**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проекту Закону України**

**„Про внесення змін до деяких законодавчих актів України**

**щодо сприяння формуванню відповідального батьківства”**

**1. Резюме**

Метою прийняттяпроекту Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння формуванню відповідального батьківства” (далі – проект акта) єнормативно-правове удосконалення системи захисту права кожної дитини на виховання у сім’ї та догляд своїх батьків шляхом формування відповідального ставлення до батьківства, вдосконалення безпечних для дітей шляхів організації допомоги батькам у їх вихованні.

**2. Проблема, яка потребує розв’язання**

Соціальні трансформації останнього десятиліття в Україні (економічна криза, збіднення населення, нестабільна суспільно-політична ситуація, конфлікт на сході України тощо) спричинили значне зниження емоційних зв’язків між поколіннями, зникнення спільних форм діяльності, необхідних для повноцінного соціального розвитку дитини в сім’ї. Сім’я як соціальний інститут зазнає істотних змін – трансформуються моделі шлюбу та народжуваності, змінюється зміст батьківських ролей та функцій.

Це призвело до наступних наслідків:

• за період незалежності України із 1991 року по 2018-й рік чисельність дітей зменшилась на 5333,4 тис. осіб, тобто на 40 %, 4 947,6 тис. осіб;

**•** стабільно зменшується коефіцієнт шлюбності (порівняно з 2014 роком він зменшився з 6,9 на тис. наявного населення до 6,0);

**•** підвищується загальний рівень розлучуваності (відповідний коефіцієнт у 2014 році становив 3,0 розлучення на 1 000 наявного населення, а у 2018 році – 3,9);

**•** знижується рівень народжуваності: у 2018 році порівняно із 2014 роком кількість народжених дітей зменшилася з 465,9 тис. осіб до 335,9 тис. дітей;

**•** спостерігається поступове зростання кількісного показника неповних сімей (починаючи з 2014 року кожна п’ята дитина в Україні народжується поза шлюбом);

**•** понад 150 тис. сімей в Україні вважаються такими, що перебувають у складних життєвих обставинах;

**•** щороку близько 10 тис. дітей залишаються без батьківського піклування, зокрема, через неналежне виконання батьками своїх обов’язків, вживання алкоголю, наркотичних засобів, жорстоке поводження з дитиною, інші сімейні скрути;

• близько 100 тис. дітей перебувають у закладах інституційного догляду та виховання, з них менше восьми відсотків – діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування. Понад 90 відсотків дітей, які проживають у вказаних закладах, влаштовано за заявою батьків, з них майже 24 відсотки дітей – не мають істотних вад розвитку або захворювань.

Особливої уваги та допомоги потребують малолітні та неповнолітні породіллі.

Зокрема, відповідно до наукової праці (монографії) „Підліткове материнство: демографічний аспект проблеми”, підготовленої Інститутом демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи, в Україні у 2014 році, відповідно до статистичних даних, 627 дітей були народжені дівчатами, яким ще не виповнилось 16 років, у віці 16 років стали матерями 1 899 дівчат, у 17 років – 4 249 дівчат. Для порівняння у 1967–1968 роках на території України чисельність матерів віком до 16 років не перевищувала 200 осіб. При цьому слід враховувати, що у 1970 році частка дівчат віком 15–17 років серед жінок дітородного віку становила 9 %, а у 2014 році – лише 5,6 %. За період з 2004 по 2014 роки понад 9 тис. дівчат віком до 15 років та майже 100 тис. дівчат віком 16–17 років стали матерями Україні.

Також одним із завдань вищезазначеного дослідження було з’ясування здатності дівчат-підлітків, які вже є фізіологічно зрілими для народження дитини, виконувати функції, пов’язані із материнством.

Так, дослідники дійшли висновків, що феномен материнства / батьківства невідривно пов’язаний із поняттям відповідальності. При цьому в структурі готовності до материнства було виокремлено такі складові, як: біологічна (здатність організму зачати, виносити та народити дитину); психологічна (виявляється у ставленні до дитини та обумовлюється її цінністю для матері); соціальна на макрорівні (готовність взяти на себе відповідальність за дитину, наявність знань щодо догляду за нею та її розвитку); соціальна на макрорівні (спроможність оточення, соціальних інституцій підтримувати батьків у догляді за дитиною); економічна (спроможність утримувати дитину).

