

№ 5-314/22

від 22 квітня 2022 року

Комітет Верховної Ради України з  
питань гуманітарної та інформаційної  
політики

Асоціація міст України розглянула проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту прав дітей у зв'язку з утворенням Державної служби України у справах дітей» (**реєстр. № 7087 від 22.02.2022**) (далі – Законопроект), який знаходиться на розгляді Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики та прийнятий Парламентом у першому читанні 14.04.2022.

Законопроектом пропонується розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту прав дітей.

Асоціація міст України підтримує розподіл повноважень між органами публічної влади для підвищення захисту прав дітей, в той же час надає пропозиції.

### **1. Законопроект не відповідає статті 143 Конституції України та передбачає державний контроль за власними повноваженнями місцевого самоврядування**

У статті 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» в редакції Законопроекту визначено, що Державна служба України у справах дітей, служби у справах дітей ОДА та РДА здійснюють контроль та координацію діяльності сільських, селищних, міських служб у справах дітей. Крім того, Державній службі України у справах дітей доручають здійснювати контроль за додержанням органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) вимог законодавства щодо захисту прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування (далі – статусні діти), встановлення опіки та піклування над дітьми, їх влаштування у сімейні форми виховання та усиновлення.

Також, службам у справах дітей РДА доручають:

- забезпечувати виконання територіальними громадами власних самоврядних повноважень територіальних громад з питань захисту прав дитини;
- здійснювати перевірку актів з питань захисту прав дитини відповідних сільських, селищних, міських, районних у місті рад, їх виконавчих органів, служб у справах дітей на відповідність Конституції та законам України.

По-перше, відповідно до частини четвертої статті 143 Конституції України та частини другої статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи державної влади здійснюють контроль за виконанням ОМС **виключно делегованих повноважень**. З питань виконання власних повноважень виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними виключно відповідним радам.

По-друге, відповідно до статті 143 Конституції України та загальним нормам законодавства державний контроль може здійснюватись виключно за виконанням повноважень ОМС а не за їх діяльністю.

По-третє, Законопроект наділяє однаковими повноваженнями органи державної влади, що суперечить ідеї Законопроекту (чіткий розподіл повноважень) та ставить під сумнів взагалі виконання повноважень (кожен орган буде вважати, що не він відповідальний за цей напрям).

Пропонуємо привести Законопроект у відповідність Конституції України та законам України.

## **2. Законопроект пропонує ліквідувати служби у справах дітей у громадах, які діють як виконавчі органи рад, та зробити з них структурні підрозділи виконкому**

У статті 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» в редакції Законопроекту визначено, що служби у справах дітей виконавчих комітетів міської, сільської, селищної ради є окремими структурними підрозділами виконавчих комітетів відповідних рад.

По-перше, це спричинить ліквідацію в частини ОМС служб у справах дітей, які діють як виконавчі органи рад, що на нашу думку, є недоцільним та не покращить становище із захистом прав дітей в громаді. Така норма не відповідає практиці діяльності служб у справах дітей.

По-друге, державне регулювання структури виконавчих органів рад посягає на власні повноваження органів місцевого самоврядування, ніяк не впливає на виконання повноважень та є нелогічним. Відповідно до пункту 5 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відноситься до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. Кожна ОМС має свої географічні та історичні особливості функціонування. Також, згідно зі статтею 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ОМС є юридичними особами, які наділяються законами України власними та делегованими повноваженнями. Тобто, повноваженнями наділяються виконавчі органи рад, а не структурні підрозділи виконавчих органів. Який із виконавчих органів рад буде якісніше виконувати повноваження, зокрема із захисту прав дітей, повинна визначати виключно рада. А таке державне регулювання може привести до погіршення якості виконання повноважень в громаді.

Пропонуємо виключити із Законопроекту норми, які регулюють структуру ОМС.

