



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів
України щодо протидії жорстокому поводженню з дітьми та
державної підтримки сімей з дітьми, багатодітних,
прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу
(реєстр. № 8325-1 від 16 травня 2018 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя на засіданні 17 січня 2019 року (протокол № 76) розглянув на відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії жорстокому поводженню з дітьми та державної підтримки сімей з дітьми, багатодітних, прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу (реєстр. № 8325-1 від 16 травня 2018 року), поданий народними депутатами України Королевською Н.Ю та Солодом Ю.В. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою Законопроект розроблено з метою відновлення і посилення рівня соціального захисту сімей з дітьми, багатодітних, прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу в частині надання пільг, а також створення законодавчих передумов для протидії жорстокому поводженню з дітьми.

Для досягнення мети авторами пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо введення за невиконання батьками обов'язків щодо виховання дітей такої адміністративної санкції, як проходження корекційних програм, спрямованих на формування навичок відповідального батьківства; визначення поняття «ухилення від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання дітей»; до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності батьків, опікунів чи піклувальників, інших законних представників дитини за злісне невиконання ними встановлених законом обов'язків із догляду за дитиною; до Сімейного кодексу України щодо розширення переліку підстав позбавлення батьківських прав; до законів України «Про Національну поліцію» та «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» щодо обов'язків працівників органів Національної поліції; до законів України «Про охорону дитинства», «Про

загальну середню освіту» і «Про дошкільну освіту» щодо встановлення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, стосовно організації невідкладних заходів надання допомоги дітям у разі виникнення безпосередньої загрози їхньому життю або здоров'ю, а також пільгових умов оплати харчування дітей та проїзду учнів і студентів; до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченими сім'ям» стосовно розміру державної соціальної допомоги.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

В Основному Законі України проголошено демократичною, соціальною, правовою державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (статті 1, 3, частина друга статті 8, частина перша статті 9).

Конституційний Суд України у Рішенні від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005 зауважив, що відповідно до Конституції України ознаками України як соціальної держави є закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян. Визначення в Основному Законі України обов'язкових гарантій соціального захисту не виключає можливості запровадження законом інших додаткових гарантій у цій сфері (абзаци третій, п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

За Конституцією України (частина третя статті 51) дитинство охороняється державою.

Законом України «Про охорону дитинства» (стаття 1) визначено, що охорона дитинства - система державних та громадських заходів, спрямованих на забезпечення повноцінного життя, всебічного виховання і розвитку дитини та захисту її прав.

Відповідно до статті 4 вказаного Закону держава має забезпечувати належні умови для виховання, фізичного, психічного, соціального, духовного та інтелектуального розвитку дітей, їх соціально-психологічної адаптації та активної життєдіяльності, зростання в сімейному оточенні в атмосфері миру, гідності, взаємоповаги, свободи та рівності, а також встановлення відповідальності юридичних і фізичних осіб (посадових осіб і громадян) за порушення прав і законних інтересів дитини, заподіяння їй шкоди.

Загальною декларацією прав людини встановлено, що діти мають право на особливе піклування і допомогу.

В Декларації прав дитини зазначено, що дитині законом та іншими засобами має бути забезпечений спеціальний захист і надані можливості та сприятливі умови, що дадуть їй змогу розвиватися фізично, розумово, морально, духовно та соціально, здоровим і нормальним шляхом, в умовах свободи та гідності (принцип 2). Дитина повинна користуватися благами соціального забезпечення. Їй має належати право на здорове зростання і розвиток. Дитині має належати право на належне харчування, житло, розваги і медичне обслуговування (принцип 4). При ухваленні з цією метою законів основною метою має бути найкраще забезпечення інтересів дитини. Дитина за будь-яких обставин має бути серед тих, які першими одержують захист і допомогу (принцип 8).

Конвенцією про права дитини (далі – Конвенція) передбачено, що в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини. Держави-учасниці зобов'язуються забезпечити дитині такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права й обов'язки її батьків, опікунів чи інших осіб, які відповідають за неї за законом, і з цією метою вживають всіх відповідних законодавчих і адміністративних заходів (частини перша, друга статті 3).

Найкраще забезпечення інтересів дитини має бути керівним принципом для тих, хто несе відповідальність за її освіту і навчання; насамперед таку відповідальність несуть її батьки (частина друга статті 7 Конвенції).

