



04070, м. Київ, вул. Борисоглібська, буд. 3, 5-й поверх,
тел: +38 (044) 392-73-71
email: info@unba.org.ua, веб-сайт: www.unba.org.ua

5th floor, 3 Borysoglibska st., Kyiv, 04070, Ukraine
phone: +38 (044) 392-73-71
email: info@unba.org.ua, web-site: www.unba.org.ua

**Голові Комітету Верховної Ради
України з питань гуманітарної та
інформаційної політики
Микиті ПОТУРАЄВУ**
вул. Михайла Грушевського, 5,
м. Київ, 01008
e-mail: poturaiev@rada.gov.ua

Шановний Микито Руслановичу!

Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) висловлює Вам свою повагу та звертається стосовно такого.

23 грудня 2024 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питання проведення обов’язкової евакуації”. (реєстр. № 12353) (далі – законопроект).

Наразі у зв’язку з воєнним конфліктом, що триває на території України, питання захисту цивільного населення та евакуації стають все більш актуальними. З огляду на численні випадки порушень прав людини в зонах бойових дій та необхідність оперативного реагування на ситуації, що виникають, з’являється потреба у вдосконаленні законодавчої бази, що регулює ці питання.

З огляду на важливість змін, що пропонуються, НААУ здійснила його правовий аналіз.

1. Щодо невідповідності Законопроекту задекларованій меті.

Так, коментованим Законопроектом передбачені, з-поміж іншого, зміни до статті 33 Кодексу цивільного захисту України та до статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до яких заходи часткової евакуації можуть застосовуватися до окремих категорій населення, які за віком чи станом здоров’я не здатні самостійно вжити заходів щодо збереження свого життя або здоров’я.

До таких категорій згідно із Законом належать як діти, так і особи з інвалідністю, особи похилого віку, а також інші категорії населення за рішенням відповідних військових адміністрацій.

Таким чином, цей Закон через наявність норм бланкетного (відсильного) характеру не дає можливості на рівні закону чіткого визначення кола (категорій) осіб, до яких можуть застосуватися заходи обов'язкової евакуації та пов'язані із цим наслідки, що може призвести до відсутності єдиного підходу до питання обов'язкової евакуації та зумовити порушення прав людини на місцях.

При цьому з огляду на назву та зміст Закону останній покликаний на врегулювання питань саме обов'язкової евакуації зазначених у ньому категорій населення.

Тоді як у пояснювальній записці до зазначеного Закону йдеться, що метою прийняття останнього є удосконалення законодавства, що діє у сфері цивільного захисту, правового режиму воєнного стану та сімейного права, підвищення ефективності реалізації державної політики з питань організації заходів з евакуації населення, а саме врегулювання питання проведення обов'язкової евакуації у примусовий спосіб дітей. Відтак сам текст Закону виходить за межі зазначеної в пояснювальній записці меті.

2. Щодо обов'язкової евакуації дітей

При цьому пропонується, що обов'язкова евакуація може бути як загальною, так і частковою для окремих категорій населення та інших категорій населення за рішенням обласних, Київської міської державних адміністрацій (військових адміністрацій у разі їх утворення).

Власне, поняття часткової евакуації не є новим та згадується в чинній ст. 33 Кодексу цивільного захисту України як вид евакуації, що проводиться для вивезення категорій населення, які за віком чи станом здоров'я у разі виникнення надзвичайної ситуації не здатні самостійно вжити заходів щодо збереження свого життя або здоров'я, а також осіб, які відповідно до законодавства доглядають (обслуговують) таких осіб. Часткова евакуація може проводитися також для інших категорій населення за рішенням органів і посадових осіб, зазначених у частині третій зазначеної статті.

На нашу думку, застосування такого виду (часткової) евакуації в розрізі обов'язкової евакуації дітей у примусовому порядку може призвести до загрози локального запровадження вказаних заходів на місцях відносно дітей, коли той чи інший орган наділений подекуди надмірними повноваженнями в умовах воєнного стану та браку часу, до прикладу, помилково прийме рішення про часткову обов'язкову

евакуацію дітей одразу у примусовому порядку, що матиме критичні наслідки в умовах обмеженого доступу до правосуддя та правничої допомоги в районі (зоні) евакуації.

