



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 5586 від 28.05.2021  
Кабінет Міністрів України

### ВИСНОВОК

**на 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 Національної соціальної сервісної служби та її територіальних органів»**

Проект розроблено, як зазначено у пояснювальній записці до нього (п. 1), «з метою розмежування функцій місцевих державних адміністрацій, Національної соціальної сервісної служби України<sup>1</sup>, її територіальних органів та органів місцевого самоврядування, визначення територіальних органів Нацсоцслужби як суб'єктів реалізації повноважень у сферах охорони дитинства та соціального захисту населення, визначення єдиних повноважень для сільських, селищних та міських територіальних громад з питань захисту прав дітей (зокрема, щодо сімейних форм виховання)». Для цього у проекті пропонується внести відповідні зміни до Кодексу законів про працю України, Сімейного кодексу України (далі - СК), Цивільного кодексу України, законів України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» тощо.

Проект на момент підготовки висновку включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX (п. 230, визначена у Плані назва «Проект Закону про розмежування функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту населення та захисту прав дітей у зв'язку з утворенням Нацсоцслужби та її територіальних органів»). Очікуваним результатом від його прийняття визначено «підвищення ефективності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань соціального захисту населення та захисту прав дітей». Відповідальним за розробку проекту визначено «Мінсоцполітики», терміном внесення до Верховної Ради України – березень 2021 року.

---

<sup>1</sup> - далі - Нацсоцслужба

Головне управління, розглянувши законодавчу ініціативу у стислий термін, вважає за доцільне висловити такі зауваження.

1. Аналіз положень проекту дозволяє припустити, що передбачений ними перерозподіл повноважень органів держави у сфері захисту прав дітей спрямований на скорочення відповідних повноважень місцевих державних адміністрацій та наділення цими повноваженнями територіальних органів центрального органу виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У цьому зв'язку вважаємо за необхідне зазначити, що відповідно до ст. 119 Основного Закону України саме місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Крім того, згідно із приписами Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань сім'ї, жінок, молоді та дітей (п. 6 ч. 1 ст. 13), здійснення державного контролю на відповідних територіях за додержанням законодавства з питань дитинства та сім'ї (п. 9 ст. 16), реалізація державної політики у галузі дитинства та сім'ї, надання у межах повноважень встановлених пільг і допомог, пов'язаних з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей, тощо (п. п. 1, 6 ч. 1 ст. 22). До того ж, до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення належить: *реалізація державної політики в галузі соціального забезпечення та соціального захисту дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа*, одиноких матерів, багатодітних сімей, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави (п. 1 ч. 1 ст. 23); вирішення питання щодо встановлення опіки і піклування, створення передбачених законодавством умов для виховання та/або влаштування дітей, які внаслідок смерті батьків, позбавлення батьків батьківських прав, хвороби батьків чи з інших причин залишилися без батьківського піклування, щодо захисту особистих і майнових прав та інтересів дітей, та ін. (п. 9 ч. 1 ст. 23).

Проте порядок виконання місцевими державними адміністраціями зазначених повноважень у поєднанні з новелами проекту є незрозумілим, адже відповідних змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у проекті не пропонується. Крім цього, вважаємо, що згідно з конституційними нормами саме місцеві державні адміністрації (на відміну від територіальних органів центральних органів виконавчої влади) є основними елементами системи органів виконавчої влади на місцях, а тому запропоноване усунення їх від виконання повноважень органів виконавчої влади на відповідній території (наприклад, здійснення державного контролю на відповідних територіях за додержанням законодавства з питань дитинства та сім'ї) викликає сумніви.

2. У змінах до ст. 11-1 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» пропонується змінити правовий статус центрів соціально-психологічної реабілітації дітей. Зокрема, із переліку суб'єктів, уповноважених утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати зазначені центри, виключаються місцеві державні адміністрації (відповідні положення залишаються лише у місцевих рад).

Однак із положень проекту неможливо знайти чіткої відповіді на якій підставі та за якими правилами має відбуватися передача до комунальної власності центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, які наразі знаходяться в управлінні місцевих державних адміністрацій (тобто, належать до державної власності). Не визначаються також джерела та порядок витрат місцевих рад на фінансування зазначених центрів. У цьому контексті доречно нагадати про передбачений у п. 2 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифікованої Законом України від 15.07.1997 № 452/97 – ВР) принцип, за яким між фінансовими ресурсами місцевого самоврядування та завданнями, яке воно виконує, має бути адекватне співвідношення.

