

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ

з ведення справ (кейс-менеджменту) по захисту дітей та обов'язковій звітності

Робоча група із захисту дітей
Березень 2023 р.

Вступ

Зміст цього аналізу (Додаток до відповідних «Рекомендацій») був складений членами Робочої групи з кейс-менеджменту (РГКМ) та затверджений у березні 2023 року.

Цей документ є супровідним до *«Міжвідомчих оперативних рекомендацій для учасників гуманітарної діяльності з питань захисту дітей в Україні»* (далі у тексті - «Рекомендації»)¹. Важливо підкреслити, що «Рекомендації» не замінюють процедури, передбачені державною системою захисту дітей, а скоріше спрямовані на доповнення та підтримку зусиль Уряду щодо захисту та зміцнення прав дітей, які постраждали від конфлікту в Україні, шляхом впровадження мінімальних стандартів соціальних послуг з ведення справ (кейс-менеджменту). Ці гуманітарні послуги надаються гуманітарними організаціями найбільш вразливим дітям та їх сім'ям/ опікунам.

Уряд України має власну політику та порядок надання послуг з ведення справ постраждалих дітей, а також професійні функції та обов'язки своїх соціальних працівників та інших ключових зацікавлених сторін. Члени РГКМ, які надають послуги з ведення справ дітей, повинні передавати ці справи та/або координувати їх з компетентними державними органами на місцевому рівні.

Цей короткий аналіз нормативно-правової бази висвітлює деякі основні нормативно-правові акти держави, пов'язані з правами дитини та захистом дітей. Документ також містить детальний аналіз ситуацій, в яких гуманітарним організаціям із захисту дітей треба дотримуватися положень законодавства про обов'язкову звітність при веденні справ (кейс менеджменті) у сфері захисту дітей².

Конфіденційності та інформованій згоді або згоді завжди повинен надаватися пріоритет, за винятком дуже виняткових обставин:

- Коли потерпілий діє на загрозу власному життю³
- Коли потерпілий погрожує завдати серйозної шкоди іншій людині

¹Рекомендації були розроблені під егідою українського Суб-кластеру захисту дітей Робочою групою з кейс-менеджменту (CMWG), членами якої є група гуманітарних організацій у сфері захисту дітей, які реагують на кризу. Метою Рекомендацій є забезпечення спільної стратегії вирішення таких випадків, коли діти зазнають шкоди або ризикують заподіяти шкоду в гуманітарній ситуації в Україні. Рекомендації мають на меті описати керівні принципи, процедури, ролі та обов'язки у запобіганні та реагуванні на проблеми захисту дітей та забезпечити якість, послідовність, координацію гуманітарних послуг та дотримання міжнародних стандартів ведення справ постраждалих дітей.

²В Україні іноземна громадська організація має статус відокремленого підрозділу (відділу/підрозділу), але не є юридичною особою (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про громадські об'єднання»), тому не може бути безпосереднім заявником кримінального правопорушення.

³Конфіденційність слід порушувати лише тоді, коли є ознаки того, що людина планує покінчити життя самогубством. Суїцидальні думки можуть бути поширеними серед тих, хто пережив насильство, і самі по собі недостатні для того, щоб вказати, що людина планує покінчити з собою. Якщо є сумніви, кейс-менеджери повинні проконсультуватися з фахівцем з психічного здоров'я. У всіх випадках, коли людина повідомляє про думки про самогубство, вона повинна бути проконсультована про доступні послуги з охорони психічного здоров'я.

- Коли особа є недієздатною або має інвалідність такого типу, який перешкоджає її здатності надавати інформовану згоду⁴
- Коли підозрюється жорстоке поводження з дитиною або занедбання догляду за нею, відтак інформування соціальних служб про цю ситуацію є в інтересах дитини
- Коли ситуація підпадає під застосування правил обов'язкового звітування

Посилання на обов'язкову звітність для національних постачальників послуг, таких як постачальники медичних та соціальних послуг, містяться у різних законодавчих актах. Про будь-які дії, які вважаються кримінальними правопорушеннями, слід повідомляти поліцію, не вимагаючи згоди потерпілого, якщо потерпілий є дитиною та/або недієздатною особою.