Наданий Законопроект не містить визначених критеріїв і строків для завчасного запровадження обов'язкової евакуації на території можливих бойових дій, що породжує невизначеність у цьому питанні та відкриває шлях для ймовірних зловживань при його застосуванні.

Стосовно обов'язкової евакуації дітей у примусовому порядку цим Законопроектом пропонуються, з одного боку, доповнення до статті 33 Кодексу цивільного захисту України та до статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а з іншого – зміни до ст. 170 Сімейного кодексу України та доповнення до статті 14 Закону України «Про охорону дитинства».

У першому випадку зазначається, що обов'язкова евакуація населення проводиться із населених пунктів, які розташовані як на територіях активних, так і можливих бойових дій, які включені відповідного переліку.

Попри це, в другому випадку – покладається обов'язок на одного з батьків або інших законних представників особисто забезпечити супровід дітей до безпечних районів у разі прийняття уповноваженим органом під час дії воєнного стану рішення про проведення обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей із населених пунктів, які розташовані на територіях активних воєнних (бойових) дій.

Таким чином, викладені в Законопроекті зміни та доповнення містять прогалину, у результаті якої дитина супроводжується батьками (особами, що їх замінюють) або іншими законними представниками у разі обов'язкової евакуації дітей у примусовому порядку з території активних бойових дій. А щодо проведення такої евакуації з місцевості, де бойові дії можливі, такого не передбачається.

Водночас у першому випадку зазначається, що обов'язкова евакуація в примусовий спосіб дітей проводиться органами опіки та піклування із залученням Національної поліції України для забезпечення охорони публічної безпеки і порядку, а з території активних бойових дій – тільки поліцейськими, уповноваженими рішенням керівника відповідного органу або підрозділу Національної поліції України, без супроводження батьків (осіб, що їх замінюють) або інших законних представників. Присутності батьків (осіб, що їх замінюють) або інших законних представників в жодному із цих випадків не передбачається.

У випадку обов'язкової евакуації в примусовий спосіб дітей з території активних бойових дій передбачається передання дітей в безпечних районах органам виключно опіки та піклування, а з території можливих бойових передача дітей надалі взагалі не передбачається.

Отже, наданим Законопроектом не передбачається передача дітей батькам чи родичам після евакуації з території бойових дій та не встановлюється механізму повернення дітей до їхніх сімей.

Знову ж таки, в першому випадку фактично передбачається проведення безумовної обов'язкової евакуації дітей у примусовому порядку. У другому – евакуація дітей в такий спосіб проводиться у випадку відмови батьків (осіб, які їх замінюють) або інших законних представників дитини здійснювати її супроводження.

До того ж змінами до ст. 170 Сімейного кодексу України визначається, що супроводжувати дитину можуть інші особи за згодою.

Але в цьому випадку не деталізується, за чією саме згодою стороння по суті людина може забрати дитину (ще й без супроводу поліції чи органу опіку та піклування), як і не визначається форми та порядку отримання ні щодо такої згоди, ні щодо відмови батьків (осіб, які їх замінюють) або інших законних представників дитини, що відкриває шлях до свавілля та можливих порушень прав як дитини, так і батьків (осіб, що їх замінюють) при реалізації запропонованих змін.

Крім того, у випадку зазначеної вище відмови батьків (осіб, які їх замінюють) або інших законних представників дитини, орган опіки та піклування зобов'язаний негайно повідомити прокурора та у семиденний строк після постановлення рішення або негайно після передачі дитини звернутися до суду з позовом про позбавлення батьків чи одного з них батьківських прав або про відібрання дитини від матері, батька без позбавлення їх батьківських прав.

Наведені вище зміни покликані замінити абзац другий частини другої статті 170 Сімейного кодексу України, котра називається «Відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав» і в останньому абзаці чинної редакції якої встановлюється, що з «таким позовом» до суду має право звернутися прокурор.

Імплементация зазначених змін призведе до протиріч у повноваженнях органів опіки та піклування і прокуратури, які замість виконання своїх обов'язків з дотримання прав та інтересів дитини будуть змушені займатися визначенням і розмежуванням своїх повноважень.

