

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ВИСНОВОК

**на проект Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей”
реєстр. № 3587 від 03.06.2020**

Національна асоціація адвокатів України (далі - НААУ) відповідно до своїх статутних завдань бере участь у розробці нормативно-правових актів, організації та проведенні експертизи проектів законів, програм, рішень та інших документів і нормативних актів, вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства України та практики його застосування.

На розгляд Верховної Ради України подано урядовий проект Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей” реєстр. № 3587 від 03.06.2020 (далі – проект Закону), який за твердженням суб’єкта законодавчої ініціативи направлений на формування на рівні кожної громади якісно нової системи забезпечення та захисту прав дітей, що дасть змогу відійти від практики інституційного догляду та виховання дітей до забезпечення безпечного догляду і виховання кожної дитини в сімейному або наближеному до сімейного середовищі.

У Пояснювальній записці до законопроекту вказано, що він направлений на здійснення реформування закладів інституційного догляду та виховання дітей, адже це є одним із пріоритетних напрямів державної політики, що закріплено Національною стратегією у сфері прав людини. А також направлений на посилення відповідальності батьків, якщо дитину влаштовано на цілодобове перебування до закладу охорони здоров’я, освіти або соціального захисту й батьки протягом місяця не виявили щодо дитини батьківського піклування.

Основною метою законотворчої діяльності завжди має бути покращення чинного законодавства України, у тому числі щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Законотворча діяльність являє собою систему дій, спрямованих на правовий результат, системність яких передбачає їх взаємну узгодженість, єдність і послідовність. Така процесуальна врегульованість покликана забезпечити створення якісного закону, який відповідав би реальним потребам держави й суспільства. законотворчий процес не вичерпується лише процесом подання, розгляду законопроектів і прийняття законів. Він також охоплює діяльність, пов’язану з установленням тих чи інших правовідносин, обговоренням законопроектів громадськістю, моніторингом громадської думки щодо потреби законодавчого врегулювання тих або інших суспільних відносин, обговорення в засобах масової інформації, отримання експертних висновків від профільних наукових установ оцінкою ефективності чинних законів та визначенням потреби щодо їх вдосконалення шляхом внесення змін і доповнень до чинних законів тощо. Особливо це стосується законотворчих ініціатив, які пов’язані з впровадженням державної політики у сфері охорони дитинства, захистом та забезпеченням прав дітей, створенням умов для виховання та розвитку дітей у сім’ї або середовищі, максимально наближеному до сімейного.

З метою зміни існуючої системи інституційного догляду та виховання дітей і створення умов для повноцінного виховання та розвитку дитини в сім’ї було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 526-р від 9 серпня 2017 р. Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017 – 2026 роки.

Метою Стратегії є зміна системи інституційного догляду та виховання дітей на систему, яка забезпечує догляд і виховання дитини в сімейному або наближеному до сімейного середовищі.

Для реалізації визначених Стратегією цілей та завдань передбачається три етапи.

I етап (2017-2018 роки) - підготовчий – передбачав:

аналіз існуючої мережі закладів інституційного догляду та виховання дітей з метою оцінювання забезпечення реалізації права дитини на виховання в сім'ї;

розроблення навчальних програм для підготовки та перепідготовки фахівців, зокрема тих, які працюють із дітьми з інвалідністю;

розроблення критеріїв моніторингу процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

залучення інвестицій для реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

II етап, що мав розпочатися у 2019 р. та тривати до 2024 - це безпосередньо реалізація реформи й передбачає:

виконання регіональних планів реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

реформування закладів інституційного догляду та виховання дітей, зокрема шляхом їх ліквідації, реорганізації у заклади денного перебування дітей;

припинення практики влаштування дітей віком до трьох років до закладів інституційного догляду та виховання дітей;

зменшення кількості дітей, які виховуються в закладах інституційного догляду та виховання дітей, зокрема шляхом влаштування їх до сімейних форм виховання;

забезпечення доступності послуг для дітей та сімей з дітьми відповідно до їх потреб на рівні територіальної громади;

скорочення мережі загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, шкіл-інтернатів для дітей, які потребують соціальної допомоги, спеціалізованих шкіл-інтернатів, гімназій-інтернатів, ліцеїв-інтернатів, колегіумів-інтернатів, санаторних шкіл-інтернатів, спеціальних шкіл-інтернатів, дитячих будинків-інтернатів, дитячих будинків, будинків дитини, навчально-реабілітаційних центрів із цілодобовим перебуванням дітей та кількості дітей, які в них виховуються та навчаються.

