебування дітей. Український досвід демонструє, що ефективне залучення недержавного сектору має розглядатися не як виняткова форма гуманітарної допомоги, а як невід'ємний елемент сучасної системи захисту дітей у кризових ситуаціях. Водночас таке партнерство потребує належного нормативного оформлення. Йдеться не про обмеження ролі громадських чи благодійних організацій, а про створення прозорої моделі співпраці, яка визначатиме критерії відбору партнерів, єдині стандарти child safeguarding, вимоги до моніторингу та звітності, порядок обміну інформацією, механізми державної підтримки та взаємної відповідальності сторін. Саме така модель дозволить зберегти гнучкість і швидкість реагування недержавного сектору, водночас забезпечивши належний рівень захисту дітей, підзвітності та довіри до системи в цілому.

Цікавим в контексті вивченого досвіду може бути й аналіз інформаційного простору щодо евакуації дітей.

Офіційна комунікація держави

Мінсоцполітики та Нацсоцслужба поступово зміщують акцент із простого повернення дітей до повернення в сімейні форми виховання та індивідуальну траєкторію розвитку. Це позитивний сигнал, але він поки що не повністю підкріплений деталізованою процедурою координації та відповідальності.

Позиція міжнародних організацій.

UNICEF, Рада Європи та інші стейкхолдери послідовно наголошують на найкращих інтересах дитини, деінституціоналізації, індивідуальній оцінці, доступі до послуг і необхідності якісних даних. Це створює сильну міжнародну рамку для перегляду українських процедур.

У публічному просторі найчастіше артикулюються проблеми тривалого перебування дітей за кордоном, повернення дітей з інституційних закладів, умов проживання, ролі благодійних фондів, а також випадків втручання іноземних соціальних служб, вилучення дітей. При цьому викликом залишається важливість дотримання стандартів захисту дітей у публічних матеріалах та в медіа.

Громадський сектор і медіа

Система даних.

Дані щодо різних категорій дітей подаються у різних джерелах і за різними методологіям, змішуючи усіх переміщених дітей, ВПО, статусних дітей із закладів, сімейних форм виховання, дітей, повернутих з евакуації. Відсутність єдиної публічної рамки пояснення цих категорій створює ризик маніпуляцій і недовіри, у тому числі до приватних акторів, що були залучені до кризової евакуації в періоди, коли держава не має спроможності реалізувати такі заходи.



SHOSTAK
FOUNDATION



Розділ IV.

Роль приватних акторів і державно-приватна взаємодія



Український досвід засвідчив, що масштабні гуманітарні кризи потребують нової моделі взаємодії між державою та недержавними акторами. В умовах війни участь громадських організацій, благодійних фондів, міжнародних організацій, волонтерських і релігійних ініціатив перестала бути виключно гуманітарною допомогою та стала одним із інструментів реалізації державної політики у сфері захисту дітей. Водночас така трансформація відбулася переважно на практиці, тоді як законодавче регулювання фактично залишилося орієнтованим на традиційну модель, у якій держава є основним виконавцем відповідних функцій.

Саме тому ключовим викликом сьогодні є не питання доцільності залучення недержавних партнерів, а визначення чітких правил такої співпраці. Насамперед потребує врегулювання питання, які саме функції можуть виконувати недержавні суб'єкти самостійно, які — виключно у взаємодії з державними органами, а які взагалі не можуть бути делеговані. Очевидно, що організація логістики, тимчасового розміщення, гуманітарної, психологічної чи соціальної підтримки може здійснюватися недержавними партнерами, тоді як ухвалення рішень щодо правового статусу дитини, міжнародної взаємодії з компетентними органами інших держав, здійснення державного моніторингу та прийняття рішень про повернення повинні залишатися сферою відповідальності держави.

Українська практика повернення депортованих дітей є показовим прикладом такої взаємодії. Реалізація кожного випадку потребує одночасної участі державних органів, міжнародних організацій та громадського сектору, які виконують взаємодоповнюючі функції. Водночас саме відсутність нормативно визначеної моделі координації часто призводить до дублювання окремих процесів, різного розуміння ролей учасників та залежності ефективності взаємодії від особистих контактів або ситуативних домовленостей.

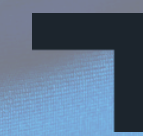


З огляду на це доцільним є формування окремої правової рамки державно-приватного партнерства у сфері захисту дітей під час війни. Така рамка повинна визначати принципи взаємодії, допустимі форми співпраці (меморандуми, договори, акредитація, делегування окремих функцій, спільні координаційні механізми), порядок обміну інформацією, межі використання персональних даних, а також процедури спільного реагування на кризові ситуації та інциденти.