Так само обов'язок піклуватися про здоров'я та безпечні умови життя, забезпечення безпечних умов життя дитини цим Законопроектом передбачається лише для батьків та чомусь оминає ті ж органи опіки та піклування, військові адміністрації та поліцію, які замість того наділяються повноваженнями здійснювати обов'язкову евакуацію дітей у примусовий спосіб, без закріплення за ними відповідних обов'язків.

Відтак на батьків покладається надмірний тягар за дії (бездіяльність), що можливо від них не залежатимуть. Для прикладу, якщо батько-одинок був на заробітках, а дитина тимчасово проживала з бабою, яка з огляду чи то на свій стан здоров'я, чи необізнаність не надала своєї згоди на евакуацію онука (щиро вважаючи, що чужі люди навряд чи будуть дбати за нього, як за свою дитину), про що батько міг навіть і не знати, то позов про позбавлення батьківських прав у підсумку все одно подається до горем убитого батька.

Крім того, такого батька можуть навіть не пустити до своєї дитини, оскільки, як пропонується коментованим Законопроектом: на території активних та можливих воєнних (бойових) дій, з яких проводиться обов'язкова евакуація, встановлюються заборони або обмеження відповідно до порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів, обмеження в'їзду (входу), перебування в населених пунктах, з яких проводиться загальна обов'язкова евакуація, визначеному Кабінетом Міністрів України. В'їзд (вхід), перебування населення в населених пунктах, з яких проводиться загальна обов'язкова евакуація, за відсутності спеціально виданих перепусток або посвідчень забороняється.

Натомість можуть без рішення суду силоміць забрати дитину від батьків, завдавши їй щонайменше значної психологічної травми на все життя та «евакуувати» дитя у невідомому напрямку, і навіть за кордон, як те допускається частиною другою статті 301 Закону України «Про охорону дитинства». І де потім тому батьку шукати свою дитину...

Побоювання у майбутньому використання цих змін приватними особами, саме одним із батьків, що є частим явищем при відчуженні дитини як у батька, так і у матері. Це також у практичній реалізації перекликається з висновками Верховного Суду, де суддями зроблено узагальнення сталої практики станом на 2024 рік:

«В Україні немає ефективних механізмів боротьби з явищем викрадення дитини одним із батьків та подолання явища відчуження одного з батьків через:

- відсутність норм у законодавстві, які б криміналізували вказану протиправну поведінку;
- відсутність програм, які б дозволяли соціальним працівникам, психологам працювати з дитиною з метою подолання негативних психологічних наслідків викрадення її одним із батьків» (цитата з узагальнення).

Ці критерії вказують на порушення ЗУ «Про охорону дитинства».

Нагадаємо, що Законопроектом також передбачаються доповнення до статті 14 Закону України «Про охорону дитинства», аналогічні запропонованим змінам до частини другої статті 170 Сімейного кодексу України.

Проте згідно з частинами першою, другою статті 14 Закону України «Про охорону дитинства» (як у чинній редакції, так і в редакції Законопроекту), яка називається «Розлучення дитини з сім'єю», визначено, що діти та батьки не повинні розлучатися всупереч їх волі, за винятком випадків, коли таке розлучення необхідне в інтересах дитини і цього вимагає рішення суду, що набрало законної сили.

Примусова евакуація, особливо в частині, яка стосується дітей, дітей з інвалідністю потребує додаткової правової регламентації. Складнощі можуть виникнути у визначенні правильних механізмів і термінів евакуації таких груп. Ризик примусової евакуації дітей може спричинити негативну реакцію з боку батьків або опікунів, особливо у разі відсутності належного правового контролю або через недовіру до органів влади. Крім того, якщо евакуація дітей не буде організована належним чином, це може спричинити порушення прав дитини на психічне та емоційне благополуччя, що також гарантується міжнародними угодами, такими як Конвенція ООН про права дитини, порушення обов'язку держави забезпечити безпеку під час евакуації, зокрема зважаючи на положення Конвенції ООН про права дитини, яка гарантує право дитини на захист від будь-яких форм насильства і небезпеки. Відсутність належного контролю та недостатня правова регламентація щодо евакуації можуть призвести до порушення прав дитини на безпеку та захист. Відсутність детальної регламентації процесу примусової евакуації може призвести до юридичних помилок і правових наслідків, які поставлять під сумнів правомірність таких дій. Недостатньо чітко прописані механізми евакуації можуть призвести до порушення прав осіб, що підлягають евакуації.