Аналіз показує, що немедичний персонал ООН та МО/НУО «як суб'єкти, які беруть участь у діяльності з запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі» зобов'язаний направляти справи про випадки насильства в сім'ї та сексуального насильства до Національної поліції, Центру соціальних послуг та служби у справах дітей^{6 7}

Законодавство України (перелік не є вичерпним)

№ 2402-III /2001 «Про захист дитинства» є загальною політичною основою для захисту дітей. Цей закон накладає на державу чіткі зобов'язання щодо забезпечення захисту дітей від будь-яких форм насильства та жорстокого поводження (включаючи домашнє насильство та сексуальну експлуатацію та жорстоке поводження), занедбання дітей батьками тощо. Крім того, він встановлює принципи, визначає юридичні терміни та вказує роль держави та зацікавлених сторін у запобіганні та реагуванні у сфері захисту дітей.

№ 2558-III/2001 «Про соціальну роботу з сім'єю, дітьми та молоддю» визначає соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю, а також надання соціальних послуг та осіб, які надають такі послуги, вказуючи, зокрема на роль Центрів соціальних послуг та їх працівників. До основних соціальних послуг, які мають надаватися при здійсненні соціальної роботи, належать соціальна профілактика, соціальна реабілітація, соціальна підтримка та консультування.

№ 2341-III/2001 «Кримінальний кодекс України» містить правове забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, майнових прав, громадського порядку та громадської безпеки, навколишнього середовища та визначає склад злочинів та яке покарання застосовується до тих, хто їх вчинив. У Кодексі зазначено, що наступне є незаконним⁸: фізичне насильство, а також тілесні покарання (ст. 121-126), викрадення дітей (ст. 146), сексуальне насильство (включаючи сексуальне насильство та згвалтування, а також сексуальні домагання, ст. 152-156) та занедбання догляду (ст. 166).

№ 2947-III/2002 «Сімейний кодекс України» встановлює принципи шлюбу, особисті немайнові та майнові права і обов'язки подружжя, зміст особистих немайнових і майнових прав і обов'язків батьків і дітей, усиновителів і усиновлених, інших членів сім'ї та родичів.

⁴Батько/інший опікун може надати згоду.

⁵Див. ст. 9 Закону № 658/2018 та ст. 5 Закону № 2229/2017, які стосуються іноземних неурядових організацій та міжнародних організацій.

⁶Координація між відповідними зацікавленими сторонами детально описана в № 658/2018 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі».

⁷Однак, як видається, немає ніяких покарань або кримінальних наслідків за неповідомлення.

⁸ Перелік не є вичерпним.

Закон встановлює, що при прийнятті рішень про позбавлення батьків батьківських прав або про вилучення дитини суд «враховує інформацію про соціальну орієнтацію, яку отримала сім'я, якщо така орієнтація була надана». ⁹ Іншими словами, робота з сім'єю для запобігання вилучення дитини не є обов'язковою, а тому береться до уваги тільки в тому випадку, якщо така діяльність відбулася. Стаття 14 Закону № 2402-III /2001 встановлює, що діти та батьки не повинні бути розлучені проти їх волі, якщо це не відповідає найкращим інтересам дитини або не є законним рішенням суду. У діях, пов'язаних з розлученням дитини з одним або обома батьками, або в інших діях, пов'язаних з дитиною, суд заслуховує в установленому порядку погляди і преференції дитини. Однак чинне законодавство не містить положень та норм щодо того, як враховувати погляди дитини при розгляді та прийнятті рішень з питань, які її стосуються.

№ 2342-IV/2005 «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» визначає правові, організаційні, соціальні засади та гарантії державної підтримки дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з відповідним статусом.

№ 318/2016 «Про затвердження Державного стандарту соціальної підтримки сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах» визначає зміст, обсяг, умови та порядок надання соціальних послуг з соціальної підтримки сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах. Особам, які не можуть самостійно подолати або мінімізувати негативний вплив зазначених обставин, послуга соціальної підтримки може надаватися невідкладно (кризово).

№ 936/2016 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми» передбачає внесення змін до різних законів, наприклад, до № 2402-III/2001, до якого тепер включено визначення найкращих інтересів дитини. Зверніть увагу, що керівні принципи щодо того, як це повинно застосовуватися всіма установами та структурами, які беруть участь у прийнятті рішень щодо дітей (включаючи суди), ще не викладені у відповідних нормативно-правових актах та документах.

№ 2229/2017 «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначає правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, визначає основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямованої на захист прав та інтересів осіб (у тому числі дітей), які постраждали від такого насильства. Закон деталізує, які суб'єкти несуть відповідальність за здійснення заходів щодо запобігання та боротьби з домашнім насильством. Він впроваджує кримінальну відповідальність за прояви «домашнього насильства» та розрізняє фізичне, сексуальне, психологічне та економічне домашнє насильство. Закон визнає дітей-свідків домашнього насильства жертвами,¹⁰ а також включає положення про дітей-правопорушників.