Окремий блок має становити система інституційного комплаєнсу для організацій, які залучаються до роботи з дітьми. Доцільно законодавчо або на рівні державних стандартів визначити мінімальні вимоги до партнерів, включаючи політики захисту дітей, перевірку персоналу, механізми фінансової прозорості, правила захисту персональних даних, процедури повідомлення про інциденти, внутрішні механізми розгляду скарг, регулярне навчання персоналу та зовнішній моніторинг дотримання цих вимог. Такий підхід має поширюватися незалежно від організаційно-правової форми суб'єкта чи джерела його фінансування.



SHOSTAK
FOUNDATION



Важливим елементом майбутньої моделі повинно стати також впровадження механізмів взаємної підзвітності. Недержавні партнери мають працювати за прозорими стандартами та бути підзвітними державі у межах виконуваних функцій, тоді як держава повинна забезпечувати належну координацію, своєчасний моніторинг, підтримку партнерів, міждержавну взаємодію та своєчасне реагування на ризики. Подібні підходи вже використовуються у низці європейських держав. Зокрема, у Великій Британії (10) взаємодія державних органів із громадськими організаціями у сфері соціального захисту дітей здійснюється на основі стандартизованих партнерських угод, визначення ролей і відповідальності сторін, систем акредитації та контролю якості надання послуг. Для України цей досвід є важливим не як модель прямого копіювання, а як орієнтир для формування власної системи державно-приватного партнерства, яка відповідатиме умовам воєнного часу, сприятиме залученню недержавних ініціатив на підтримку держави, забезпечуватиме гнучкість реагування та водночас гарантуватиме належний рівень захисту прав дитини.

(10) Дивись Додаток 1. Описаний приклад, Велика Британія



Розділ V.