## **3. Законопроект потребуватиме додаткових видатків з бюджетів громад**

У статті 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» в редакції Законопроекту визначено, що штатна чисельність працівників служб у справах дітей виконкомів установлюється з розрахунку один працівник служби на одну тисячу дітей, які проживають у сільській місцевості, та на півтори тисячі дітей, які проживають у місті, але не менше ніж один працівник на територіальну громаду, якщо в громаді проживає менше однієї тисячі дітей.

По-перше, зазначена норма розширює чинну норму щодо штатної чисельності працівників служб у справах дітей. За розрахунками АМУ додаткові видатки для бюджетів громад для виконання цієї норми збільшаться на 100 млн грн в рік (приблизно додаткових 875 штатних посад). Відповідно до частини третьої статті 142 Конституції України витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок

рішень органів державної влади, компенсуються державою. В той же час у Законопроекті не визначено джерела покриття зазначених видатків. Тобто, Законопроект покладає додаткові видатки на місцеві бюджети без надання відповідних фінансових компенсаторів. Крім того АМУ не вважає за доцільне під час війни та повоєнний стан законодавчо зобов'язувати ОМС збільшувати власні штати, враховуючи суттєве зменшення дохідної частини бюджетів.

По-друге, державне регулювання штатної чисельності посадових осіб місцевого самоврядування суперечить законодавству та посягає на власні повноваження ОМС. Відповідно до пункту 5 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затвердження загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відноситься до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад.

Пропонуємо виключити із Законопроекту норми щодо регулювання штатної чисельності посадових осіб місцевого самоврядування.

#### **4. Законопроект звужує можливості органів місцевого самоврядування щодо здійснення опіки та піклування**

Стаття 56 Цивільного кодексу України, статті 11 та 12 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» та стаття 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції Законопроекту визначає, що органами опіки та піклування є районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, **виконавчі комітети** міських, сільських, селищних рад. На сьогодні ж органами опіки та піклування є **виконавчі органи** рад (а не виконкоми), в тому числі районних у містах рад.

На думку АМУ таке обмеження діяльності ОМС лише погіршить становище не тільки статусних дітей, але й недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчий комітет ради – це виконавчий орган ради, основною формою роботи якого є засідання. Повноваження виконкому визначені статтею 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Така норма законопроекту не дозволяє ОМС самостійно визначати спосіб найкращого захисту окремих категорій громадян.

Пропонуємо залишити чинну редакцію норм, які стосуються органу опіки та піклування.

#### **5. Законопроект доповнює Закон про місцеве самоврядування вузькогалузевими не властивими йому поняттями**

Статті 1, 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнюються нормами, які не властиві цьому Закону, зокрема визначення «повноваження органу опіки та піклування». Такі норми є занадто вузькогалузеві для закону про загальні засади місцевого самоврядування.

Пропонуємо або виключити зазначені норми, або перенести їх у інші закони.

#### **6. Законопроект встановлює правову колізію повноважень з питань надання соціальних послуг**

Законопроект доповнює статтю 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» власними повноваженнями ОМС «організацією надання соціальних послуг у сфері запобігання і подолання бездоглядності та безпритульності дітей, вчинення

дітьми правопорушень, забезпечення законних прав та інтересів дітей» і делегованими – «вирішення відповідно до законодавства питань надання соціальних послуг дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах, статусним дітям, та сім'ям в яких вони виховуються, особам з числа дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування».

По-перше, діти, які перебувають у складних життєвих обставинах, включають в себе безпритульних дітей. Тому, запропонований розподіл власних та делегованих повноважень у запропонованій редакції неможливий до реалізації на практиці і, як наслідок, недоцільний.

По-друге, відповідно до Бюджетного кодексу України, законів України «Про соціальні послуги» та «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» надання соціальних послуг ОМС різним категоріям громадян в цілому нічим не відрізняється організаційно та фінансово. Якщо законодавець хоче розділити питання соціального забезпечення на власні та делеговані повноваження – необхідно вносити зміни до Бюджетного кодексу України та спеціальних законів.

По-третє, на сьогодні відповідно до частини четвертої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» забезпечення надання соціальних послуг відноситься до власних повноважень ОМС.