№ 658/2018 «Про затвердження Порядку взаємодії організацій, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі» визначає координацію (на національному, регіональному та місцевому рівнях) між різними відповідальними органами (суб'єктами) у сфері запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі. Така координація спрямована на забезпечення всеохоплюючого комплексного підходу до подолання насильства та сприяння реалізації прав жертв насильства шляхом запобігання та реагування на насильство, надання допомоги та захисту жертвам, забезпечення відшкодування завданої шкоди, належне розслідування фактів насильства та притягнення винних до відповідальності, передбаченої законом.

⁹В Україні немає спеціальних сімейних судів, сімейні спори розглядаються місцевими судами загальної юрисдикції. Справи, як правило, розглядаються у відповідних судах за місцем проживання відповідача.

¹⁰Прямий переклад слова «потерпілий» українською мовою: «постраждала» означає «ті/особа, яка постраждала від насильства», однак в англійському перекладі закону використано слово «жертва».

№ 585/2020 «Забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах» передбачає процедури для таких суб'єктів, як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, навчальні заклади, установи охорони здоров'я та соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах. Акцент робиться на ранньому виявленні [постраждалих – прим. *перекладача*] дітей, оцінці їхніх потреб та наданні необхідної допомоги. Визначає термінологію у питанні жорстокого поводження з дітьми, детально характеризує обставини які можуть розглядатися як загроза життю або здоров'ю дитини, і детально вказує, до яких органів влади слід звертатися і як повинен бути організований соціальний захист.

№ 2671-VIII/2019 «Про соціальні послуги» вносить зміни до восьми інших законів та встановлює обов'язки виконавчих органів міських рад, рад міст обласного значення, рад об'єднаних територіальних громад, а також запроваджує нову модель надання соціальних послуг на рівні громад. Основна увага приділяється вдосконаленню управління системою соціальних послуг в умовах децентралізації та оптимізації видатків, забезпеченню єдиних підходів в організації системи. Відповідно до законодавства, всі місцеві громади зобов'язані надавати комплекс основних соціальних послуг добровільного та обов'язкового характеру.

Обов'язкова звітність

Конфіденційності та інформованій згоді або згоді завжди слід надавати пріоритет, однак всі суб'єкти гуманітарного реагування повинні розуміти закони та зобов'язання щодо обов'язкового звітування, оскільки вони стосуються випадків жорстокого поводження з дітьми та гендерного насильства, а також конкретні вимоги щодо дітей. Спеціалізовані постачальники послуг (такі як організації, що ведуть справи про захист дітей) несуть відповідальність за надання відкритої та точної інформації про доступні послуги; а також про наслідки (плюси та мінуси, включаючи ризики та можливі наслідки) доступу до послуг. Кожен постачальник послуг повинен навчити персонал:

- Інформувати потерпілих дітей (та/або їхніх батьків/опікунів) про обов'язок персоналу - відповідно до державного законодавства або політики - повідомляти про виявлені напевно випадки жорстокого поводження з дітьми, занедбання дітей та їх експлуатації, а також про випадки гендерного насильства.
- Пояснити механізм повідомлення потерпілим дітям (та/або їхнім батькам/опікунам) та типи інформації, яка ініціює механізм повідомлення про прояв насильства; а також
- Пояснювати, чого може очікувати потерпіла дитина (та/або їхні сім'ї/опікуни) після направлення доповіді. У цьому випадку потерпілі діти та/або їхні сім'ї/опікуни можуть вирішити не розголошувати важливу інформацію, що є в межах їхніх прав. Послуги повинні надаватися відповідно до інформації, наданою постраждалими, та відповідно до побажань постраждалих дітей та/або їхніх сімей/опікунів.

У разі застосування процедури обов'язкового звітування постраждалі діти (та/або їхні батьки/опікуни) повинні бути негайно поінформовані про повідомлення про інцидент. Не «обіцяйте» конфіденційність, оскільки неприйнятно давати обіцянки потерпілим дітям (та/або їхнім батькам/опікунам), якщо ці обіцянки не можуть бути виконані. Натомість, з самого початку слід чітко роз'яснити, що означає конфіденційність, і які межі її збереження в українському контексті. Проте, кейс-менеджерам слід підкреслити право постраждалого/-ої на конфіденційність і його/її право вимагати конфіденційності від посадових осіб.