Підсумки та рекомендації

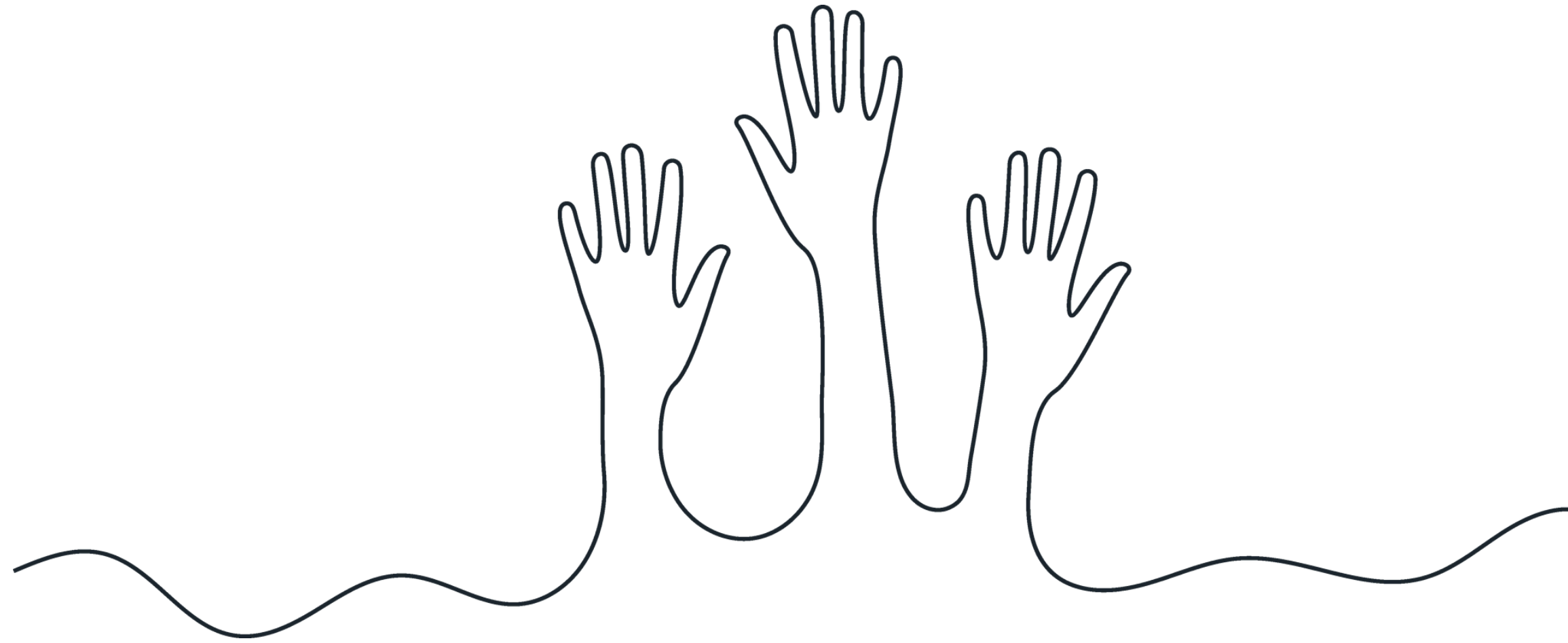


Цей блок пропонує окремі практичні рекомендації щодо можливих шляхів вдосконалення державної політики у сфері евакуації та захисту дітей в умовах війни. Зокрема, в контексті виявлення та усунення нормативно-правових прогалин, а також розробки єдиних міжвідомчих стандартів взаємодії держави з приватними партнерами щодо захисту дітей в умовах подолання наслідків війни.

Загальні підсумки та прогалини, що потребують врегулювання

1. Важливий досвід широкої та оперативної розбудови державою сталого партнерства з неурядовими ініціативами щодо заходів захисту дітей задля подолання наслідків війни.

В умовах викликів та наслідків повномасштабного російського вторгнення держава продемонструвала гнучку та відкриту політику розбудови співпраці та розширення ролі недержавних суб'єктів у системі захисту дітей. Благодійні фонди, громадські та міжнародні організації, релігійні місії, волонтерські мережі й приватні ініціативи залучені до підтримки реформування системи захисту дітей та розвитку сімейних форм виховання (Better Care Reform), організації та фінансування евакуації, забезпечення логістики, тимчасового розміщення і супроводу дітей за кордоном до участі у пошуку та поверненні депортованих дітей, надання психосоціальної, правової та іншої підтримки під час їхньої реінтеграції тощо. Це стало важливою складовою підтримки держави та захисту дітей в умовах подолання наслідків війни.



2. Недостатньо врегульована роль благодійних фондів, громадських і приватних ініціатив.

Постанова КМУ № 546 визнає важливу роль громадських об'єднань, благодійних і міжнародних організацій у забезпеченні потреб дітей після їх повернення та допускає їх залучення на підставі меморандумів про співпрацю. Водночас участь недержавних партнерів врегульована лише на загальному рівні. Нормативний акт не визначає єдиних вимог до таких організацій, критеріїв їх відбору, порядку взаємодії з державними органами, стандартів захисту дітей (child safeguarding), правил доступу до інформації, механізмів контролю якості їх діяльності та відповідальності за порушення прав дітей. Таким чином, чинне регулювання визнає можливість співпраці держави з громадянським суспільством, але не формує комплексної моделі такого партнерства, що створює ризики неоднакової практики її реалізації.

3. Нерівномірна персоніфікація відповідальності на різних етапах евакуації та повернення дитини.

Вказане може бути зумовлено умовами децентралізації, проте в умовах воєнного стану таке пояснення та підхід створює ризики для забезпечення гарантій основних прав дитини, зокрема, життя, здоров'я, право зростати в сім'ї, ідентичність та інші. У прийнятті та реалізації рішень щодо евакуації дітей беруть участь обласні військові адміністрації, служби у справах дітей, органи опіки та піклування, заклади, центральні органи виконавчої влади, закордонні дипломатичні установи, приймаючі організації та недержавні партнери. Чинне регулювання визначає окремі повноваження кожного із цих суб'єктів, однак не закріплює одного органу або посадової особи, відповідальних за безперервний індивідуальний супровід дитини від підготовки рішення про евакуацію до завершення її перебування за кордоном. Такий розподіл повноважень частково зумовлений децентралізованою моделлю захисту прав дитини, за якої значна частина рішень приймається на рівні територіальних громад та органів опіки і піклування.



Водночас в умовах воєнного стану фрагментарність відповідальності створює ризик управлінської дифузії: кожен суб'єкт відповідає за окремий етап або функцію, однак не завжди забезпечується єдина відповідальність за кінцевий результат для конкретної дитини. Це може негативно впливати на гарантування її права на життя і здоров'я, збереження ідентичності та сімейних зв'язків, врахування думки дитини і реалізацію права на зростання в сімейному оточенні. На відміну від етапу евакуації та перебування дітей за кордоном, після прийняття рішення про повернення нормативне регулювання передбачає більш чіткий розподіл повноважень між Державною службою України у справах дітей, службами у справах дітей та органами опіки і піклування щодо організації повернення, подальшого влаштування та захисту прав дітей. Водночас єдина модель безперервної відповідальності за дитину протягом усього циклу — від прийняття рішення про евакуацію до завершення реінтеграції — законодавством досі не закріплена.



