

УДК 347.644

Світлана Савицька,*канд. юрид. наук,
доцент кафедри правосуддя права
Київської державної академії водного транспорту
ім. Петра Конашевича-Сагайдачного*

УЧАСТЬ ОРГАНІВ ОПІКИ І ПІКЛУВАННЯ У ЗАХИСТІ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ДИТИНИ

У статті аналізуються правові й організаційні проблеми функціонування органів, які здійснюють захист прав та законних інтересів дитини.

Ключові слова: орган опіки і піклування, служби у справах дітей, дитина, захист.

У преамбулі Конвенції ООН про права дитини зазначено, що дитині для повного та гармонійного розвитку необхідно зростати в сімейному оточенні, в атмосфері щастя, любові, розуміння.

Відповідно до ст. 3 Конвенції ООН про права дитини в усіх діях стосовно дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини.

Згідно із ч. 3 ст. 51 Конституції України та ст. 5 Сімейного кодексу України сім'я, дитинство, материнство та батьківство охороняються державою. Держава створює умови для зміцнення сім'ї. Для цього в Україні сформована система державних органів, на які покладено обов'язок здійснювати правовий захист прав і законних інтересів дитини. Одним із таких органів, на який покладено функції захисту прав і законних інтересів дитини, є орган опіки та піклування. Цей орган має досить суперечливий правовий статус, адже його витоки формування лежать ще у радянському минулому. За роки існування орган опіки та піклування зазнав певних змін, але багато хто вважає, що за своєю суттю він так і залишився прорадянським.

Особливості формування та функціонування органів опіки і піклування, їх участі у захисті прав та інтересів дитини були предметом досліджень науковців радянського періоду. Питання правового статусу цих органів досліджені в роботах Н. Кіреєвої, С. Іванової, В. Кулакової (форма, зміст та правове значення висновків органів опіки та піклу-

вання). Однак дослідження цього питання більшою мірою проводилися за радянським цивільним правом. Сучасне законодавство, спрямоване на захист прав та інтересів дитини, зазнало значних змін. При цьому окремі питання щодо форм і методів діяльності органів опіки та піклування не отримали глибокого теоретичного розроблення та потребують подальшого вивчення, а деякі з них – якнайшвидшого правового вирішення та закріплення на законодавчому рівні.

Мета цієї статті полягає у дослідженні теоретичних положень, що розкривають правове становище органів опіки та піклування, пошуку шляхів удосконалення їх діяльності, внесенні пропозицій щодо подальшого розвитку законодавства, яке визначає механізм здійснення органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини.

Питання захисту прав і законних інтересів дитини регулюється нормами Конституції України, Цивільного кодексу (далі – ЦК) України, Сімейного кодексу (далі – СК) України, Закону України «Про охорону дитинства», міжнародного права, а також Порядком провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 866. Разом із тим є факультативні нормативно-правові акти, які слід враховувати, здійснюючи захист прав дитини: це закони України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 р. № 20/95-ВР, «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-

сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 р. № 2342-IV, Правила опіки та піклування, затверджені наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 25.05.1999 р. № 34/166/131/88.

Аналіз зазначених нормативно-правових актів свідчить, що одним із основних органів, на який покладено обов'язок захисту прав та законних інтересів дитини, є орган опіки та піклування. Так, у СК України зазначено, що у випадках, передбачених цим Кодексом, особа має право на попереднє звернення за захистом своїх сімейних прав та інтересів до органу опіки та піклування (ст. 19).

Рішення органу опіки та піклування є обов'язковим до виконання, якщо протягом десяти днів від часу його винесення заінтересована особа не звернулася за захистом своїх прав або інтересів до суду, крім випадку, передбаченого ч. 2 ст. 170 цього Кодексу.

Звернення за захистом до органу опіки та піклування не позбавляє особу права на звернення до суду. У разі звернення з позовом до суду орган опіки та піклування припиняє розгляд поданої йому заяви. При розгляді судом спорів щодо участі одного з батьків у вихованні дитини, місця проживання дитини, позбавлення та поновлення батьківських прав, побачення з дитиною матері, батька, які позбавлені батьківських прав, відібрання дитини від особи, яка тримає її у себе не на підставі закону або рішення суду, управління батьками майном дитини, скасування усиновлення та визнання його недійсним обов'язково є участь органу опіки та піклування.

Орган опіки та піклування подає суду письмовий висновок щодо розв'язання спору на підставі відомостей, одержаних у результаті обстеження умов проживання дитини, батьків, інших осіб, які бажають проживати з дитиною, брати участь у її вихованні, а також на підставі інших документів, що стосуються справи.

Після аналізу вказаної норми виникає питання: а що ж таке орган опіки та піклування, ким від формується, як функціонує, які питання розглядає, які рішення приймає та чи існує порядок їх оскарження? І це не повний перелік питань, що виникають у пересічних громадян, які шукають підтримки держави у вирішенні питань захисту дітей.