Пропонуємо виключити із Законопроекту норми, які стосуються повноважень ОМС з питань надання соціальних послуг.

## **7. Законопроект розділяє повноваження ОМС на власні та делеговані без розуміння суті розподілу та різниці між такими повноваженнями**

Законопроект доповнює Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» новою статтею 34-1 «Проведення діяльності органу опіки та піклування (пов'язаної із захистом прав дитини)». По-перше, назва статті не відображає його змісту та суперечить логіці побудови Закону. Назва інших статей чітко визначає до якої сфери чи галузі відносяться повноваження. Пропонуємо назву статті замінити на «Повноваження у сфері із захисту прав дитини»

7.1. Пропозиції до повноважень ОМС, які Законопроект відносить до власних:

7.1.1. «Здійснення повноваження органу опіки та піклування щодо дітей». По-перше, таке повноваження некоректно написано. Формулювання «повноваження щодо здійснення повноважень» по своїй суті не відповідає нормам законодавства. По-друге, опіка та піклування здійснюється органами місцевого самоврядування від імені держави. Тому, таке повноваження не може бути власним. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.2. «Надання правової допомоги батькам і дітям у здійсненні батьківських прав і обов'язків, зокрема шляхом узгодження виконання кожним суб'єктом надання медичних, соціальних, правових послуг, повноважень щодо забезпечення прав дитини». По-перше, таке повноваження некоректно написано. Надання правової допомоги особам не має нічого спільного із узгодженням виконання повноважень окремими органами. По-друге, відповідно до статті 1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» безоплатна правова допомога (яка є частиною правової допомоги) гарантується державою. По-третє, таку допомогу надають не тільки органи місцевого самоврядування на відповідній території. Тобто, таке повноваження не є власним. По-четверте, узгодження виконання повноважень окремих установ не є по своїй суті окремим повноваженням. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.3. «Провадження діяльності із захисту прав дітей, які проживають на території громади». Зазначене повноваження не може бути власним, оскільки захист прав дітей здійснює безліч органів влади. Навіть відповідно до статті 1 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» в редакції Законопроекту здійснення діяльності із соціального захисту, захисту прав дитини і профілактики правопорушень покладається на 22 органи, в тому числі суди та прокуратуру. Пропонуємо повноваження перенести в делеговані.

7.1.4. «У випадках, передбачених законодавством, здійснення повноважень законного представника дитини». Здійснення повноважень законного представника дитини не є власним повноваженням, оскільки ОМС представляє дитину від імені держави. Пропонуємо повноваження перенести в делеговані в редакції та замінити слово «законодавством» на «законом».

7.1.5. «Проводження діяльності з державної реєстрації народження дитини, батьки якої невідомі». Відповідно до статті 13 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» державна реєстрація народження дитини, яку не забрали з пологового будинку, іншого закладу охорони здоров'я, підкинули або яка була знайдена, проводиться органом державної реєстрації актів цивільного стану за письмовою заявою представника органу опіки та піклування. Тобто, діяльність з державної реєстрації не є повноваженням ОМС. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.5. «Розгляд повідомлень про дітей, батьки яких ухиляються від виконання батьківських обов'язків, зокрема, вчиняють насильство щодо дітей, жорстоко з ними поводяться, відмовляються від надання дитині медичної допомоги або відмовляються забрати дитину з закладу охорони здоров'я тощо». Розгляд повідомлення не є повноваженням. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.6. «Здійснення заходів з захисту прав дитини покинутої в пологовому відділенні, іншому закладі охорони здоров'я, або дитини, яку відмовилися забрати батьки чи інші родичі, підкинутої чи знайденої дитини, забезпечення реєстрації народження такої дитини та подання інформації про неї органам реєстрації актів цивільного стану за місцем виявлення такої дитини, негайне влаштування дітей, які залишилися без піклування батьків». Повноваження, фактично, дублює вищезазначене повноваження щодо провадження діяльності із захисту прав дітей, які проживають на території громади. Як зазначалось вище, такі заходи здійснюють не тільки ОМС. Тому, повноваження не може бути власним. До того ж, вважаємо за недоцільне настільки розписувати повноваження у спеціальному законі про місцеве самоврядування. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.7. «Проведення заходів щодо встановлення особи дитини, місця її проживання, відомостей про батьків або осіб, які їх замінюють, інших родичів, місця їх проживання (перебування) та організацію роботи з повернення дитини на виховання в сім'ю чи заклад або надання такій дитині статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування». Відповідно до статті 5 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» повноваження щодо встановлення особи дитини відноситься до повноважень уповноважених підрозділів органів Національної поліції. Також відповідно до статті 10 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» встановлення особи дитини та інші заходи не належать до повноважень органів місцевого самоврядування. Крім того, надання дитині статусу дитини-сироти або дитини,

