



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

Р І Ш Е Н Н Я

щодо окремих положень проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення батьками питань тимчасового виїзду дітей за межі України (реєстр. № 6146 від 07 жовтня 2021 року)

За пропозицією голови підкомітету з питань діяльності органів юстиції, органів виконання покарань та пробації Фріс Ігоря Павловича, Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 14 вересня 2022 року (протокол № 99) окремі положення проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення батьками питань тимчасового виїзду дітей за межі України (реєстр.№ 6146 від 07 жовтня 2021 року) (далі – Законопроект), поданого Кабінетом Міністрів України.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою забезпечення можливості надання кожним із батьків, який є громадянином України, згоди на тимчасовий виїзд за межі України дитини, яка не досягла 16-річного віку, в супроводі другого з батьків шляхом внесення відомостей про таку згоду до Державного реєстру актів цивільного стану громадян безпосередньо одним із батьків через Єдиний державний веб-портал електронних послуг або нотаріусом на підставі нотаріально посвідченої ним письмової згоди.

Для досягнення мети пропонується внести до Сімейного кодексу України, Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, законів України «Про нотаріат», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» та «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» зміни, у яких, зокрема: визначається чіткий перелік підстав, коли тимчасовий виїзд за межі України дитини, яка не досягла 16-річного віку, у супроводі одного з батьків (далі – тимчасовий виїзд дитини) дозволяється без згоди другого з батьків; передбачається, що згода одного із батьків на тимчасовий виїзд дитини діятиме протягом трьох років; запроваджується можливість оформлення такої згоди в електронній формі без нотаріального її посвідчення; встановлюється обов'язок внесення нотаріусом відомостей у разі посвідчення ним згоди на

тимчасовий виїзд дитини до Державного реєстру актів цивільного стану громадян тощо.

На виконання пункту 2 Постанови Верховної Ради України " Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення батьками питань тимчасового виїзду дітей за межі України" від 08 липня 2022 року № 2363-ІХ Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики доручено доопрацювати проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення батьками питань тимчасового виїзду дітей за межі України (реєстр.№ 6146 від 07 жовтня 2021 року), поданий Кабінетом Міністрів України, й прийнятий парламентом за основу, з урахуванням пропозицій і поправок суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Розглянувши Законопроект в межах предметів відання народні депутати України – члени Комітету зазначають, що відповідно до статті 1 Конституції України Україна є правовою державою. Будь-які реформи, в тому числі цифровізація, повинні відбуватися винятково у правовому полі, особливо у воєнний час.

Так, Портал Дія призначений для реалізації права кожного на доступ до електронних послуг та інформації про адміністративні та інші публічні послуги, звернення до органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (у тому числі відповідно до Закону України «Про звернення громадян»), отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, яка необхідна для надання послуг, а також для проведення моніторингу та оцінки якості послуг у випадках, визначених цим Положенням (пункт 4 Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1137). Нотаріуси в Україні не надають послуги, а посвідчують права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняють інші нотаріальні дії, передбачені цим Законом, з метою надання їм юридичної вірогідності (статті 1, 3 Закону України «Про нотаріат»). Зважаючи на мету запровадження Порталу Дія, враховуючи особливості нотаріального процесу та правового статусу нотаріусів України, які не надають послуги, а вчиняють нотаріальні дії відповідно до закону, а не на підставі договору, враховуючи, що реалізація батьками свого права на вирішення питання щодо виїзду їх дітей за межі України не є за своєю природою адміністративною чи публічною послугою, а також, що законодавець під внесенням відомостей через Портал Дія насправді має на меті запровадити виготовлення згоди у такому Порталі, прийняття законодавчої ініціативи щодо внесення відомостей про згоду через Єдиний державний веб-портал електронних послуг та запровадження цифровізації через Портал Дія «нотаріальних послуг», як про це публічно заявлено, не відповідатиме меті запровадження такого порталу.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа. Частиною другою статті 6 зазначеного закону

закріплюється, що накладанням електронного підпису завершується створення електронного документа. Частина перша статті 7 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» передбачає, що оригіналом електронного документа вважається електронний примірник документа з обов'язковими реквізитами, у тому числі з електронним підписом автора або підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України "Про електронні довірчі послуги". Важливо, що оригінал електронного документа повинен давати змогу довести його цілісність та справжність у порядку, визначеному законодавством. Перевірка цілісності електронного документа проводиться шляхом перевірки електронного цифрового підпису (стаття 12 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг»). Законодавча ініціатива внесення відомостей про згоду через Єдиний державний веб-портал електронних послуг не передбачає виготовлення електронного чи паперового документа про згоду і не пропонує запровадити перевірку дійсності та цілісності відомостей про запис про згоду органами, для яких призначена така заява.