Конвенція наголошує, що держави-учасниці вживають всіх необхідних законодавчих, адміністративних, соціальних і просвітніх заходів з метою захисту дитини від усіх форм фізичного та психологічного насильства, образи чи зловживань, відсутності піклування чи недбалого і брутального поводження та експлуатації з боку батьків, законних опікунів чи будь-якої іншої особи, яка турбується про дитину.

Такі заходи захисту, у випадку необхідності, включають ефективні процедури для розроблення соціальних програм з метою надання необхідної підтримки дитині й особам, які турбуються про неї, а також здійснення інших форм запобігання, виявлення, повідомлення, передачі на розгляд, розслідування, лікування та інших заходів у зв'язку з випадками жорстокого поводження з дитиною (стаття 19).

Держави-учасниці визнають право кожної дитини на рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального і соціального розвитку дитини. Батько (-ки) або інші особи, які виховують дитину, несуть основну відповідальність за забезпечення в межах своїх здібностей і фінансових можливостей умов життя, необхідних для розвитку дитини (частини перша, друга статті 27 Конвенції).

Крім того, згідно з Декларацією прав дитини (принцип 9) дитина має бути захищена від усіх форм недбалого ставлення, жорстокості та експлуатації.

Сімейний кодекс України (частина друга статті 150) зобов'язує батьків піклуватися про здоров'я дитини, її фізичний, духовний та моральний розвиток.

Законом України «Про охорону дитинства» (частина шоста статті 12) визначено, що батьки або особи, які їх замінюють, несуть відповідальність за порушення прав і обмеження законних інтересів дитини на охорону здоров'я, фізичний і духовний розвиток, навчання, невиконання та ухилення від виконання батьківських обов'язків відповідно до закону.

Європейський суд з прав людини (далі – Суд), розглядаючи справу «Савін проти України» (Savin v. Ukraine), наголосив на обов'язку держави запобігати безкарності жорстокого поводження та на практиці демонструвати абсолютне непотурання цьому явищу (пункт 68 рішення від 16 лютого 2012 року).

У рішенні по справі «Х проти Латвії» (X v. Latvia) від 26 листопада 2013 року Суд нагадав, що існує широкий консенсус – у тому числі в міжнародному праві – на підтримку ідеї про те, що в усіх рішеннях, що стосуються дітей, їхні найкращі інтереси повинні стояти понад усе (пункт 96).

До того ж, при розгляді справи «Хант проти України» (Hunt v. Ukraine) Суд виніс рішення від 7 грудня 2006 року, у якому звернув увагу, що між інтересами дитини та інтересами батьків повинна існувати справедлива рівновага і, дотримуючись такої рівноваги, особлива увага має бути до найважливіших інтересів дитини, які за своєю природою та важливістю мають переважати над інтересами батьків. Зокрема, стаття 8 Конвенції не надає батькам права вживати заходів, які можуть зашкодити здоров'ю чи розвитку дитини (пункт 54).

За Основним Законом України (стаття 6) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99).

Основним Законом України (частина перша статті 118) встановлено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Організація, повноваження і порядок діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України (частина друга статті 120 Основного Закону України).

Також відповідно до Конституції України (частина третя статті 140) місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом.

Як зауважив Конституційний Суд України у Рішенні від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 через органи місцевого самоврядування здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини).

Здійснення соціального захисту дітей покладається на органи і служби у справах дітей, спеціальні установи та заклади.

Відповідно до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» (абзац другий частини першої статті 4) одним із основних завдань центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері усиновлення та захисту прав дітей, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері сім'ї та дітей, служб у справах дітей є розроблення і здійснення самостійно або разом з відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадськими організаціями заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів дітей.

Основним Законом України (пункти 6, 12, 22 частини першої статті 92) передбачено, що засади охорони дитинства, організація і діяльність органів виконавчої влади, а також діяння, які є злочинами або адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законом.

Прийняття законів Конституція України відносить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85).

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії жорстокому поводженню з дітьми та державної підтримки сімей з дітьми, багатодітних, прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу (реєстр. № 8325-1 від 16 травня 2018 року), поданий народними депутатами України Королевською Н.Ю та Солодом Ю.В., не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