В контексті законопроекту, що розглядається, слід приділити увагу соціальній готовності до материнства, яка, на думку дослідників, тісно пов’язана із здобуттям освіти, оволодінням професією, трудовою діяльністю, цивільною дієздатністю, матеріальною незалежністю.

Тобто, малолітні та неповнолітні породіллі є не тільки уразливими в контексті впливу народження дитини на розвиток їхньої емоційно-вольової сфери, становлення ціннісно-смислових орієнтацій, але й практично завжди є не готовими до материнства через призму соціальної та економічної складових.

За офіційним дослідженням Державного інституту сімейної та молодіжної політики, у 2018 році неповнолітніми дівчатам в Україні було народжено 4 234 дитини, що становить 1,2 % усіх народжень. Також вищезгаданий інститут відзначає, що коефіцієнт народжуваності групи породіль також підвищився: на 10 000 дівчат у віці 14 років в Україні припадало 5,8 народжень у 2017 році, а у 2018 році – вже 8,6.

Проте у 2018 році службам у справах дітей було відомо лише про 773 дівчинки, які народили з поміж понад 4000 тис. таких породіль, зокрема, про:

• 14 дівчаток, які стали породіллями до 14 років, з них тільки одна мала статус дитини, позбавленої батьківського піклування, у жодної не було відібрано дитину, жодна – не залишила її;

• 759 осіб з числа дівчаток, які стали породіллями у віці від 14 до 18 років, з них:

17 дівчаток мали статус дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, та перебували в закладах інституційного догляду та виховання (2 – залишили немовлят, 13 отримали повну цивільну дієздатність);

77 дівчаток мали статус дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, та виховувались у сімейних формах виховання (одна – залишила немовля, у двох дитину відібрано, 59 отримали повну цивільну дієздатність);

662 дівчини мали батьків, не обмежених у своїх правах (7 залишили немовлят, у 5 – дітей відібрано, 271 – отримала повну цивільну дієздатність).

У зв’язку із вищевикладеним задля збереження сім’ї для новонародженого немовляти, а також уникнення або мінімізації психологічної травматизації малолітніх та неповнолітніх породіль принципово важливим є їх підтримка, в першу чергу з боку власних батьків, які до 18-рвчного віку таких дівчаток або до набуття ними повної цивільної дієздатності є їхніми законними представниками.

Проте наразі Сімейний кодекс України (далі – СК) передбачає норму щодо н[адання допомоги у здійсненні батьківських прав та виконанні батьківських обов’язків](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#n91) тільки неповнолітнім батькам (у віці від 14 років) без конкретизації такої допомоги та без встановлення відповідальності у разі її відсутності. Також Цивільний кодекс України визначає можливість набуття неповнолітніми породіллями повної цивільної дієздатності, тобто повної відповідальності за себе і свою новонароджену дитину.

При цьому поза полем правового регулювання щодо отримання вищезазначеної допомоги залишаються малолітні породіллі, а також породіллі із числа неповнолітніх дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Поряд із цим в Україні ведеться постійна „війна” батьків щодо визначення місця проживання дітей, встановлення графіків участі у їх вихованні того з батьків, який проживає окремо від неї.

Наприклад, у 2018 році було прийнято рішень:

щодо визначення участі у вихованні дитини: 3 352 – органами опіки та піклування, 676 – судами;

щодо місця проживання дитини: 1 668 – органами опіки та піклування, 819 – судами.

За 10 місяців 2019 року було прийнято рішень:

щодо визначення участі у вихованні дитини: 2 548 – органами опіки та піклування, 577 – судами;

щодо місця проживання дитини: 1 800 – органами опіки та піклування, 936 – судами).

Зокрема, як показує практика, після прийняття судового рішення щодо визначення участі у вихованні дитини, значна кількість батьків, які проживають окремо від дитини, самоусуваються від цього процесу або приймають участь, коли самі захочуть, вважаючи, що таке рішення обов’язкове до виконання лише тим з батьків, хто безпосередньо доглядає дитину. Тобто, непоодинокими є випадки, коли адміністративні ресурси органів опіки та піклування, суддів витрачаються на врегулювання проблеми виключно тому, що одному з батьків було потрібно „помститися” іншому, про інтереси дітей мова тут не йде.

