

Круглова О. О.

кандидат юридичних наук, доцент

Тищенко І. О.

курсант факультету підготовки
фахівців для підрозділів слідства

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 347.64

РОЛЬ ІНСТИТУТУ ОПІКИ І ПІКЛУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ДІТЕЙ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Розглянуто правові засади регулювання такої форми сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, як опіка та піклування. З'ясовано її специфіку та переваги. Визначено можливі напрямки подальшого вдосконалення законодавства у цій сфері правовідносин.

***Ключові слова:** діти-сироти; діти, позбавлені батьківського піклування; опіка; піклування.*

Постановка проблеми. В Україні спостерігається велика кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. За даними Міністерства молоді і спорту та Міністерства соціальної політики, наразі у державі зареєстровано понад 91 тис. таких дітей. Ця цифра є меншою ніж у 2009 році – 100 тис. дітей [1]. Однак говорити про суттєве покращення ситуації підстав немає. Тим більше, що події на Сході країни 2014 р. та економічна криза спричинили зростання кількості дітей, що потрапили в скрутне положення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми опіки та піклування були предметом спеціальних досліджень починаючи з XIX ст. (Д.І. Азаревич). Характеризуючи сучасний стан дослідження тематики правового регулювання опіки та піклування, слід зазначити, що ця сфера є однією з тих, які недостатньо досліджувалися на дисертаційному та монографічному рівнях. Проте кількість зацікавлених науковців поступово збільшується. Серед них, перш за все, слід назвати таких провідних фахівців-правознавців, як З.В. Ромовська, Я.М. Шевченко, С.Є. Морозова, Н.С. Кузнецова, В.С. Гопанчук, І.В. Жилінкова, Л.М. Баранова, Ю.С. Червоний тощо.

У результаті досліджень названих вчених було суттєво вдосконалено нормативно-правову базу правового регулювання відносин опіки та піклування, особливо її підзаконну складову [3, с. 97].

Метою даної статті є з'ясування значення та ефективності правового регулювання інститутом опіки та піклування відносин у сфері влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та визначення на-

прямоків вдосконалення цього правового інституту.

Виклад основного матеріалу. Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, відповідно до ч. 3 ст. 53 Конституції України покладається на державу.

Законодавством визначено різні форми влаштування дітей, які залишилися без батьківського піклування. Пріоритетними є форми сімейного влаштування: опіка і піклування, усиновлення, патронат, влаштування дітей у прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу. Розвиток та удосконалення системи сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського виховання, є одним з найважливіших напрямків соціальної політики України. Для розвитку системи національного усиновлення та сімейного влаштування у 2012 році було затверджено Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 р. та план заходів щодо її реалізації [2]. Перед Міністерством соціальної політики стоїть завдання не допустити потрапляння жодної дитини у складних життєвих обставинах до інтернатного закладу, а максимально сприяти її влаштуванню в умовах сім'ї. Саме сімейне виховання здатне забезпечити дитину належними умовами для розвитку та соціальної адаптації.

Інститут опіки та піклування є однією з найбажаніших форм такого сімейного влаштування, адже зазвичай опікунами (піклувальниками) призначаються родичі та інші члени сім'ї дитини, а це в свою чергу не передбачає різких змін оточення дитини і створює сприятливі умови для налагодження відносин та зближення з нею.

Сьогодні, коли охорона дитинства в Україні визначається загальнонаціональним пріоритетом, особливого значення набуває дослідження правової природи опіки та піклування над дітьми, які залишилися без батьківського піклування. Все вищезазначене вказує на актуальність дослідження щодо дієвості та напрямків вдосконалення інституту опіки і піклування заради забезпечення прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Основною метою діяльності всіх державних органів та закладів, що забезпечують дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, належним вихованням, є створення необхідних умов для всебічного та гармонійного розвитку, підготовки для самостійного життя і праці.

Держава докладає чимало зусиль для створення належних умов виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, для розвитку пріоритетних форм влаштування таких дітей, розширення соціально-правових гарантій, проте багато проблем залишаються не вирішеними.

Важливим є з'ясування сутності та значення інституту опіки і піклування в сучасних умовах, виявлення досягнень та недоліків правового регулювання відносин опіки та піклування і формулювання пропозицій щодо покращення діяльності органів опіки та піклування.

Інститут опіки та піклування у суспільному житті дає можливість додат-

кового захисту суб'єктивних прав та інтересів учасників цивільних відносин. За його допомогою стає можливим придбання і реалізація більшості матеріальних і низки процесуальних цивільних суб'єктивних прав та обов'язків. Таким чином, інститут опіки та піклування виступає важливою гарантією реального здійснення правізадоволення інтересів дітей.