Кожна організація повинна вирішити, як вона збирається обробляти обов'язкову звітність, якщо це не в інтересах потерпілого.

Посилання на вимоги до обов'язкової звітності у деяких законах

Нижче наведено підбірку статей з ключового внутрішнього законодавства, пов'язаних з обов'язковою звітністю, щоб краще зрозуміти, чи застосовуються ці вимоги також до гуманітарних суб'єктів, які забезпечують ведення справ (кейс менеджмент) про захист дітей.

Закон № 585/2020 «Забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах»

Стаття 2 визначає:

- Жорстоке поводження з дітьми як «будь-яку форму фізичного, психологічного, сексуального або економічного насильства над дитиною, зокрема домашнє насильство, а також будь-які незаконні угоди щодо дитини, зокрема вербування, передача, приховування, передача або приймання дитини, вчинені з метою експлуатації з використанням обману, шантажу або уразливого стану дитини».
- Загрозу життю або здоров'ю дитини як «обставини, які можуть призвести або призвели до серйозних наслідків для життя, здоров'я і розвитку дитини, зокрема серйозних, включаючи невиліковні захворювання, фізичні ушкодження або пошкодження нормального фізичного і психічного розвитку дитини, внаслідок чого вона потребує допомоги».
- Суб'єкти ідентифікації дітей, як таких, що опинилися у складних обставинах, як коло суб'єктів на різних рівнях.¹¹

Стаття 8 передбачає, що «юридичні та фізичні особи, яким стало відомо про дитину, яка опинилася в складних життєвих обставинах внаслідок жорстокого поводження з нею або існування загрози її життю або здоров'ю», зобов'язані надати до-медичну допомогу, а також повідомити органи Національної поліції та Служби у справах дітей за місцем, де дитина була ідентифікована та/або проживає, не пізніше ніж протягом доби.¹²

Стаття 9 стосується процедур, яких необхідно дотримуватися після ідентифікації:

- Якщо дитина перебуває в складних життєвих обставинах внаслідок жорстокого поводження з нею або наявності загрози її життю або здоров'ю, Служба у справах дітей спільно з підрозділом Національної поліції, фахівцем з соціальної роботи або іншим надавачем соціальних послуг (за наявності можливості їх залучення), представником закладу охорони здоров'я, діючи в межах своїх повноважень, протягом одного дня проводить оцінку рівня безпеки дитини.
- У разі виявлення (підтвердження) під час оцінки рівня безпеки дитини фактів загрози її життю або здоров'ю, вона може бути негайно направлена до закладу охорони здоров'я для проведення та документування результатів медичного огляду дитини в порядку,

¹¹Суб'єкти виявлення потерпілих та/або організації соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах - органи державної влади, органи місцевого самоврядування, заклади освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, інші організації та установи, зокрема державні адміністрації та їх структурні підрозділи в районах, районів в м. Києві та Севастополі, виконавчі органи міст, районні в містах (у разі утворення), сільські, сільські ради та їх відділи з питань освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, реалізації заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі тощо; дитячі служби, центри надання соціальних послуг, фахівці з соціальної роботи або інші надавачі соціальних послуг, органи Національної поліції, територіальні органи Державної служби з надзвичайних ситуацій та підпорядковані підрозділи, спеціалізовані установи з надання безоплатної первинної правової допомоги, регіональні та місцеві центри надання безоплатної вторинної правової допомоги, бюро правової допомоги, суди, прокуратури, уповноважені органи провадження, інші служби загальної та спеціалізованої підтримки жертв домашнього насильства та насильства за ознакою статі, відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» в межах своїх повноважень (далі у тексті - суб'єкти).

¹²Якщо Служба у справах дітей була повідомлена про випадки торгівлі людьми або домашнього або сексуального насильства, її працівники повинні повідомляти про ці випадки до Національної поліції та відповідних місцевих органів влади.

затвердженому МОЗ, проведення судової експертизи (за необхідності), надання необхідної медичної допомоги.

- Після забезпечення безпеки дитини орган опіки та піклування із залученням інших органів у разі необхідності вживає заходів щодо прийняття рішення про негайне протягом доби вилучення дитини відповідно до статті 170 Сімейного кодексу України у разі встановлення безпосередньої загрози життю або здоров'ю дитини.

Закон № 2229/2017 «Про запобігання та протидію домашньому насильству»

Стаття 5 зазначає наступне: «Підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, громадські об'єднання та іноземні неурядові організації, фізичні особи-підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб'єктів надання соціальних послуг, а також фізичні особи, що надають соціальні послуги, включаючи послуги з догляду за дітьми, можуть бути залучені до здійснення заходів з попередження та протидії насильству в сім'ї, зокрема виявлення фактів насильства в сім'ї, надання допомоги та захисту потерпілим».