III етап (2025-2026 роки) – підсумковий.

Кожен етап виконання Стратегії має супроводжуватися розвитком освітніх, соціальних, медичних, реабілітаційних послуг для дітей та сімей з дітьми на рівні територіальної громади. Особлива увага має приділятися впровадженню системи раннього втручання, інклюзивного навчання, розвитку сімейних форм виховання дітей.

Стратегії зазначається, що щороку потрібно проводити моніторинг реалізації цілей та завдань Стратегії, аналіз та оцінювання результатів.

Основними учасниками процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей мають бути держава, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, представники бізнесових кіл та міжнародні донори України. Значну роль у таких змінах відіграє суспільство в цілому.

Забезпечення зростання дитини в сім'ї повинно бути пріоритетом в усіх сферах державного управління, пов'язаних з реалізацією прав дитини. При цьому держава є головною стороною, відповідальною за перехід від інституційного до сімейного догляду та виховання дитини, а дії щодо підготовки та впровадження реформи координує Кабінет Міністрів України.

Ініціаторами проекту Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей” реєстр. № 3587 від 03.06.2020 є Кабінет Міністрів України, який згідно Стратегії, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 526-р від 9 серпня 2017 р., координує дії щодо підготовки та впровадження реформи.

В п.2 Пояснювальної записки до законопроекту від 03.06.2020 р. «Проблема, яка потребує розв’язання» вказана застаріла статистика станом на 1 вересня 2016 року та подані дані дослідження, проведеного Представництвом благодійної організації «Надія і житло для дітей» в Україні за 2015-2016 роки, що свідчить про відсутність системи моніторингу та оцінювання процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, передбачено Національною Стратегією та не виконується Розпорядження Кабінету Міністрів України № 526-р від 9 серпня 2017 р.

В пояснювальній записці до законопроекту „Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей” реєстр. № 3587 від 03.06.2020 відсутні актуальні статистичні дані щодо існуючої мережі закладів інституційного догляду та виховання дітей, що мали бути отримані в процесі моніторингу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей протягом I-го (підготовчого) етапу реформи, який мав закінчитися у 2018 році. А отже відсутнє розуміння щодо готовності держави до безпосередньої реалізації реформи та переходу до II-го її етапу, що згідно Національної Стратегії мав розпочатися у 2019 р. та передбачає реформування закладів інституційного догляду та виховання дітей, зокрема шляхом їх ліквідації, реорганізації у заклади денного перебування дітей; припинення практики влаштування дітей віком до трьох років до закладів інституційного догляду та виховання дітей;

зменшення кількості дітей, які виховуються в закладах інституційного догляду та виховання дітей, зокрема шляхом влаштування їх до сімейних форм виховання; забезпечення доступності послуг для дітей та сімей з дітьми відповідно до їх потреб на рівні територіальної громади;

скорочення мережі загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, шкіл-інтернатів для дітей, які потребують соціальної допомоги, спеціалізованих шкіл-інтернатів, гімназій-інтернатів, ліцеїв-інтернатів, колегіумів-інтернатів, санаторних шкіл-інтернатів, спеціальних шкіл-інтернатів, дитячих будинків-інтернатів, дитячих будинків, будинків дитини, навчально-реабілітаційних центрів із цілодобовим перебуванням дітей та кількості дітей, які в них виховуються та навчаються.