3. Обов'язкова евакуація осіб, позбавлених волі

Щодо обов'язкової евакуації осіб, позбавлених волі, за рішенням держави (доповнення до частини 8 статті 33 Кодексу цивільного захисту України) – вона жодним чином не визначає відповідальні державні органи, на які покладається така евакуація. Ця пропонується зміна законодавства є декларативною і неконкретною.

Чинне законодавство, яке стосується осіб, взятих під варту та засуджених до позбавлення волі, жодним чином не визначає можливості евакуації таких осіб із установ, у яких вони утримуються. Так, статті 19 ЗУ «Про попереднє ув'язнення» та 105 Кримінально-виконавчого кодексу України передбачають лише введення режиму особливих умов в установах, а не їх евакуацію. У той же час право на життя та здоров'я таких утримуваних осіб на територіях активних бойових дій залежить не тільки від агресивних бойових дій нападаючої сторони, а й від обмеження їх можливостей щодо порятунку з боку держави, яка визначила їх охоронюване місце перебування саме в цій установі. Тому конкретна відповідальність державних органів за евакуацію осіб,

позбавлених волі, за рішенням держави має бути передбачена саме законом та детально врегульована наступними підзаконними актами.

4. Щодо обов'язкової евакуації інших категорій населення

Хотілося б, щоб цей законопроект врахував також такі категорії людей:

- осіб, які перебувають на лікуванні в психіатричних лікарнях;
- осіб, які перебувають на стаціонарному лікуванні і не можуть самостійно пересуватися;
- осіб, які мають певні вади здоров'я, які не можуть самостійно пересуватися або потребують постійного стороннього догляду;
- вагітних жінок.

5. Щодо інших змін до Кодексу цивільного захисту України

Повертаючись до запропонованих змін до Кодексу цивільного захисту України, вважаємо за потрібне звернути увагу на таке.

Зміни в абзаці 21 пункту 1 частини четвертої статті 8 Кодексу цивільного захисту України зазначають, що евакуація населення та матеріальних і культурних цінностей із населених пунктів, що розташовані на території активних або можливих воєнних дій, буде проводитися за окремим рішенням Кабінету Міністрів України або відповідних місцевих органів виконавчої влади (військових адміністрацій). Потрібно чітко визначити, хто з органів має переважне право на прийняття таких рішень (Кабінет Міністрів України чи місцеві органи) та який саме механізм взаємодії між ними. Невизначеність у цьому питанні може призвести до затримок у прийнятті рішень про евакуацію, що порушує принцип своєчасного реагування у надзвичайних ситуаціях. Затримки в прийнятті рішень про евакуацію можуть порушувати основні права громадян на захист, передбачені Конституцією України та міжнародними угодами щодо захисту прав людини під час надзвичайних ситуацій та збройних конфліктів. Відсутність координації може порушити принципи адміністративної ефективності та законності, що зі свого боку ставить під загрозу виконання обов'язків держави щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Стосовно зміни в пункті 8 (1) частини 2 статті 22 Кодексу цивільного захисту України пропонується, що органи цивільного захисту беруть участь у проведенні евакуації населення у разі загрози надзвичайної ситуації, а також із населених пунктів, що розташовані на територіях воєнних (бойових) дій. Таке розширення повноважень може спричинити перевантаження органів цивільного захисту, які за умов активних бойових дій можуть виявитися неготовими до виконання великої кількості завдань, що зі свого боку може призвести до збоїв у процесах евакуації.