Відсутність у меті Законопроекту мети досягнення найголовнішого принципу міжнародного права - принципу найвищого інтересу дитини. Окрім цього, незрозумілою є мета забезпечення можливості надання згоди кожним із батьків на тимчасовий виїзд дитини за межі України, враховуючи ту обставину, що в Україні така можливість є забезпечена на належному рівні, так як працює тисячі приватних та державних нотаріусів, які щодня забезпечують таку можливість, вчинення такої нотаріальної дії, як засвідчення справжності підпису батьків на заяві про згоду на тимчасовий виїзд дитини за межі України не є складною, є зрозумілою та не є дискусійною у практичному застосуванні матеріальних та процесуальних норм з цього питання. Більше того, під час вчинення такої дії нотаріусами забезпечується реалізація принципу найвищого інтересу дитини, так як залежно від країни прямування, правового регулювання перебування дітей у таких країнах, мети тимчасового виїзду, потреб дитини, балансу інтересів батьків та дитини, зміст заяви доповнюється допоміжними згодами, зокрема, на отримання візи, отримання тимчасових статусів, доступу до освітніх, медичних послуг тощо, що також економить фінансові витрати батьків у майбутньому.

З мети Законопроекту вбачається планування до реформування лише одного з ситуативних кейсів виїзду дітей за межі України, який характеризується позитивними рисами: наявність добрих стосунків обох батьків та порозуміння щодо надання згоди на виїзд; повна дієздатність обох батьків та вільність волевиявлення; наявність смартфонів у обох батьків належної якості із встановленням мобільного застосунка «Дія»; наявність доступу до інтернету на території України; наявність доступу до інтернету на пунктах пропуску Державної прикордонної служби України (при тому, що на 2/3 кількості пунктів пропуску такий інтернет відсутній, а частина пунктів пропуску знаходяться з розміщенням на території іноземних держав); наявність верифікованих відомостей у ДРАЦС (станом на 24.08.2022 жодних відомостей не верифіковано); обов'язкова реєстрація усіх актів цивільного стану (шлюб