Отже, урядовий проект Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей” реєстр. № 3587 від 03.06.2020 має бути доопрацьований з урахуванням, наданих суб’єктом законодавчої ініціативи актуальних даних моніторингу щодо:

- стану розвитку мережі та забезпечення надання освітніх, медичних, соціальних, реабілітаційних послуг (зокрема раннього втручання, інклюзивного навчання) на рівні територіальної громади з урахуванням її фінансових можливостей і потреб мешканців;
- доступності послуг для дітей з особливими потребами, зокрема дітей з інвалідністю, та сімей, у яких виховуються такі діти;
- забезпечення сімей, які мають дітей з інвалідністю, послугами з підтримки з урахуванням потреб таких дітей та сімей, зумовлених інвалідністю дитини;
- розвитку послуг з підтримки сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, з метою збереження сім’ї для дитини;

- створення належних умов для участі неурядових організацій у наданні послуг сім'ям з дітьми;
- врахування в процесі стратегічного планування розвитку територіальних громад потреб сімей з дітьми;
- створення ефективних механізмів підтримки сімей з дітьми, що поєднують фінансову, матеріальну допомогу та послуги для сприяння батькам у виконанні своїх обов'язків з догляду та виховання дітей і подолання складних життєвих обставин;
- підвищення професійного рівня фахівців, які надають послуги дітям і сім'ям з дітьми, та рівня спроможності учасників процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;
- стану розроблення та впровадження механізмів моніторингу та оцінювання ситуації у територіальних громадах на забезпечення реалізації права дитини на виховання в сім'ї.
- забезпечення якісного альтернативного догляду дітей, які залишилися без піклування батьків,
- збільшення щороку (починаючи з 2018 року) кількості дітей, охоплених інклюзивним навчанням, на 30 відсотків загальної кількості дітей з особливими освітніми потребами;
- збільшення щороку (починаючи з 2018 року) чисельності забезпечених житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа на 20 відсотків загальної кількості таких осіб, які перебувають на квартирному обліку;
- зменшення щороку (починаючи з 2018 року) кількості дітей, які виховуються в закладах інституційного догляду та виховання дітей, на 10 відсотків кількості таких дітей станом на 1 січня 2018 року;
- скорочення щороку (починаючи з 2019 року) кількості закладів інституційного догляду та виховання дітей (крім спеціальних шкіл-інтернатів і навчально-реабілітаційних центрів) на 10 відсотків кількості таких закладів, спеціальних шкіл-інтернатів та навчально-реабілітаційних центрів на 5 відсотків кількості таких закладів станом на 1 січня 2018 року;
- готовності держави до припинення з 2020 року влаштування дітей віком до трьох років до закладів інституційного догляду та виховання дітей.

Звичайно, неможливо не погодитися із авторами законотворчої ініціативи, що система закладів інституційного догляду та виховання дітей є несприятливим середовищем для розвитку і соціалізації дитини. Чим раніше дитина потрапляє в інтернат і чим довше там перебуває, тим трагічнішими і незворотнішими для неї є наслідки в подальшому житті. Особливо негативні наслідки інституційний догляд та виховання має для немовлят та дітей у віці до 3 років, адже саме в цьому віці активно розвивається мозок, а регулярна взаємодія дитини зі значимим дорослим безпосередньо впливає на формування ключових навичок дитини. Відсутність такого зв'язку є причиною емоційного та фізичного стресу для дитини, руйнує її почуття безпеки та має негативні наслідки для її подальшого життя в довготривалій перспективі.

Проте, без належного розвитку сімейних форм виховання, ліквідація всіх інтернатів може призвести до збільшення дітей-жебраків. Адже, якщо батьки не здійснюють належним чином свої батьківські обов'язки по вихованню дитини, віддають своїх дітей свідомо до інтернатних закладів та не цікавляться долею своїх дітей тривалий час, то повернення дітей до таких батьків ставить їх у край небезпечне становище, діти будуть позбавлені найелементарнішого: належного місця проживання, виховання, навчання, тощо.