позбавленої батьківського піклування не є власним повноваженням. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.8. «Здійснення виявлення, відібрання, облік, влаштування та захист прав дітей, які залишились без батьківського піклування, дітей або перебувають в умовах загрози життю та здоров'ю». Частина норм повноваження повторюється з іншими повноваженнями. Жодне із переліченого не є власним повноваженням ОМС та не здійснюється виключно ОМС. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.9. «Ведення обліку дітей, які залишились без піклування батьків, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах». По-перше, ведення обліку не є повноваженням, яке зазначається у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». По-друге, ведення обліку в державних базах даних не є взагалі повноваженням. Це функція. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.10. «Здійснення діяльності для розв'язання спорів між батьками щодо визначення материнства, батьківства, реєстрації народження дитини, виховання, визначення місця проживання дитини, щодо участі у вихованні дитини одного з батьків, що проживає окремо від дитини, тощо, а також спори дітей з батьками». Такі довгі формулювання, які до того ж є не повними (закінчуються на «тощо») не притаманні нормопроектувальній техніці та нормам закону про місцеве самоврядування. Крім того, норма не повністю відноситься до повноважень ОМС, оскільки судові спори здійснюються судами. Пропонуємо повноваження виключити або змінити враховуючи норми чинного законодавства.

7.1.11. «Представлення інтересів дитини у судових засіданнях, у тому числі, у випадках відібрання дитини без позбавлення або позбавлення їх батьків батьківських прав». Представництво інтересів дитини здійснюється від імені держави, тому зазначене повноваження не є власним. Норми «у тому числі» необхідно виключити, оскільки вони не несуть жодного юридичного та смислового навантаження. Пропонуємо повноваження перенести в делеговані та скоротити.

7.1.12. «Забезпечення встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, застосування інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». Встановлення опіки та піклування над статусними дітьми не є власним повноваженням за аналогією із статусом дитини війни, учасника бойових дій, тощо. Пропонуємо повноваження перенести в делеговані.

7.1.13. «Подання до суду, у випадках передбачених законодавством, висновків у разі розгляду судом справ щодо дітей, захисту їх прав та законних інтересів». Подання до суду це не повноваження а функція, яка має зазначатись виключно у спеціальному законодавстві. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.14. «Забезпечення здійснення контролю за цільовим використанням аліментів на дитину заходів з протидії та запобігання домашньому насильству». По-перше, здійснення контролю за цільовим використанням аліментів не є власним повноваженням, оскільки такий контроль здійснюється від імені держави. По-друге, автор законодавчої ініціативи не коректно сформував норму. Пропонуємо повноваження перенести в делеговані та уточнити що мається на увазі.

7.1.15. «Забезпечення захисту прав дітей, розлучених з сім'єю». Норма дублюється із вищезазначеними. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.16. «Забезпечення, у межах компетенції, повернення до України дітей, які залишились без батьківського піклування, дітей-сиріт, дітей, позбавлених

батьківського піклування, які є громадянами України та місцем походження яких є територіальна громада». Зазначене повноваження не здійснюється органами місцевого самоврядування взагалі. Це компетенція закордонних дипломатичних установ України, МЗС та Національної поліції. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.17. «Забезпечення виконання договору про влаштування дітей до прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, зокрема, щодо здійснення соціального супроводження таких сімей». Не зрозумілі повноваження ОМС. Пропонуємо повноваження уточнити.