батьків, зміна імені, народження у ДРАЦС України); відсутність запровадження в Україні воєнного та/або надзвичайного стану, відсутність неконтрольованих державними органами України територій України, окупованих територій; відсутність у держави-агресора наміру знищити українську націю та насильно вивести українських дітей у росію, обов'язкова реєстрація усіх актів цивільного стану (шлюб батьків, народження у ДРАЦС України); виїзд на термін до 1 місяця, а не трьох років, та негативною рисою виконання операцій поза волею людини (фізичне, психологічне насильство, стан алкогольного сп'яніння, наркотичного, домашнє насильство), будучи в полоні, на окупованих територіях, російській федерації тощо. Указаний кейс непрацездатний та/або небезпечний для дітей у випадках: наявності конфлікту між батьками та непорозуміння щодо надання згоди на виїзд; відсутністю або невідомим місцем перебування одного з батьків, ухиленням від надання згоди; відсутністю смартфонів належної якості у одного або обох батьків із встановленням застосунка «Дія» (за відсутності персонального смартфона не можливе удавання до використання пристроїв, які не належать фізичній особі та не перебувають у її володінні та власності); відсутності доступу до інтернету на території України; відсутності доступу до інтернету на пунктах пропуску Державної прикордонної служби України (при тому, що на 2/3 кількості пунктів пропуску такий інтернет відсутній, а частина пунктів пропуску знаходяться з розміщенням на території іноземних держав); відсутністю верифікованих відомостей у ДРАЦС (станом на 24 серпня 2022 року жодних відомостей не верифіковано); реєстрації хоча б одного в ланцюжку актів цивільного стану (шлюб батьків, зміна імені, народження у ДРАЦС України) за межами України за законодавством іноземних держав; у разі зміни одним з батьків чи дитиною прізвища, імені, по батькові, дати народження; у разі наявності технічної помилки в актових записах/РНОКПП; у разі усиновлення дитини; для дітей сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування; наявна недієздатність або обмежена дієздатність батьків, одного з батьків; наявний дефект волі при наданні згоди (застосування фізичного та/або психологічного тиску); запровадження в Україні воєнного та/або надзвичайного стану, наявність неконтрольованих державними органами України територій України через військову агресію, наявність окупованих територій; наявний у держави-агресора намір знищити українську націю та насильно вивести українських дітей у росію; при виїзді на термін більше 1 місяця, оскільки тривале перебування в різних державах вимагає оформлення додаткових документів для проживання (перебування), різних статусів, які потребуватимуть нотаріально засвіченої згоди або згод. Інакше відбуватиметься завідоме введення в оману громадян України, які не матимуть необхідного пакету документів для виїзду за межі України та перебування на території іноземних держав (проживання, навчання, тимчасовий захист, статус біженця, постійне проживання). За метою має місце вузьке реформування напрямку питання виїзду дітей за межі України, які мають ідеально сприятливі чинники, що не включає середню та гостру проблематику, різні категорії виїздів та інтересів дітей. Не враховано, що в Україні запроваджено воєнний стан і такого роду законодавчі спрощення створюють

більш ризиковані механізми виїзду дітей за межі України, що порушуватиме права дітей та їх батьків або одного з них.

Внесення відомостей про згоду одного з батьків на тимчасовий виїзд дитини за межі України до Державного реєстру актів цивільного стану є таким, що суперечить змісту відомостей даного реєстру та змісту поняття «акт цивільного стану», адже відповідно до статті 49 Цивільного кодексу України та статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» актами цивільного стану є події та дії, які нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків. Наявність інформації про згоду одного з батьків або обох батьків на тимчасовий виїзд дитини, її електронної копії та всіх необхідних реквізитів міститиме Електронна система нотаріату, запровадження якої передбачено проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення регулювання нотаріальної діяльності» (реєстраційний номер 5644), який передбачає комплексне реформування системи нотаріату. Запуск першого підетапу першого етапу Електронної системи нотаріату відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1444 «Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо поетапного запровадження Єдиної державної електронної системи е-нотаріату» відбудеться у найближчі тижні, та буде найоптимальнішим інструментом для досягнення цілей оперативного обміну достовірною та актуальною інформацією з органами прикордонного контролю, дозволить забезпечити механізм відкликання згоди, а також відображати відомості про визнання недійсними таких згод судами. Дублювання такої інформації в різних інформаційних системах є недоцільним та таким, що збільшує видатки державного бюджету України.

Законопроект створює ризики істотного порушення Україною позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення Європейської Конвенції захисту прав людини та основних свобод, зокрема статті 8, що може призвести до валу скарг на бездіяльність України в питанні відсторонення, усунення одного із батьків від дитини та вирішення її долі та великі фінансові компенсації держави за рішеннями ЄСПЛ. Питання перетину державного кордону неповнолітніми (parental consent travelling minors abroad) - це не просто питання про права дитини і кожного члена сім'ї, це питання державної політики та міри втручання держави до приватного інтересу. Створюється великий ризик через невиправдане спрощення допустити ситуацію порушення Україною позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення Європейської Конвенції захисту прав людини та основних свобод, зокрема, за статтею 8 Конвенції: порушення прав одного із батьків, який не має змоги виїхати з України, та надає формальну згоду на перетинання кордону, не усвідомлюючи, що таким чином може надавати згоду на еміграцію, не впливатиме на подальшу долю дитини, не матиме впливу на обрання навіть країни перебування дитини (адже мати може перетнути кордон з дитиною для поїздки, наприклад в Польщу, а потім вже без будь-якої згоди батька вивезти дитину до Туреччини, Єгипту, ОАЕ, проживання в яких не було узгодженим між ними раніше); відчуження від дитини одного із батьків попри

встановлену цивілізовану процедуру (наприклад, через укладення договорів про місце проживання дитини чи передачу опіки над дитиною відповідним документом або за рішенням суду чи рішенням органів опіки та піклування – як от у більшості країн ЄС, США, Канади, Великобританії тощо); відсутність необхідності та обов'язку для матері забезпечити контакт дитини з батьком означатиме порушення найголовнішого принципу - принципу найвищого інтересу дитини, та досягнення регулярного спілкування дитини з обома батьками.