Фактично 95704 дітей (91,6%), що виховуються в інституціях маючи батьків, які місяцями не цікавляться їх життям, можуть набути статус дітей, позбавлених батьківського піклування (виходячи із запропонованих змін до ст. 164 Сімейного Кодексу України).

Однак, чи підготовлена необхідна база для подальшого влаштування таких дітей та їх виховання, навчання та утримання? Так, в м. Києві на сьогодні існує всього три патронатні сім'ї, близько тридцяти будинків дитячого типу (в яких може одночасно виховуватися до 6 дітей). Осіб, які б бажали стати батьками-вихователями в прийомних сім'ях також не багато. Якщо говорити про малі групові будинки, як альтернативу інтернатам, то на сьогодні функціонує один такий будинок, створений за рахунок благодійної організація, яка самостійно, без жодної допомоги від держави, вже більше одного року надає відповідну допомогу дітям-інвалідам.

Отже, ліквідація інтернатних закладів без своєчасного створення відповідних заходів для захисту прав та інтересів дітей, в тому числі розвитку соціальних послуг для відновлення сімейних відносин між батьками та дітьми, може призвести лише до погіршення становища дітей. Маємо звернути увагу на той факт, що в пояснювальній записці не зазначено, яку безпосередню роботу здійснює держава з метою повернення дітей, що мають батьків, але виховуються в інтернатах, до сім'ї: які послуги надаються таким сім'ям, скільки часу така сім'я знаходиться під соціальним супроводом, тощо. При цьому, виходячи із змісту законопроекту вбачається, що держава намагається шляхом додаткового примусу змусити батьків стати відповідальними у вихованні своїх дітей, а саме шляхом внесення додаткової підстави для позбавлення таких батьків батьківських прав. Пропонується статтю 164 Сімейного кодексу України доповнити п. 7 частини 1 наступного змісту: Мати, батько можуть бути позбавлені судом батьківських прав, якщо вона, він влаштували дитину на цілодобове перебування до закладу охорони здоров'я, освіти, соціального захисту незалежно від його форми власності та підпорядкування і понад два місяці без поважних причин не виявляли щодо неї батьківського піклування.

Також законопроект пропонує зміни до п. 1 ч. 2 статті 164 Сімейного кодексу України, відповідно до яких передбачається, що мати, батько можуть бути позбавлені судом батьківських прав, якщо вона, він не забрали дитину з пологового будинку або з іншого закладу охорони здоров'я, і протягом двох місяців не виявляли щодо неї батьківського піклування.

Вказані зміни вважаємо недоречними. Навряд чи можливо вказані зміни вважати адекватною реакцією держави на захист прав та інтересів дитини. Окрім цього такі зміни не відповідають практиці ЄСПЛ та правовим висновкам Верховного Суду України.

Так відповідно до п. 73 рішення ЄСПЛ у справі «А. В. ПРОТИ СЛОВЕНІЇ» (Заява № 878/13) зазначається, що Суд також нагадує, що, хоча основною метою статті 8 є захист особи від свавілля органів державної влади, існують, крім того, позитивні зобов'язання щодо ефективної «поваги» до сімейного життя (див. наведене вище в § 63). Суд неодноразово стверджував, що у справах, що стосуються прав контакту одного з батьків, держава, в принципі, зобов'язана вживати заходів з метою возз'єднання батьків зі своїми дітьми та зобов'язання сприяти таким возз'єднанням, наскільки інтереси дитини говорять про необхідність збереження особистих відносин і, якщо це необхідно, «відновити» сім'ю (див., серед іншого, Іньякколо-Зенід, цитоване вище, § 94). 74

Позбавлення батьківських прав є виключною мірою, яка тягне за собою серйозні правові наслідки як для батька (матері), так і для дитини (стаття 166 СК України).

Держава має вживати заходів змінити ставлення батьків до виховання дитини (дітей), поклавши на органи опіки та піклування контроль за виконанням батьками батьківських обов'язків. Запропоновані зміни до ст. 164 Сімейного кодексу України виключають можливість проведення дієвих заходів для зміни ставлення батьків до виховання дитини (дітей).