Опіка і піклування зазвичай визнається інститутом цивільного права [4, с. 115]. Однак ним охоплюється ціле коло питань, що пов'язані не лише з цивільним, але й сімейним законодавством. Цивільний кодекс України регулює загальні питання опіки та піклування, положення ж Сімейного кодексу відображають специфіку опіки та піклування, що встановлюються над дітьми (малолітніми та неповнолітніми особами). Зокрема, норми СК України, що регулюють опіку та піклування як форму влаштування дітей, позбавлених батьківського виховання, містяться у Главі 19. До відносин опіки та піклування над дітьми, які не врегульовані сімейним законодавством, застосовуються положення ЦК України.

Саме як цивільно-правовий інститут розглядає інститут опіки та піклування З.В. Ромовська [5, с. 462]. Проте не можна погодитися із твердженням С.Є. Морозової, що інститут опіки і піклування – це комплексний інститут виключно сімейного та цивільного права [6, с. 130].

Загалом становлення України як незалежної правової держави з ринковою економікою стало досить важким випробуванням для багатьох членів нашого суспільства, особливо дітей. Значна частина дорослих не могла пристосуватись до нових умов безробіття і змушена була їхати за кордон в пошуках кращого життя. Падіння життєвого рівня призвело до значного зростання кількості алкоголіків та наркоманів, а їхні діти залишилися без батьківського догляду та турботи. Тому вже з початку отримання нашою країною незалежності проблема опіки та піклування стала досить актуальною для законодавця і вимагала рішучих дій задля соціального захисту дітей.

До того ж приєднання України до різноманітних міжнародно-правових актів (конвенцій, декларацій, хартій ООН та європейських організацій) зумовило розвиток механізму правового регулювання захисту прав дітей вже стосовно міжнародних стандартів, у тому числі і щодо опіки та піклування дітей.

Розглянемо поняття «опіка» та «піклування». Слід наголосити, що ані Цивільний, ані Сімейний кодекси України не містять норм, що надали б визначення цим поняттям. Таке нормативне визначення можна знайти лише у ст. 1 Правил опіки та піклування. Отже, *опіка (піклування)* є особливою формою державної турботи про неповнолітніх дітей, що залишилися без піклування батьків, та повнолітніх осіб, які потребують допомоги щодо забезпечення їх прав та інтересів [7]. Таке визначення є досить суперечливим і не відповідає основним нормативним актам, перш за все, тому, що така категорія дітей, як малолітні, взагалі не згадується. А це суттєвий недолік норми права. Отже, понятійний апарат не знайшов належного закріплення в законодавстві.

Звертаючись до Сімейного кодексу, можна сказати, що опіка та піклування розглядаються як передача дітей, позбавлених батьківського піклуван-

ня, іншим особам з метою виховання та захисту їх майнових і особистих немайнових прав.

Позбавленими батьківського піклування визнаються діти, батьки яких померли, невідомі, визнані у судовому порядку безвісно відсутніми або померлими. Але опіка і піклування можуть встановлюватися і за життя батьків неповнолітніх дітей у випадках, коли батьки:

- 1) судом позбавлені батьківських прав або прийнято рішення про відібрання в них дитини, оскільки перебування з батьками небезпечне для її життя;
- 2) визнані у встановленому порядку недієздатними або обмежено дієздатними (психічно хворі, розумово відсталі тощо);
- 3) понад шість місяців не проживають разом з дитиною та без поважних причин не беруть участі в її вихованні та утриманні;
- 4) не виявляють щодо дитини батьківської уваги та турботи або підкинули дитину, і це підтверджено відповідними актами органів внутрішніх справ;
- 5) відмовилися від дитини у встановленому законом порядку;
- 6) перебувають під слідством; виїхали на постійне місце проживання або на постійне місце роботи за кордон чи перебувають у тривалому відрядженні.

Аналізуючи поняття «опіка» та «піклування», слід наголосити на відмінностях, що дозволяють їх розмежовувати:

- *опіка* встановлюється над дитиною, яка не досягла чотирнадцяти років (малолітньою особою) і має часткову цивільну дієздатність, тобто має право самостійно вчиняти лише дрібні побутові правочини, здійснювати особисті немайнові права на результати інтелектуальної, творчої діяльності, що охороняються законом, і не несе відповідальності за завдану нею шкоду. Виходячи з цього, опікун замінює її у здійсненні всіх інших прав і обов'язків, являючись її законним представником. Між тим, він не має права без дозволу органу опіки та піклування відмовитися від майнових прав підопічного; видавати письмові зобов'язання від імені підопічного; укладати договори, які підлягають нотаріальному посвідченню та (або) державній реєстрації, в тому числі договори щодо поділу або обміну жилого будинку, квартири; укладати договори щодо іншого цінного майна (ч. 1 ст. 71 ЦК України);