Також важливо, щоб була достатня кількість ресурсів, оскільки погана координація та брак матеріальних засобів (транспорт, житло) можуть затримати процеси евакуації та поставити під загрозу життя населення. Відповідно до законодавства України органи цивільного захисту мають виконувати свої обов'язки у сфері забезпечення безпеки та життєдіяльності громадян, проте перевантаження або недофінансування таких органів може призвести до неналежного виконання обов'язків щодо евакуації. Це порушує принципи ефективності та належного управління, а також може загрожувати порушенням прав людей на захист, що гарантується Конституцією України.

Відповідно до міжнародних норм і національного законодавства, органи влади зобов'язані забезпечити своєчасне та ефективне реагування на надзвичайні ситуації, що включає в себе готовність органів цивільного захисту до проведення евакуації. У разі недостатніх ресурсів чи поганої координації порушуються права громадян на захист і безпеку, що є порушенням принципу забезпечення належного рівня охорони життя та здоров'я, гарантованого Конституцією України та міжнародними зобов'язаннями держави.

Щодо змін у ч. 6 ст. 33 Кодексу цивільного захисту України, якими додано, що органи державної влади та військові адміністрації повинні враховувати можливість виникнення воєнних (бойових) дій при плануванні евакуацій, а також визначено механізм евакуації в умовах воєнного стану

Планування заходів щодо евакуації в мирний час може бути недостатньо ефективним, оскільки не всі можливі сценарії воєнних дій можуть бути передбачені. Є ризик, що території для евакуації можуть бути визначені неякісно або внаслідок політичних чи стратегічних інтересів, що може порушити права громадян на свободу пересування або право на отримання компенсацій за шкоду. Згідно зі змінами території для евакуації можуть бути визначені з урахуванням політичних чи стратегічних інтересів, що створює ризик порушення прав громадян. Наприклад, деякі райони можуть бути визначені для евакуації не через реальні потреби безпеки, а через політичні або стратегічні фактори. Визначення територій для евакуації на основі політичних чи стратегічних інтересів без врахування реальних потреб безпеки громадян може призвести до порушень права на свободу пересування та рівного доступу до безпечних умов для всіх осіб. Також це може призвести до неправомірних обмежень на право громадян отримувати компенсації за шкоду внаслідок евакуації чи примусового переміщення.

Також визначено, що евакуація населення має бути обов'язковою з населених пунктів, що розташовані на території активних бойових дій або можливих воєнних зон, визначених Кабінетом Міністрів України. У цих змінах основний ризик у забороні на повернення. Евакуйовані особи можуть зіткнутися з обмеженнями на повернення до

своїх домівок, що створює соціальну напругу. Визначення моменту, коли можна повернутися, може бути затягнутим, що порушить права громадян на доступ до їх майна та місця проживання.

Так, цією нормою закону передбачено, що особа, яка порушила вимоги щодо здійснення обов'язкової евакуації, перешкоджала її проведенню чи самовільно повернулася до населеного пункту, з якого проводиться обов'язкова евакуація, несе відповідальність відповідно до закону, що повністю кореспондується з попередніми зауваженнями, які стосуються права повернення осіб до місця постійного проживання або знаходження власного майна, адже в цьому випадку така колізія в законодавстві призведе до незаконного притягнення осіб до відповідальності, що зі свого боку призведе до збільшення позовів до держави, а отже, фінансового навантаження на державу.

В умовах воєнного стану здійснення евакуаційних заходів вимагає швидкого реагування та координації між різними органами влади. Це може створити колізії між нормами швидкого реагування та правами людей на захист своїх інтересів, прав та майна. Кожна із цих змін вимагає детальної підготовки та координації між органами влади, місцевими адміністраціями та військовими силами для того, щоб уникнути серйозних проблем та забезпечити безпеку евакуйованих осіб.

Тому, НААУ висловлює свою стурбованість наявністю вищезазначених прогалин і суперечностей в запропонованому Законопроекті та пропонує повернути його суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання, врахуючи викладені вище зауваження.

При цьому Комітет НААУ з питань захисту прав людини готовий взяти участь у доопрацюванні Законопроекту, зареєстрованого за номером № 12353 від 23.12.2024 року.

Голова

**Національної асоціації адвокатів України,
Ради адвокатів України**

[ПІДПИС]

Лідія ІЗОВІТОВА