Проте Конвенція ООН про права дитини, ратифікована Україною у 1991 році, як частина національного законодавства визначає не право батьків на спілкування з дитиною (як наразі по суті відображено у законодавстві), а право дитини знати своїх батьків і право на їх піклування. Тому окреслена проблема потребує змін.

Крім цього, непоодинокими є конфлікти та з’ясування відносин між батьками, переважно травмуючі для дитини, щодо способів її лікування, місця і графіку навчання, позашкільних занять тощо. Проте окреслене питання перебуває поза межами нормативно-правового врегулювання.

Водночас часто виникають випадки, коли відсутній спір між батьками (про визначення імені, прізвища дитини, місця її проживання), проте неможливо реалізувати право дитини на ім’я, прізвище та реєстрацію місця проживання у зв’язку із технічною неможливістю (наприклад, у випадку трудової міграції за кордон, взяттям у полон тощо) або небажанням (без визнання спору) одного з батьків надати відповідну згоду.

Зокрема, іноді порушується право дитини на своєчасну реєстрацію народження, яка повинна бути виконана протягом місяця після її появи на світ відповідно до статті 144 СК, що в свою чергу може призвести до порушення її права на отримання допомоги при народженні. При цьому не враховано, що обов’язок зареєструвати народження дитини покладено на обох батьків, проте той з них, який не надає згоди на визначення імені та прізвища дитини, проте і не виявляє ознак спору з окресленого питання, по суті порушує свій обов’язок.

Права батьків, у тому числі на визначення імені і прізвища дитини, не можуть бути вищими чи важливішими за право дитини на життя, здоров’я та розвиток.

Так, у 2018 році органами опіки та піклування:

49 особам було відмовлено у вирішенні питання щодо визначення імені дитини у зв’язку із відсутністю спору;

74 особам було відмовлено у вирішенні питання щодо визначення прізвища дитини у зв’язку із відсутністю спору;

За 10 місяців 2019 року органами опіки та піклування:

46 особам було відмовлено у вирішенні питання щодо визначення імені дитини у зв’язку із відсутністю спору;

60 особам було відмовлено у вирішенні питання щодо визначення прізвища дитини у зв’язку із відсутністю спору.

Окремої уваги заслуговує питання реєстрації народження дитини у разі, якщо батьківство, материнство не встановлено або у разі смерті батьків, неможливості для них з інших причин зареєструвати народження дитини.

Потребує чіткого законодавчого розмежування процедури реєстрації народження дитини у таких випадках:

- згідно із абзацом другим частини першої статті 135 СК регулюється відповідна процедура, у разі смерті матері, а також за неможливості встановити місце її проживання чи перебування. При цьому передбачається, що особа матері відома, а батька – ні;

- згідно із частиною другою статті 135 СК регулюється відповідна процедура, у разі, якщо обидва батьки дитини невідомі.

У обох випадках дитина набуває права на отримання статусу дитини, позбавленої батьківського піклування, відповідно до Закону України „Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”.

При цьому непоодинокими є ситуації, коли породілля народжує дитину в закладі охорони здоров’я без документів, які посвідчують її особу, називаючи при цьому вигадане прізвище, ім’я та по батькові, адресу проживання, та залишає дитину у цьому закладі. А дитина реєструється па підставі частини першої статті 135 СК.

За інформацією служб у справах дітей, у 2018 році:

132 дитини,народження яких зареєстровано відповідно до абзацу другого частини першої статті 135 СК, проте особу матері не посвідчено у встановленому законодавством порядку;

98 дітей, народження яких *з*ареєстровано відповідно до частини другої статті 135 СК, проте особу матері посвідчено у встановленому законодавством порядку;

За 10 місяців 2019 року:

81 дитина,народження яких зареєстровано відповідно до абзацу другого частини першої статті 135 СК, проте особу матері не посвідчено у встановленому законодавством порядку;

86 дітей, народження яких зареєстровано відповідно до частини другої статті 135 СК, проте особу матері посвідчено у встановленому законодавством порядку.