SHOSTAK
FOUNDATION



4. Відсутній уніфікований механізм координації з приймаючими організаціями за кордоном.

Відповідний порядок оперує поняттям “організація, яка приймає дітей та осіб”, але не деталізує її правовий статус, вимоги до діяльності, обсяг повноважень, порядок звітування перед українськими органами та межі відповідальності. Це критично у випадках, коли саме приватна чи благодійна структура фактично забезпечує житло, супровід, логістику, доступ до послуг і комунікацію з місцевими органами.

.



5. Відсутні системні алгоритми реагування держави на вилучення дітей з родин в третіх країнах.

Потребує розроблення алгоритм реагування на прийняття адміністративними або судовими органами держави тимчасового перебування дітей рішень, що призводять до неможливості здійснення опікуном, піклувальником, прийомними батьками, батьками-вихователями, патронатним вихователем функцій щодо виховання дитини та захисту її прав та усунення супроводжуваних осіб. Постанова КМУ № 546 визнає ризик ситуацій, коли адміністративні або судові органи держави перебування ухвалюють рішення, що унеможливають здійснення повноважень супроводжуваних осіб. Але її положення не встановлюють окремого міжвідомчого алгоритму дій для Мінсоцполітики, МЗС, закордонних дипломатичних установ, Нацсоцслужби, служб у справах дітей та центральних органів держави перебування.

6. Розпорошеність даних про дитину.

Інформація про дитину розподілена між кількома суб'єктами: закладами, ОВА, службами у справах дітей, Нацсоцслужбою, МЗС, консульствами, міжнародними організаціями та приймаючими сторонами. Є моніторингові та звітні механізми, але вони не перетворені на єдиний case-management підхід із чітким власником справи, актуальним статусом дитини, історією переміщень, ризиками, рішеннями і планом повернення.

7. Моніторинг умов перебування залишається недостатньо індивідуалізованим.

Інормативні акти передбачають контроль і моніторинг умов перебування дитини, однак потребують подальшої деталізації механізми реагування на виявлені ризики, забезпечення участі дитини у прийнятті рішень, доступу до конфіденційних механізмів звернення зі скаргами, підтримання сімейних контактів, міжвідомчої координації та контролю за виконанням рекомендацій, сформованих за результатами моніторингу.

8. Критерії повернення дітей мають дискреційний характер.

Підстави повернення дітей з евакуації містять широкі формулювання, зокрема “інші випадки” або обставини, що унеможливають подальше перебування за межами України. Після змін 2024-2025 років з’явився акцент на індивідуальному плануванні та сімейних формах виховання, але сама процедура оцінки найкращих інтересів дитини залишається недостатньо деталізованою та створює ефект формалізації.

9. Повернення дітей не завжди пов’язане з реінтеграцією як довгостроковим процесом.

Постанова КМУ № 546 після відповідних змін містить блок про соціальний захист та реінтеграцію дітей, повернутих у складі групи. Це позитивний крок держави. Водночас в публічному доступі відсутні дані щодо існування або розробки стандарту реінтеграції дитини після повернення, що має включати дані щодо того, хто веде випадок, як довго триває супровід, які індикатори успішної реінтеграції, хто фінансує послуги, як відстежуються ризики повторного інституційного розміщення.

Загальні рекомендації

щодо розбудови найкращих підходів до захисту прав дітей в умовах подолання наслідків війни, зокрема заходів евакуації та повернення:

- розробка єдиного міжвідомчого протоколу евакуації, перебування за кордоном, моніторингу, повернення та реінтеграції дитини;
- подальший розвиток і нормативна деталізація міждисциплінарної моделі супроводу дітей, що забезпечуватиме єдині підходи до проведення комплексної оцінки потреб дитини, участі профільних фахівців, інтеграції результатів моніторингу в індивідуальний план, міжвідомчої взаємодії та контролю за виконанням визначених заходів;
- уніфікація підходів до обміну даними між ОВА, службами у справах дітей, Нацсоцслужбою, Мінсоцполітики, МЗС, консульствами та приймаючими організаціями;
- врегулювання алгоритму реагування держави на вилучення українських дітей або втручання іноземних органів опіки за кордоном;