Одним із найголовніших ризиків спрощення порядку перетинання кордону неповнолітніми під час війни, є ризик порушення Україною міжнародного законодавства та міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою, зокрема статті 11 Конвенції про права дитини ООН, де зазначено, що держави-учасниці вживають заходів щодо боротьби з незаконним переміщенням та поверненням дітей з-за кордону та статті 3 Гаазької конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей, де зазначається, що «переміщення або утримування дитини розглядаються як незаконні, якщо: а) при цьому порушуються права піклування про дитину, що належать будь-якій особі, установі або іншому органу, колективно або індивідуально, відповідно до законодавства держави, у якій дитина постійно мешкала до переміщення або утримування; та б) у момент переміщення або утримування ці права ефективно здійснювалися, колективно або індивідуально, або здійснювалися б, якби не переміщення або утримування». Видається, запровадження замість нотаріально засвідченої заяви про згоду, згоди одного з батьків, яка по суті не матиме статусу офіційного документу, - не є «заходом боротьби» з незаконним переміщенням дітей під час війни.

Портал Дія не дозволяє перевірити обсяг дієздатності особи. Нотаріат сьогодні проводить таку перевірку та є гарантом вчинення дій особами, які мають належний обсяг дієздатності. Цифровий алгоритм через свою специфіку можливості підписання шляхом автоматичних, рефлекторних чи монотонних дій, таких як натискання сенсору (на відміну від складних вольових та інтелектуальних дій при фізичному підписанні документів, в якому задіяна дрібна моторика), - не виявляє потенційні ситуації, які можуть свідчити про стан особи, при якій її дієздатність може бути обмежена або вона може бути визнана недієздатною, що може привести до збільшення кількості визнання таких дій нікчемними або недійсним.

Портал Дія також не дозволяє перевіряти вільність волевиявлення. Встановлення дійсної волі та відповідності її волевиявленню особи при підписанні згоди на виїзд дитини за межі України за допомогою сервісу в додатку «Дія», є неможливим, оскільки в такій процедурі держава не може уникнути ситуацій, коли, наприклад, підписання такого документу здійснюватиметься особою під впливом фізичного примусу, як переборного, так і непереборного (внаслідок нанесення ударів, побоїв, обмеження свободи у вигляді грубого утримання руки чи голови, зв'язування тощо; психічного примусу у вигляді погроз розлученням, відчуженням від родини, завданням матеріальних збитків, шкоди кар'єрі; під дулом пістолета чи вістря ножа тощо)

або під введенням в оману чи внаслідок помилки (коли особа помилково вважатиме, що мова йде про короткотривалу подорож, а насправді це потенційна еміграція, або коли особа даватиме згоду на виїзд, наприклад, до Польщі, а це потенційно означатиме вільне пересування дитини з другим із батьків до будь-якої країни Шенгенської угоди і т.д.).

На підставі викладеного вище, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Звернутися до Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики з пропозицією виключити під час підготовки до другого читання проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення батьками питань тимчасового виїзду дітей за межі України (реєстр.№ 6146 від 07 жовтня 2021 року), поданого Кабінетом Міністрів України, положення, які належать до предметів відання Комітету Верховної Ради України з питань правової політики.

2. Запропонувати Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики відтермінувати набрання чинності проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення батьками питань тимчасового виїзду дітей за межі України (реєстр.№ 6146 від 07 жовтня 2021 року), поданим Кабінетом Міністрів України, для підготовки Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики відповідних законопроектів в межах предметів відання Комітету.

Голова Комітету

Д.В. МАСЛОВ

