

**Зауваження та пропозиції Національної асоціації адвокатів України до проекту 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» (реєстраційний № 7087 від 22.02.2022)**

Національною асоціацією адвокатів України (далі – НААУ) опрацьовано 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 – проект Закону України).

За результатами опрацювання проекту Закону України НААУ вважає за доцільне висловити такі зауваження та пропозиції до нього.

Зміни, запропоновані проектом Закону України, були розраховані на впорядкування питань із захисту прав дітей на місцевому, субрегіональному та державному рівнях, у тому числі обумовлених утворенням центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав дітей - Державної служби України у справах дітей. 14.04.2022 проект Закону України прийнято за основу.

Водночас вбачається доцільним ретельно переробити прийнятий законопроект, зокрема у зв'язку з новими викликами, що виникли після 24.02.2022 внаслідок повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України.

1. Законопроект створює правову невизначеність та передумови для конфлікту компетенцій між органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту прав дітей. Зокрема, змінами до ч. 1 ст. 56 Цивільного кодексу України органами опіки та піклування визнаються районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад. Водночас зміни до статті 1 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» до складу органів і служб у справах дітей покладають одночасно і на орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері дітей, і на служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, і на районні державні адміністрації, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, і на виконавчі комітети міських, сільських, селищних рад; а також додатково – на органи опіки та піклування (якими відповідно до ч. 1 ст. 56 ЦК України є ті ж самі районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, і на виконавчі комітети міських, сільських, селищних рад).

Такий підхід повністю суперечить принципам формування законодавства з питань місцевого самоврядування та організації публічної влади в умовах децентралізації, оскільки з 2015 року усі зусилля законодавця направлені на чітке розмежування як повноважень місцевих органів виконавчої влади із повноваженнями органів місцевого самоврядування, так і розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування.

На цьому тлі абсолютно недоцільно доповнювати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтю 34-1 «Проведення діяльності органу

опіки та піклування (пов'язаної із захистом прав дитини)», оскільки її положення дублюють інші закони та призводять до ще більшої правової невизначеності.

2. Є досить суперечливою ініціатива авторів законопроекту з покладення функцій органу опіки та піклування саме на виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад (ч. 1 ст. 56 ЦК України, ч. 1 ст. 11 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Такі пропозиції не враховують правову природу та статус виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, закріплені у ст.ст. 11, 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими виконавчі комітети місцевих рад є органами ЗАГАЛЬНОЇ компетенції, що створюються для координації діяльності інших виконавчих органів ради та забезпечення базових виконавських функцій у місцевому самоврядуванні. Цей орган не є постійно діючим, до його складу за посадою входять керівники інших виконавчих органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, які взагалі не мають жодного відношення до сфери захисту прав дітей (наприклад, підрозділи ЖКГ, архітектури та містобудування, земельної сфери тощо). Таким чином, виконавчий комітет місцевої ради не зможе ефективно реалізовувати функції органу опіки та піклування, оскільки ці повноваження мають здійснюватися на постійній основі посадовими особами, які володіють спеціальними знаннями та навичками.

До того ж ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає **правовий статус** виконавчого комітету як органу місцевого самоврядування, а тому доповнення цієї статті нормами, які визначають **окремі секторальні** повноваження місцевого самоврядування недоцільно.

3. Слід також звернути увагу, що у зв'язку із введенням воєнного стану на території низки територіальних громад утворено військові адміністрації населених пунктів (зокрема, у Київській, Донецькій та Луганській областях, див., наприклад, Укази Президента України від 21.03.2022 № 156/2022, від 30.03.2022 № 188/2022). Усі обласні та районні державні адміністрації перетворені на відповідні військові адміністрації (див. Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022).

Функції військових адміністрацій визначаються, а у випадку з військовими адміністраціями населених пунктів – вичерпуються, Законом України «Про правовий режим воєнного стану». А отже, на період функціонування військових адміністрацій питання захисту прав дітей не підпадатимуть під сферу найбільш пріоритетних. Крім того, в Україні будуть території, де не існуватиме органів опіки та піклування через призупинення діяльності виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад внаслідок створення військових адміністрацій населених пунктів.

4. У той же час збройна агресія Російської Федерації призвела до численних порушень прав людей, і особливо – прав дітей як особливо вразливої категорії. Численні руйнування територій, соціальної та гуманітарної інфраструктури, масові переміщення дітей з територій, де ведуться бойові дії, у період воєнного стану, відсутність доступу дітей до життєво-важливих послуг,

зіткнення дітей та підлітків з небезпекою для життя та здоров'я, масовими проявами насильства потребують глобального перегляду законодавства у сфері захисту прав дітей в Україні. На жаль, законопроект № 7087 не вирішує жоден з цих викликів ані у короткотерміновій, ані у довгостроковій перспективі, а, навпаки, створює передумови для ще більшої правової невизначеності як в умовах воєнного стану, так і в запропонованому Урядом України перехідному періоді, який слідуватиме після припинення (скасування) воєнного стану та передбачатиме створення особливого правового режиму на період відбудови та досягнення економічної стабільності в Україні.

У зв'язку із цим пропонуємо відповідно до частини другої статті 95 Регламенту Верховної Ради України Комітету рекомендувати Верховній Раді України розглянути питання про зняття проекту Закону України з розгляду, оскільки у зв'язку з новими викликами, що виникли після 24.02.2022 внаслідок повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України, він втратив свою актуальність, або повернутися до його опрацювання після скасування чи припинення воєнного стану в Україні.

**Зауваження та пропозиції до проекту Закону України підготовлено членами Ради Комітету з питань правового регулювання органів місцевого самоврядування, що діє в складі НААУ: адвокатами Ольгою Лебединською та Вірою Козіною.**