Тривалий час законодавство містило поняття «орган опіки та піклування», але при цьому в жодному законі не було закріплено його правовий статус. Лише у Законі Укра-

їни «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 р. № 2342-IV (далі – Закон № 2342-IV) було визначено, що органами опіки та піклування є державні адміністрації районів, районів міст Києва та Севастополя, виконавчі органи міських чи районних у містах, сільських, селищних рад (ч. 1 ст. 11). У цьому Законі визначені повноваження органів опіки та піклування, якими є забезпечення вирішення питань щодо: встановлення статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування; надання опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, та застосування інших форм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; соціального захисту і захисту особистих, майнових, житлових прав та інтересів дітей; забезпечення пріоритетних форм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; притягнення до відповідальності осіб, які порушують права дитини; надання письмової згоди або заперечення на відчуження нерухомого майна (у тому числі житла) й іншого майна, власником якого є дитина; подання заяв, клопотань, позовів про захист прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

У п. 3 Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 866 (далі – Порядок) зазначено, що органами опіки та піклування є районні, районні у м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад, які відповідно до законодавства провадять діяльність із надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, із захисту особистих, майнових і житлових прав дітей. При цьому безпосереднє ведення справ і координація діяльності стосовно захисту прав дітей, зокрема дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладаються на служби у справах дітей.

Правові основи діяльності органів і служб у справах дітей, на які покладається здійснення соціального захисту та профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку, визначені в Зако-

ні України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 р.

Відповідно до Типових положень про служби у справах дітей, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2007 р. № 1068, служба у справах дітей районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації є структурним підрозділом районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації, який утворюється головою районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації. Служба у справах дітей обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації є структурним підрозділом обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, який утворюється головою обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що виконавчу владу в областях і районах, м. Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 1). Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Безумовно, державні адміністрації – це органи виконавчої влади, які структурно складаються з великої кількості підрозділів, одним із яких зазвичай є служба у справах дітей. Отже, на місцях всю необхідну роботу із захисту прав і законних інтересів дітей фактично здійснюють служби у справах дітей як структурні підрозділи районних або обласних держадміністрацій, що наділені конкретними повноваженнями в цій сфері.

До повноважень служб у справах дітей входить встановлення опіки та піклування над дітьми, їх усиновлення, влаштування в будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, захист майнових і житлових прав дітей, збирання та вивчення документів для підготовки висновків щодо розв'язання спору між батьками при визначенні місця проживання дитини або щодо участі батьків у спілкуванні та вихованні дитини, розгляд питань про позбавлення та поновлення батьківських прав, тощо.

Аналіз повноважень органів опіки та піклування і служб у справах дітей свідчить, що їх повноваження є тотожними. Проте при зверненні за допомогою у захисті дитини пересічні громадяни, як правило, звертаються одразу до служби у справах дітей, яка безпо-

середньо і займається розглядом звернення особи.

Звернення ж до органу опіки та піклування призводить до того, що безпосередньо всю роботу все ж здійснює служба у справах дітей як структурний підрозділ державної адміністрації, на який покладено обов'язок захищати права й інтереси дитини. Це пояснюється тим, що працівники служби у справах дітей за своєю професійною діяльністю найбільше наближені до питань захисту прав дитини, мають відповідну фахову підготовку та досвід роботи з дітьми, можуть залучати інших фахівців для вирішення спірних питань (педагогів, психологів, юристів тощо).

Визначення органу опіки та піклування як державної адміністрації районного та/або обласного рівнів, на нашу думку, не є конкретним. Адже кожен орган виконавчої влади повинен мати не лише повноваження, а й свого керівника, фахівців, які готові виконувати свої повноваження. Оскільки орган опіки та піклування – це державна адміністрація, її керівником є голова адміністрації, у підпорядкуванні якого перебуває велика кількість структурних підрозділів, більшість із яких не мають жодного відношення до захисту прав та інтересів дітей. У зв'язку з цим виникають питання: хто конкретно в органі опіки та піклування (тобто в державній адміністрації) займатиметься розглядом питання щодо захисту прав дитини, хто бере на себе відповідальність за прийняті рішення відносно дитини, ким вони приймаються, чи можна оскаржувати такі рішення тощо.

Т. Урумова вважає, що для покладання обов'язків із організації опіки (піклування) на місцеві органи виконавчої влади за радянських часів були всі підстави, оскільки саме ці органи уособлювали владу, «найбільш близьку до народу», і могли організувати повноцінний державний захист для громадян, які його потребують, на місцевому рівні, використовуючи різні способи, передбачені законом¹. Підтвердженням цьому є Правила опіки та піклування, затверджені наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 25.05.1999 р. № 34/166/131/88. Виходячи із змісту вказаних Правил опіки та піклування, органами, які приймають рішення щодо опіки та піклування, також визначалися районні,

¹Урумова Т. О. Еволюція правового статусу органів опіки и попечительства // Семейное и жилищное право. – 2007. – № 4. – С. 43–46.