Наслідком цього є неможливість органу опіки та піклування своєчасно надати дитині статус позбавленої батьківського піклування (в першу чергу тому, що реєстрація народження такої дитини може відбутися без його участі) та сприяти її влаштуванню у сімейну форму виховання (наприклад, під опіку), оскільки потрібно проводити розшук матері, відомості про яку є неправдивими, починати процедуру позбавлення батьківських прав неіснуючої особи, а дитина в цей час вимушена перебувати у закладі.

Також проблемою, яка дедалі загострюється, є те, що тисячі дітей по всій Україні залишаються без супроводу батьків, на вихованні родичів, знайомих через складне економічне становище в країні, яке примушує значну кількість громадян до трудової міграції, а також через стихійні лиха, бойові дії, що призводять до таких складних життєвих обставин родини, які унеможливлюють на деякий час безпосереднє виконання батьками своїх обов’язків.

Відповідно до статті 242 Цивільного кодексу України законними представниками малолітніх та неповнолітніх дітей є: батьки (усиновлювачі), опікуни, піклувальники, а також інші особи у випадках, встановлених законом.

Наразі законодавством також визначено, що:

якщо дитина постійно проживає у закладі охорони здоров’я, навчальному або іншому дитячому закладі, функції опікуна та піклувальника щодо неї покладаються на адміністрацію цих закладів (стаття 245 СК);

прийомні батьки та батьки-вихователі дитячих будників сімейного типу є законними представниками прийомних дітей та вихованців і діють без спеціальних на те повноважень як опікуни або піклувальники (статті 2562 та 2566СК).

Водночас згідно зі статтею 151 СК батьки мають право передавати дітей на виховання фізичним та юридичним особам без обмежень, будь-якого контролю та відповідальності. При цьому особи, яким батьками передано дітей, по суті не мають по відношенню до цих дітей жодних повноважень.

Тобто, врегулювання окресленого питання є нагальним та дозволить забезпечити кожну дитину, зокрема при наявності у неї своїх батьків, які з об’єктивних причин не можуть тимчасового безпосередньо виконувати свої обов’язки по її вихованню, всебічним захистом особи, яка безпосередньо її доглядає, та держави.

Отже збільшення кількості неповних сімей, зростання масштабів соціального сирітства, збільшення випадків жорстокого поводження з дітьми, недосконала культура статевого виховання, незадовільна соціальна підтримка молоді, ігнорування сімейних цінностей в суспільстві засвідчують гостру потребу в організації безпечного середовища для зростання та розвитку дітей шляхом посилення відповідальності батьків за виховання дітей.

**3. Суть проекту акта**

Проект акта передбачає:

вдосконалення механізмів підтримки малолітніх та неповнолітніх батьків, у тому числі шляхом запровадження відповідальності за її відсутність;

спрощення процедури розірвання шлюбу подружжя, яке має дітей, при відсутності спору щодо розірвання шлюбу між чоловіком і дружиною, а також про те, з ким із батьків будуть проживати малолітні діти, про способи участі того з батьків, хто буде проживати окремо від них, у вихованні, утриманні, вирішенні питань щодо навчання і лікування дітей та про розмір аліментів на дітей;

забезпечення розгляду в одному позовному провадженні щодо розірвання шлюбу або встановлення режиму окремого проживання питань визначення місця проживання малолітніх дітей, способів участі у вихованні, вирішенні питань щодо навчання та лікування дітей того з батьків, хто буде проживати окремо від них (довідково: відповідно до статті 259 Цивільного процесуального кодексу України, якщо в одному провадженні об’єднані кілька взаємопов’язаних самостійних вимог, суд може ухвалити щодо будь-якої вимоги часткове рішення та продовжити провадження в частині невирішених вимог);

нормативно-правове вдосконалення процедури реєстрації народження дитини у разі, якщо батьківство, материнство не встановлено, або у разі смерті батьків, неможливості для них з інших причин зареєструвати народження дитини, що має на меті забезпечення безпеки дітей та їх права на сімейне виховання, отримання соціальних гарантій, встановлених законодавством;

спрощення процедур визначення імені, прізвища дитини, місця її проживання, коли відсутній спір між батьками з окреслених питань;

забезпечення права дитини на зміну по батькові з урахуванням особливостей її часткової та неповної цивільної дієздатності (з урахуванням рішенняЄвропейського суду з прав людини від 16.05.2013 у справі „Гарнага проти Україниˮ);

нормативно-правове врегулювання права батьків на визначення кола повноважень осіб, яким вони передають свою дитину на тимчасове виховання на тривалий період, що дасть можливість таким особам здійснювати догляд за дитиною з дотриманням її найкращих інтересів.