Розділ 2 Закону визначає обов'язки суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання домашньому насильству та боротьби з ним. Вони викладені, зокрема, у ст. 7 (Повноваження центрального органу виконавчої влади), ст. 8. (Повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування), ст. 9 (Органи опіки та піклування), ст. 10 (Національна поліція), ст. 11 (Повноваження органів освіти, навчальних закладів та установ), ст. 12 (Повноваження органів, установ та закладів охорони здоров'я), ст. 13 (Повноваження центрів надання безоплатної вторинної правової допомоги) та ст. 14 (Повноваження служб загальної та адресної допомоги потерпілим).

Стаття 9 стосується необхідності вилучення дитини з догляду (компетентними органами опіки та піклування, а також службами захисту дітей) в разі насильства над дитиною.

Стаття 12 передбачає, що органи, установи та установи охорони здоров'я звітують перед уповноваженими підрозділами Національної поліції про виявлені ушкодження, які могли бути спричинені домашнім насильством, а також перед службами захисту дітей у разі виявлення таких ушкоджень у дитини.

Закон № 658/2018 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі»

Стаття 7 пояснює роль Міністерства соціальної політики як головного координатора на національному рівні у сфері запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі.

Стаття 9 зазначає, що різні суб'єкти, включаючи іноземні неурядові організації та міжнародні організації, можуть бути залучені до сфери запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі.

Статті 30-55 стосуються тих самих процедур (як зазначено для № 585/2020 та № 2229/2017), які різні суб'єкти повинні взяти на себе при виявленні дитини в складних життєвих обставинах через жорстоке поводження або наявність загрози її життю або здоров'ю.

Стаття 43 стосується випадків виявлення тілесних ушкоджень, які могли виникнути внаслідок насильства, або скарга потерпілого або його законних представників у зв'язку з насильством. Працівник закладу охорони здоров'я зобов'язаний доповідати про такі випадки не пізніше ніж через один день до органу Національної поліції. Так само повідомляється про всі факти направлення та доставки до закладів охорони здоров'я осіб із тілесними ушкодженнями кримінального характеру

(вогнепальні, ножові, порізани, порізани рани, кровопролитне побиття), які могли статися внаслідок проявів насильства. Якщо жертвою є дитина, необхідно також повідомити Службу у справах дітей.

Закон № 4651-VI/ 2012 «Кримінальний процесуальний кодекс України»

У ст. 55 і 60 зазначено, що заявником кримінального правопорушення може бути фізична або юридична особа (ст. 60) і потерпілий (ст. 55) або юридична особа (ч. 1 ст. 20 Закону України «Про громадські об'єднання»).

До питання конфіденційності та принципу інформованої згоди

Юриспруденція	Статті
№ 585/2020	Жодних конкретних статей Закону, що стосуються ситуацій, коли принцип інформованої згоди не застосовується.
№ 2229/2017	Жодних конкретних статей Закону, що стосуються ситуацій, коли принцип інформованої згоди не застосовується.
№ 658/2018	Стаття 32 : «Згода не потрібна у випадках насильства над дітьми та інвалідами, а також виявлення актів кримінального насильства, обґрунтована підозра на які підтверджена результатами оцінки ризику».

Неповідомлення - деякі положення у ряді законів

Є деякі посилання на наслідки неподання звітності для державних та приватних національних суб'єктів, однак немає положень, які стосувалися б іноземних неурядових організацій та міжнародних організацій.

№ 2402-III/2001 «Про охорону дитинства», ст. 35: «Відповідальність за порушення законодавства про охорону дитинства. Особи, винні у порушенні вимог законодавства про захист дитинства, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законів України».

№ 585/2020 «Забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах» ст. 4: «Служба у справах дітей має право порушувати перед органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування питання про притягнення посадових осіб до відповідальності відповідно до закону у разі невиконання ними рішень Служби у справах дітей, що призвело до порушення прав дітей, невиконання або неналежного виконання ними обов'язків при виявленні фактів домашнього насильства щодо дітей та за участю дітей».

2229/2017 «Про запобігання та протидію домашньому насильству» ст. 31: «Відповідальність посадових осіб за недотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству». Посадові особи, визнані винними у порушенні вимог законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, несуть відповідальність відповідно до закону.