районні в м. Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі комітети міських, районних у містах, сільських, селищних рад. При цьому безпосереднє ведення справ щодо опіки та піклування покладалось у межах їх компетенції на відповідні відділи й управління місцевої державної адміністрації районів, районів м. Києва і Севастополя, виконавчих комітетів міських чи районних у містах рад. У селищах і селах справами опіки та піклування безпосередньо віддали виконавчі комітети сільських і селищних рад. Так, органи освіти здійснювали діяльність з питань виявлення, обліку та передачі дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, до дитячих будинків, шкіл-інтернатів різних профілів, на усиновлення, під опіку (піклування) та з інших питань, що належать до їх компетенції.

Органи у справах сім'ї та молоді, служби у справах неповнолітніх здійснювали діяльність з питань виявлення, обліку та тимчасового влаштування безпритульних дітей, влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, що утримуються в державних дитячих закладах, на виховання в сім'ї (прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу) та з інших питань, що належать до їх компетенції.

Органи соціального захисту населення здійснювали діяльність щодо забезпечення догляду, надання соціально-побутового та медичного обслуговування дітям із вадами фізичного та розумового розвитку, які цього потребують.

Органи охорони здоров'я здійснювали діяльність (діагностичну, лікувальну, експертну) щодо утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, віком до трьох років у будинках дитини.

Затвердження Правил опіки та піклування у 1999 р. одразу декількома органами центральної влади вказувало на взаємодію їх структурних підрозділів на місцях. Саме на той період існування органу опіки та піклування як державної адміністрації, завданнями якого було здійснення захисту прав та інтересів дитини, було доречним і правильним. На сьогодні, коли всі повноваження щодо захисту прав та інтересів дитини покладено на службу у справах дітей, на нашу думку, існування органу опіки та піклування, який фактично дублює повноваження служби у справах дітей, не є доречним. Крім того, визначення органу опіки та піклування як державної адміністрації є досить формальним, адже сама собою державна адміністрація не здійснює захист прав та інтересів дитини.

Цим займається один з її структурних підрозділів.

Слід зазначити, що згідно з чинним законодавством України для допомоги в роботі органів опіки та піклування районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад створюються комісії з питань захисту прав дитини, які мають консультативно-дорадчі функції. Діяльність цих дорадчих органів регулюється відповідним типовим положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 866. Зазначені комісії є прототипом опікунських рад, які також мали дорадчі функції, до складу яких входили депутати, представники місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та громадськості.

Систематично вносячи зміни до нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів, які здійснюють захист прав та інтересів дітей, законодавець був не зовсім послідовним. Передаючи функції захисту прав та інтересів дітей виключно службам у справах дітей, законодавець залишив органи опіки та піклування, закріпивши на законодавчому рівні їх функції з захисту прав та інтересів дітей, що збігаються з функціями служб у справах дітей, а опікунські ради замінив на комісії з питань захисту прав дитини. Однак практика свідчить, що це не дало позитивного результату. Коли захистом прав дітей одночасно займалися управління освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, органи у справах сім'ї та молоді, служби у справах неповнолітніх (тобто більшість структурних підрозділів державної адміністрації), спільний розгляд питань щодо захисту прав дитини на опікунських радах за участю представників усіх цих управлінь був необхідним для повного й об'єктивного розгляду справи та прийняття правильного спільного рішення.

На сьогодні засідання комісії з питань захисту прав дитини є формальністю, адже члени цієї комісії не здійснюють жодних заходів у вирішенні питання щодо захисту прав дитини, всю необхідну роботу (проведення бесід з батьками, обстеження житлово-побутових умов дитини, збирання інформації про дитину й її батьків тощо) здійснює служба у справах дітей, яка доповідає про результати проведеної роботи на цій комісії та пропонує прийняте відповідне рішення. При цьому прийняте комісією колегіальне рішення навіть не підлягає оскарженню, адже комісія є лише консультативно-дорадчим органом, її рішен-

ня не оскаржуються в порядку адміністративної юрисдикції. Після цього прийняті комісією з питань захисту прав дитини рішення оформлюються у розпорядження чи висновки державної адміністрації, що підписується головою цієї державної адміністрації.

Незважаючи на те, що у розгляді одного питання стосовно конкретної дитини бере участь велика кількість спеціалістів, у тому числі державних службовців, рішення органів опіки та піклування все частіше стають необґрунтованими та невмотивованими, а

громадяни втрачають віру в орган, що зобов'язаний захищати права й інтереси дітей.

Викладене дозволяє зробити **висновок**, що існування декількох органів виконавчої влади з однаковими повноваженнями не поліпшує рівень захисту прав та інтересів дитини. Для цього повинен існувати один орган, наділений правом та обов'язками здійснювати контроль і захист прав та інтересів дітей із чіткою системою ієрархічної підпорядкованості, підзвітності, підконтрольності та належної взаємодії.

Стаття надійшла до редакції 23.06.2015 р.

This article is devoted to the problems of determining the status of the guardianship authority and its role in defending the rights and interests of children. Analyzed the legal and organizational problems of bodies that protect the rights and interests of the child.

В статье анализируются правовые и организационные проблемы функционирования органов, осуществляющих защиту прав и законных интересов ребенка.