- *піклування* встановлюється над дитиною у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років (неповнолітньою особою), яка має неповну цивільну дієздатність, тобто має право самостійно розпоряджатися своїм заробітком, стипендією або іншими доходами, самостійно здійснювати права на результати інтелектуальної, творчої діяльності, що охороняються законом, бути учасником (засновником) юридичних осіб, якщо це не заборонено законом або установчими документами юридичної особи, самостійно укладати договір банківського вкладу (рахунку) та розпоряджатися вкладом, внесеним нею на своє ім'я (грошовими коштами на рахунку). Така дитина особисто несе відповідальність за порушення договору, укладеного нею самостійно відповідно до закону і самостійно на загальних підставах відповідає за завдану нею шкоду. Виходячи з цього, піклувальник дає згоду на вчинення інших правочинів неповнолітньою дитиною, за винятком випадків, передбачених законом.

З'ясуємо специфіку та переваги такої форми сімейного влаштування дітей, як опіка та піклування, порівняно з іншими існуючими формами.

Для порівняння візьмемо інститут усиновлення. Спільним для цих інститутів є обов'язки опікуна (піклувальника) і усиновителя щодо виховання та захисту інтересів переданих їм дітей. Опікун (піклувальник), як і усиновитель, виконують замість дітей та в їх інтересах відповідні дії або дають згоду (дозвіл) на виконання ними цих дій. На опікунів (піклувальників) і усиновителів покладається обов'язок представляти інтереси підопічних (усиновлених) дітей в усіх державних і громадських організаціях, якщо виникає у цьому необхідність. Опікуни (піклувальники) та усиновителі відповідають за шкоду, заподіяну підопічним (усиновленим), якщо не доведуть, що шкода настала не з їх вини.

Але опіка (піклування) не породжують, подібно усиновленню, між дітьми і опікунами (піклувальниками), членами їх сімей відносин, аналогічних за своєю природою відносинам батьків і дітей. Усиновлення ж є підставою для виникнення як особистих, так і майнових відносин між усиновителем і усиновленим. Опіка (піклування), як правило, породжує лише особисті немайнові відносини між опікуном (піклувальником) і підопічним.

Для реалізації державної політики у сфері забезпечення кожної дитини сімейним вихованням існує ціла низка державних органів. Відповідно до ст. 214 СК України відділи та управління районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських, районних у містах рад збирають інформацію про дітей, які можуть бути усиновлені, передані під опіку, піклування чи на виховання в сім'ї.

Органи у справах сім'ї та молоді здійснюють діяльність з питань виявлення, обліку та тимчасового влаштування безпритульних дітей, влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що утримуються в державних дитячих закладах, на виховання в сім'ї, а також діяльність з інших питань, що належать до їх компетенції [8].

У ст. 2 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» визначаються такі принципи функціонування органів і служб у справах дітей та спеціальних установ і закладів соціального захисту для дітей: законності; застосування переважно методів виховання і переконання, що передбачають вжиття примусових заходів лише після вичерпання всіх інших заходів впливу на поведінку дітей; гласності, тобто систематичного інформування у відкритій державній статистиці, засобах масової інформації про стан справ щодо захисту прав дітей, правопорушень, учинених дітьми, роботу органів опіки та піклування; збереження таємниці про дітей, які вчинили правопорушення і до яких застосовувались заходи індивідуальної профілактики; неприпустимості приниження честі і гідності дітей, жорстокого поводження з ними [9].

Орган опіки та піклування контролює діяльність опікунів (піклувальників) щодо умов утримання, виховання, навчання дитини, здійснюючи такий контроль у різні способи, зокрема перевіркою умов життя дитини, її вихо-

вання і навчання, перевіркою звітів опікунів (піклувальників) щодо діяльності за певний термін, співбесідами із сусідами опікунів (піклувальників), вчителями тощо. Підставою для оцінки діяльності опікуна (піклувальника) є акт, який складається після кожної планової перевірки.

Незважаючи на велику кількість органів та посадових осіб, що здійснюють державні функції щодо забезпечення дітей належним утриманням та вихованням, слід відзначити відсутність в законодавстві їх чіткої ієрархічної системи та розподілу повноважень. А це не найкращим чином впливає на якість такого забезпечення.

Опікуном (піклувальником) може бути тільки фізична особа, хоча функції опікунів можуть виконувати також дитячі заклади, заклади охорони здоров'я, а також самі органи опіки та піклування.