Верховний Суд неодноразово зазначав у своїх постановках, що позбавлення батьківських прав допускається лише тоді, коли змінити поведінку батьків у кращу сторону неможливо, і лише при наявності вини у діях батьків (постанова Верховного Суду від 06 травня 2020 року, справа № 753/2025/19).

Крім того, дана норма суперечить Національній Стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 526-р від 9 серпня 2017 р., де зазначено, що впровадження механізму прийняття рішень у найкращих інтересах дитини всіма суб'єктами забезпечення та захисту її прав, а також залучення дітей до прийняття рішень з питань, що стосуються їх життя.

Зміна 165 статті Сімейного кодексу України та викладення її в наступній редакції:

«Стаття 165. Особи, які мають право звернутися з позовом до суду про позбавлення батьківських прав

1. Право на звернення до суду з позовом про позбавлення батьківських прав мають один з батьків, опікун, піклувальник, особа, в сім'ї якої проживає дитина, орган опіки та піклування, прокурор, а також сама дитина, яка досягла чотирнадцяти років.

2. Якщо дитину влаштовано на цілодобове перебування до закладу охорони здоров'я, освіти або соціального захисту, адміністрація цього закладу зобов'язана інформувати орган опіки та піклування про те, що батьки протягом місяця не виявили щодо дитини батьківського піклування.

Не пізніше ніж через сім робочих днів після отримання такого повідомлення орган опіки та піклування зобов'язаний з'ясувати причини відсутності проявів батьківського піклування стосовно дитини та вжити заходів щодо забезпечення її соціального захисту та організації надання сім'ї дитини соціальних послуг відповідно до потреб у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Якщо протягом місяця після отримання відповідного повідомлення виявлено обставини, що є підставою для позбавлення батьків дитини батьківських прав, орган опіки та піклування звертається до суду з відповідним позовом» - лише підтверджує той факт, що соціальний захист міститься для таких сімей виключно на бумазі та не має на меті здійснення реальних фактичних заходів для відновлення сімейних відносин.

У зв'язку з вищевикладеним вважаємо, що запропоновані зміни до Сімейного кодексу України щодо збільшення підстав для позбавлення батьківських прав жодним чином не відповідають захисту прав та інтересів дітей, в тому числі на виховання дітей у сімейних формах, а тому вважаємо їх неприпустимими.

При цьому, запропоновані зміни до статті 165 Сімейного Кодексу України носять процесуальний характер, а отже не можуть бути внесені до Сімейного кодексу України, який є законодавчим актом матеріального права.

Також слід зазначити, що беручи до уваги запропоновані зміни до інших законодавчих актів очевидним є той факт, що даний законопроект вимагає фінансового обґрунтування запропонованих змін. Адже збільшення процедур позбавлення батьківських прав батьків призведе до збільшення дітей, що позбавлені батьківського піклування та обов'язку держави утримувати та виховувати таких дітей. Створення для влаштування дітей у сімейні форми виховання патронатних, прийомних сімей, ДБСТ, створення малих групових будинків на заміну інтернатним закладам, вимагає

додаткового фінансування. Зауважуємо, що у Висновку Комітету з питань бюджету від 02.09.2020 по даному законопроекту фінансове обґрунтування запропонованих змін відсутнє.

Враховуючи усе вищевикладене, НААУ вважає, що проект Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реформування системи інституційного догляду та виховання дітей” реєстр. № 3587 від 03.06.2020 підлягає доопрацюванню з розробленням фінансових механізмів забезпечення та обов’язковим моніторингом і оцінюванням процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей та оприлюдненням цих даних. Крім того, цей законопроект необхідно надати розголосу ЗМІ та громадськості, а саме здійснити моніторинг громадської думки щодо потреби законодавчого врегулювання тих або тих суспільних відносин. До того ж необхідні експертні висновки від профільних наукових установ, оцінка ефективності чинних законів та визначення потреби щодо їх вдосконалення шляхом внесення змін і доповнень до чинних законів.