- чітке врегулювання порядку оцінки найкращих інтересів дитини перед поверненням або продовженням перебування за кордоном. Зміни 2024–2025 років запровадили індивідуальний план повернення, оцінку потреб та орієнтацію на сімейні форми виховання. Однак відсутня окрема процедура, яка б визначала критерії оцінки, учасників, порядок врахування думки дитини та балансування ризиків при вирішенні питання про повернення чи продовження перебування за кордоном;
- нормативне визначення прозорої моделі партнерства держави з благодійними фондами, громадськими та міжнародними організаціями, яка забезпечуватиме чітке розмежування повноважень і відповідальності між державними та недержавними суб'єктами на всіх етапах евакуації, перебування за кордоном, повернення та реінтеграції дітей, а також встановлюватиме єдині вимоги до відбору партнерів, стандартів захисту дітей (child safeguarding), обміну інформацією, підзвітності, контролю якості та відповідальності за порушення прав дитини.



SHOSTAK
FOUNDATION



Додаток 1. Описаний приклад, Велика Британія





SHOSTAK
FOUNDATION



Британська модель цікава тим, що вона не створює окремого закону про державно-приватне партнерство у сфері захисту дітей, а будує систему через поєднання трьох рівнів регулювання - статутні обов'язки державних органів щодо міжвідомчої взаємодії, обов'язкові вимоги до всіх недержавних організацій, які працюють з дітьми, договірні механізми співпраці та державний контроль за їх виконанням.

Основу британської моделі становить статутне керівництво Working Together to Safeguard Children, видане відповідно до Закону про дітей 2004 року (*Children Act 2004*). Документ встановлює, що захист дітей є спільною відповідальністю державних органів і недержавних партнерів. При цьому саме держава через місцеві органи влади, поліцію та систему охорони здоров'я залишається відповідальною за координацію системи, оцінку ризиків і прийняття рішень щодо захисту дитини, тоді як громадські та благодійні організації є повноцінними партнерами, які виконують окремі функції в межах визначених процедур. ([GOV.UK](https://www.gov.uk))

Ключовим принципом взаємодії полягає у тому, що залучення недержавних організацій не означає передачу їм державних повноважень, а є способом забезпечення більш ефективного надання послуг при збереженні відповідальності держави за систему в цілому. Другим елементом моделі є система умовно комплексної перевірки (a due diligence). Для всіх організацій, які реалізують програми за участю дітей у партнерстві з британським урядом, Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) застосовує спеціальну процедуру Child Safeguarding Due Diligence. Перед початком співпраці оцінюється наявність у партнера:

- політики child safeguarding;
- кодексу поведінки персоналу;
- процедур безпечного добору та перевірки працівників і волонтерів;
- механізмів подання та розгляду скарг;
- системи повідомлення про інциденти;
- політик управління ризиками;
- правил захисту персональних даних дітей;
- внутрішнього управління (governance);
- навчання персоналу;
- процедур реагування у випадках насильства щодо дітей.

При цьому оцінюється не лише наявність відповідних документів, а й те, наскільки вони реально впроваджені в діяльність організації. Дотримання цих вимог перевіряється протягом реалізації проєктів. ([GOV.UK](https://gov.uk))

Окрему увагу британська модель приділяє оформленню взаємодії між державними органами та громадськими організаціями.

Рекомендації Charity Commission передбачають, що під час роботи з партнерами організація повинна:

- провести due diligence партнера;
- переконатися у наявності належних процедур safeguarding;
- укласти письмову угоду;
- чітко визначити роль кожної сторони;
- встановити порядок моніторингу;
- визначити процедури звітності;
- забезпечити зрозумілі канали відповідальності між усіма учасниками співпраці. ([GOV.UK](https://gov.uk))



SHOSTAK
FOUNDATION



Таким чином, британська практика виходить із того, що навіть якщо окремі функції виконуються громадською чи благодійною організацією, правила взаємодії, контроль якості та відповідальність сторін мають бути визначені ще до початку реалізації проекту.

Британський підхід може бути корисним для України не як модель прямого запозичення, а як приклад інституціоналізації партнерства між державою та недержавним сектором. Його ключова ідея полягає не у розширенні або обмеженні ролі громадських організацій, а у створенні прозорої системи співпраці, в якій участь недержавних партнерів поєднується з єдиними стандартами child safeguarding, попередньою оцінкою спроможності організації (due diligence), письмовим визначенням ролей сторін, регулярним моніторингом та взаємною підзвітністю. Саме така модель могла б стати основою для формування української системи державно-приватного партнерства у сфері евакуації, повернення та реінтеграції дітей, дозволяючи зберегти оперативність реагування недержавного сектору без втрати державою координаційної та гарантійної функції.