Частиною 3 ст. 243 СК України передбачено встановлення опіки та піклування судом у випадках, передбачених ЦК, а саме якщо при розгляді справи буде встановлено, що малолітня або неповнолітня особа позбавлена батьківського піклування (ч. 3 ст. 60 ЦК). Тобто, якщо в судовому порядку задовольняється позов про позбавлення батьківських прав, унаслідок чого батько (мати) втрачає особисті немайнові права щодо дитини та звільняється від обов'язків щодо її виховання, перестає бути законним представником дитини тощо, суд встановлює або опіку, або піклування над цією дитиною залежно від її віку.

Встановлення опіки та піклування – це юридичний акт, який є складним за своїм фактичним складом і включає волевиявлення опікуна (піклувальника) (ч. 1 ст. 244 СК) та рішення органу опіки та піклування (ст. 61 ЦК), або рішення суду (ч. 3 ст. 60 СК). Що стосується побажання малолітньої або неповнолітньої дитини на встановлення опіки та піклування (п. 2 ч. 4 ст. 63 ЦК), то воно не входить до складу юридичних фактів, що тягнуть виникнення опіки та піклування, бо побажання дитини може враховуватися органом опіки та піклування при призначенні опікуна (піклувальника), але не є обов'язковим.

Отже, незважаючи на досить вагомі досягнення держави у сфері правового регулювання опіки та піклування, на сучасному етапі залишаються певні суттєві недоліки, а саме: не визначено належним чином понятійний апарат; не достатньо чітко розмежовано компетенцію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо здійснення опіки і піклування у чинних правових актах; практично не передбачено участь громадськості у вирішенні завдань опіки та піклування; відсутня чітка визначеність правового статусу підопічних та відповідальність опікунів (піклувальників) тощо.

Всі ці недоліки, виявлені у процесі аналізу чинного законодавства, мають стати напрямками подальшого вдосконалення даної сфери правового регулювання, адже результатом цього має стати високий рівень гарантій і захисту прав та інтересів дітей.

Бібліографічні посилання

1. *Костюк Б. В* Україні побільшало дітей-сиріт через війну на Донбасі / *Б. В. Костюк* [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26753197.html>.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 № 419-р [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/419-2013-p>.
3. *Примак В.* Наукові засади та практика застосування Сімейного кодексу України / В. Примак// Юридична Україна. – 2006.–№ 7.– С. 46-49.
4. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2-х т. – 5-те вид., перероб. і допов. / за ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнєцової, В. В. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – Т.1. – 832 с.
5. *Ромовська З. В.* Сімейний кодекс України. Науково-практичний коментар / З. В. Ромовська. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 532 с.
6. Сімейне право України: підруч. / за ред. Гопанчука В. С. – К., 2002. – 243 с.
7. Правила опіки та піклування : затверджено Наказом Міносвіти, МОЗ України № 34/166/88 від 26.05.1999 [Електронний ресурс].–Режим доступу :<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99>.
8. Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. – Вид. 2-е, перероб. і доп. – К. : УРЕ, 1983. – 471 с.
9. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/95-вр>.

Круглова О. А., Тищенко И .А. Роль института опеки и попечительства в обеспечении прав и интересов детей в современных условиях. Рассмотрены правовые основы регулирования такой формы семейного устройства детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, как опека и попечительство. Установлена ее специфика и преимущества. Определены возможные направления дальнейшего усовершенствования законодательства в этой сфере правоотношений.

Ключевые слова: *дети-сироты; дети, лишенные родительского попечения; опека; попечительство.*

Kruglova O. A., Tyshchenko I. A. Role of the institution of guardianship and trusteeship in ensuring children's rights and interests in modern conditions. The article examines the legal framework governing this form of family care for orphans and children deprived of parental care as guardianship. The specificity and advantages of such placements. This family education can provide the child with adequate conditions for development and social inclusion.

Today child protection in Ukraine is defined as national priority because of actual importance is given to the study of the legal nature of care of children without parental care.

Institute of guardianship in public life enables additional protection of subjective rights and interests of military relations. With its help it is possible to purchase and sale of the majority of the material and a number of civil procedural subjective rights and responsibilities. Thus, the institution of guardianship serves an important guarantee of real enjoyment of the rights and interests of children contentment.

The article pointed out that guardianship is one of the most desirable forms of family placement, as usual guardians (trustees) are appointed relatives and other members of the child's family, which in turn does not include abrupt changes surrounding the child and creates favorable conditions for building relationships and convergence with it. Therefore, the dissemination of such placements is the key to a harmonious upbringing and developed personality.

The authors have identified possible areas for further improvement of legislation in this area relationships.

Attention is given to these problematic issues: indefinite properly conceptual apparatus; not sufficiently clearly defined competence of central government and local governments to exercise custody and care of existing legal instruments; provides virtually no public participation in the task of guardianship; there is no clear legal status certain tywards and responsibilities of trustees and others.

Keywords: *orphans, children deprived of parental care, guardianship, care.*

Надійшла до редакції 25.12.2014