Аналогічні зауваження стосуються також новел проекту стосовно надання сільським та селищним радам додаткових повноважень щодо створення прийомної сім'ї та дитячого будинку сімейного типу (зміни до ст. ст. 256-4 та 256-8 СК).

3. У приписах оновленої ст. 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» пропонується перерозподіл повноважень між центральними органами виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері усиновлення та захисту прав дітей, *службами у справах дітей*. При цьому, правовий статус зазначених служб чітко не визначається. Зокрема, не є зрозумілим суб'єкт утворення зазначених служб, адже одночасно можна дійти і до висновку, що вказані служби діють у складі територіальних підрозділів відповідного центрального органу виконавчої влади, і до висновку, що вони є підрозділами виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Звертає на себе також увагу новела, вміщена до ч. 3 ст. 4 зазначеного Закону, згідно з якою «Міські, районні у містах, сільські, селищні служби у справах дітей у своїй роботі *підпорядковуються безпосередньо* міському, сільському, селищному голові, голові районної у місті ради, голові районної у місті Києві або Севастополі державної адміністрації та можуть мати право юридичної особи». Варто зазначити, що у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття «підпорядкування», «безпосереднє підпорядкування» не використовуються стосовно регулювання діяльності сільських, селищних, міських голів та голів районних у місті рад. Отже, про які відносини йдеться у проекті, та які правові наслідки пов'язуються з наведеним приписом проекту виглядає незрозумілим.

4. Потребує доопрацювання запропонований у проекті термінологічний апарат.

4.1. У положеннях п. 1 ч. 3 нової редакції ст. 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» (пп. 3 п. 4 розділу I проекту) передбачено, що в межах територіальної громади утворені міські, районні у містах, сільські, селищні служби у справах дітей, забезпечують взаємодію суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю і підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

Звертаємо увагу, що «в межах територіальної громади» сприймається як просторова ознака. Натомість, у нормі ч. 1 ст. 140 Конституції України надано визначення *територіальної громади* як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста. Для уточнення цього конституційного положення Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що *територіальна громада* - це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

4.2. У положеннях ч. 4 нової редакції ст. 214 СК міститься положення, за яким, якщо протягом двох місяців із дня взяття дитини на облік як такої, що може бути усиновлена, у межах регіону не виявилось осіб, які бажають її усиновити, інформація про таку дитину передається для взяття її на централізований облік у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Із положень проекту незрозуміло про яку територію йде мова. Натомість, відповідно до ч. 1 ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Адміністративно-територіальна одиниця, визначена в абз. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як область, район, місто, район у місті, селище, село. Водночас існування таких елементів адміністративно-територіального устрою, як «регіони», у контексті проекту, чинне законодавство України не передбачає. Тому обґрунтованість вказаних новел проекту та порядок застосування їх на практиці викликає запитання.

4.3. Юридично некоректним виглядає положення нової ч. 1 ст. 214 СК, згідно з яким «*порядок здійснення обліку дітей, які залишились без батьківського піклування, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування*, та порядок провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей встановлюються Кабінетом Міністрів України». Слід зауважити, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» та ст. 1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» дітьми, які позбавлені батьківського піклування є діти, які залишилися без піклування батьків у зв'язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або недієздатними, тощо. Тобто, діти, які залишилися без батьківського піклування, є дітьми, які, позбавлені батьківського піклування. Аналогічне зауваження стосується й ч. 2 ст. 214 СК (в редакції проекту).

5. Положення ч. 2 ст. 214 СК (в редакції проекту), згідно з якою «особи, яким стало відомо про дітей, які залишились без батьківського піклування, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, зобов'язані негайно повідомити про таких дітей відповідним міським, районним у містах, сільським, селищним службам у справах дітей для забезпечення їх соціального захисту та обліку в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України», має бути узгоджена зі ст. 30 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», згідно з якою «особа, якій стало відомо про дитину, яка залишилася без батьківського піклування, зобов'язана негайно повідомити про таку дитину службу у справах дітей або уповноважений орган Національної поліції за місцем її перебування».

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Т. Макійчук, О. Куціпак, О. Карпенко



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01  
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/293950 від 21.09.2021



648831