7.1.18 «Створення служб у справах дітей, які здійснюють...». Норма суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Виконавчі органи рад не можуть утворювати інших виконавчих органів або своїх структурних підрозділів. Це відноситься до повноважень сільських, селищних, міських рад. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.19 «Надання місцевим органам виконавчої влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності, громадським організаціям, громадянам у межах своїх повноважень практичну, методичну та консультаційну допомогу у вирішенні питань щодо захисту прав дітей». Зазначена норма не є повноцінним повноваженням по своїй суті. Пропонуємо повноваження виключити.

7.1.20. «Забезпечення виконання інших, визначених законом, повноважень». Зазначена норма не є повноваженням та не вказується у цьому Законі. Пропонуємо повноваження виключити.

7.2. Пропозиції до повноважень ОМС, які Законопроект відносить до делегованих:

7.2.1. «Звернення до суду з позовами про позбавлення батьків чи одного з них батьківських прав або відібрання дитини у матері, батька без позбавлення їх батьківських прав, іншими позовами щодо захисту прав дитини, представляють у суді інтереси дитини». Звернення до суду з позовами це не повноваження а функція ОМС, яка має зазначатись виключно у спеціальному законодавстві. Пропонуємо повноваження виключити.

7.2.2. «Виявлення, надання статусу, влаштування та утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». По-перше, відповідно до статті 52 Конституції України утримання статусних дітей покладається на державу. Сам ОМС утримання не здійснює. По-друге, надання статусу статусним дітям це функція а не повноваження по своїй суті за аналогією із іншими спеціальними статусами. Пропонуємо повноваження уточнити.

7.2.3. «Ведення особових справ дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, які походять з відповідної територіальної громади, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах та проживають (перебувають) на території відповідної територіальної громади». Ведення особових справ є функцією а не повноваженням ОМС. Такі норми не відображаються у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Пропонуємо повноваження виключити.

7.2.4. «Здійснення діяльності, передбаченої законодавством, з усиновлення та сімейного влаштування дітей, внесення відомостей про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до єдиного банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, сім'ї кандидатів в усиновлювачі, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів дитячих будинків сімейного

типу, патронатних вихователів у порядку тощо». Внесення відомостей не є повноваженням по своїй суті. Пропонуємо повноваження викласти наступним чином: «Здійснення діяльності, передбаченої законами, з усиновлення та сімейного влаштування дітей».

7.2.5. «Надання згоди на усиновлення дитини, якщо опікун або піклувальник не дав такої згоди». Надання згоди не є повноваженням по своїй суті. Пропонуємо повноваження виключити.

7.2.6. «Надання правової допомоги дітям-сиротам та дітям позбавленим батьківського піклування, їх законним представникам, виконання повноважень щодо утримання та виховання таких дітей». Питання надання правової допомоги регулюється Законом України «Про безоплатну правову допомогу». При вказуванні норми по наданні правової допомоги статусним дітям, необхідно по всьому Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначати, що ОМС надає правову допомогу іншим громадянам. До того ж, повноваження ОМС у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги регулюється статтею 38-1 цього Закону. Крім того, норма щодо «виконання повноважень щодо утримання та виховання таких дітей» потребує уточнення. Пропонуємо повноваження виключити.

7.3. Звертаємо увагу, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає загальні повноваження ОМС без конкретизації. Конкретизація повноважень повинна бути у спеціальних законах. В той же час, частина повноважень, які зазначаються у цьому Законі не мають свого відображення у спеціальних законах.

Пропонуємо доповнити спеціальні закони відповідними нормами.

**8.** Законопроект № 7087 у чинній редакції утворює безліч правових колізій та неможливий до застосування на практиці. Пропонуємо врахувати позицію АМУ та при доопрацюванні Законопроекту до другого читання долучити представника АМУ: Миколюк Назар, експерт АМУ (096-63-47-858, mykoliuk.n@auc.org.ua).

Виконавчий директор



Олександр СЛОБОЖАН