**4. Вплив на бюджет**

Прийняття проекту акта не потребуватиме додаткових видатків із державного бюджету.

**5. Позиція заінтересованих сторін**

Реалізація акта матиме вплив на інтереси дітей та сімей з дітьми.

Прогноз впливу проекту акта на ключові інтереси заінтересованих сторін додається.

Проект акта не стосується соціально-трудової сфери та погоджено без зауважень спільним представницьким органом профспілок, а також надіслано на погодження до спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні.

Проект акта стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку та потребує погодження із уповноважених представників всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування та погоджено без зауважень Вінницькою, Волинською, Донецькою, Дніпропетровською, Житомирською, Закарпатською, Запорізькою, Івано-Франківською, Київською, Кіровоградською, Луганською, Львівською, Миколаївською, Одеською, Полтавською, Рівненською, Сумською, Тернопільською, Харківською, Херсонською, Хмельницькою, Черкаською, Чернігівською обласними державними адміністраціями, спільним представницьким органом профспілок,Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування „Асоціація міст України”, **Українською асоціацією районних та обласних рад.**

Проект акта погоджено Чернівецькою обласною державною адміністрацієюіз зауваженнями, які враховано. Відповідно до параграфу 39 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (із змінами),Київська міська державна адміністрація вважається такою, що погодила проект акта без зауважень.

Проект акта стосується прав осіб з інвалідністю, тому його було надіслано для опрацювання до Всеукраїнської громадської організації „Національна Асамблея людей з інваліднісю України”, Всеукраїнської громадської організації „Коаліція захисту прав осіб з інвалідністю внаслідок інтелектуальних порушень”, проте позиція так і не отримана.

Проект акта не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності та не потребує погодження з Науковим комітетом Національної ради України з питань розвитку науки і технологій.

Проект акта 28.05.2020 схвалено на засіданні громадської ради Міністерства соціальної політики.

За результатами громадського обговорення на офіційному сайті Мінсоцполітики з 30.04.2020 по 30.05.2020 до проекту акта не отримано зауважень та пропозицій.

Проект акта підтримано без зауважень Уповноваженим Президента України з прав дитини, Уповноваженим Президента України з прав людей з інвалідністю.

Проект акта підтримано із зауваженнями, які враховано, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

**6. Прогноз впливу**

Реалізація акта за предметом правового регулювання не матиме впливу на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб’єктів господарювання і держави; розвиток регіонів; ринок праці; громадське здоров’я; екологію та навколишнє природне середовище.

Реалізація акта матиме вплив на суспільні відносини в сфері захисту права кожної дитини на виховання у сім’ї та догляд батьків.

**7. Позиція заінтересованих органів**

Проект акта погоджено без зауважень із Міністерством фінансів та Міністерством розвитку **економіки, торгівлі та сільського господарства.**

Міністерством юстиції до проекту акта надано зауваження щодо його невідповідності вимогам нормопроектувальної техніки, які враховано.

Державна регуляторна служба України поінформувала про те, що проект акта не є регуляторним.

**8. Ризики та обмеження**

У проекті акта відсутні правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень; положення, які містять ознаки дискримінації, порушують принцип забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

**9. Підстава розроблення проекту акта**

Проект акта розроблено на виконання постанови Верховної Ради України від 25.07.2018 № 7217/П „Про повернення на доопрацювання проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення соціального захисту дітей” (реєстр. № 7217) та підпункту 7 пункту 66 та підпункту 7 пункту 68 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р.

**Міністр соціальної політики України Марина ЛАЗЕБНА**

\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_ 2020 року