

УДК 347.64

Л. М. Токарчук, канд. юрид. наук, доцент, заступник декана, професор,
Заслужений юрист України

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра цивільно-правових дисциплін
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПАТРОНАТ НАД ДІТЬМИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У статті викладається дослідження правового регулювання патронату над дітьми. Законодавче поняття патронату є ключовим у відносинах патронату і всі інші норми про патронат прив'язані до нього, однак його визначення викликає багато зауважень.

Автор критично ставиться до новел 2016 року СК України щодо врегулювання відносин патронату. Викликають багато зауважень, зокрема, норми щодо мети, строків, підстав встановлення патронату. Наведено доводи щодо того, що пропонується редакція глави 20 СК України про патронат значно звужує коло потенційних патронатних вихователів, містить неоднозначні підстави для встановлення та скасування патронату тощо. Всі ці суперечності неминуче призведуть на практиці до спорів щодо влаштування, утримання та виховання дітей, зловживань з боку органів опіки та піклування та патронатних вихователів.

Ключові слова: влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; патронат; опіка; фостерне виховання.

Постановка проблеми. На сьогодні Сімейний кодекс України (далі – СК України) врегулює п'ять форм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування – усиновлення, опіка та піклування, патронат над дітьми, прийомна сім'я, дитячий будинок сімейного типу [1, ст.ст. 207-256⁸]. Ці форми вважаються сімейними формами влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і їм законодавчо надається перевага (ч. 3 ст. 5 СК України). Крім цього, в Україні діє мережа інтернатних закладів (заклади охорони здоров'я, навчальні заклади, заклади соціально-го захисту для дітей), від якої з об'єктивних причин держава поки відмовитись не може.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці приділяють увагу вивченню правових проблем влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Дослідження Н. А. Аблятіпової, О. І. Карпенко, О. В. Коваль, С. Є. Морозової, В. Ю. Москалюк, Л. В. Лешанич, С. С. Журило, В. С. Яковенка, І. А. Яницької присвячені саме цій проблематиці. Однак, законодавство про влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, відзначається безпрецедентною перманентною мінливістю. Останні кардинальні зміни сталися у минулому році і торкнулися норм СК України про патронат, а тому їх аналіз залишився поза увагою науковців.

Метою цієї статті є викладення результатів вивчення законодавчого матеріалу про патронат, відшукування відповіді на питання, чи потрібен цей інститут праву нашої держави, чи справедливий він по відношенню до дітей, чи сприяють ці зміни дотриманню балансу інтересів дітей і осіб-патронатних вихователів тощо.

Виклад основного матеріалу. Норми про патронат завжди «шкунтильгали» у СК України, а тому до їх реалізації на практиці не звертались взагалі, на що нами наголошувалося у попередніх публікаціях [2, с. 323–327; 3, с. 261–264]. Спроби удосконалення інституту патронату пов'язані з прийняттям Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми» № 936-VIII від 26 січня 2016 р. [4], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням патронату над дитиною» № 1692-VIII від 19 жовтня 2016 р. [5]. Для реалізації положень сімейного законодавства, відповідно до ч. 7 ст. 252, ч. 1 ст. 253 та ч. 1 ст. 256 СК України, незважаючи на те, що цим Законом має запроваджуватись експеримент зі здійснення патронату над дітьми з 1 січня 2016 р. по 31 грудня 2018 р., тільки 16 березня 2017 р. Кабінетом

Міністрів України було прийнято постанову № 148, якою затверджено Порядок створення та діяльності сім'ї патронатного вихователя, влаштування, перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя [6]. Тобто більше, ніж через рік після набрання чинності Законом України № 936-VIII.

Однак і на сьогодні в правовому регулюванні влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, під патронат, все ще залишається багато протиріч і «білих плям».

Так, на відміну від попередньої редакції ст. 252 СК України, в якій не було визначено поняття «патронат» або «патронатне виховання», змінена її редакція надає поняття патронату над дитиною як тимчасовий догляд, виховання та реабілітація дитини в сім'ї патронатного вихователя на період подолання дитиною, її батьками або іншими законними представниками складних життєвих обставин. А поняття «патронатний вихователь» визначає його як особу, яка за участю членів сім'ї надає послуги з догляду, виховання та реабілітації дитини у своїй сім'ї.

Законодавче поняття патронату є ключовим у відносинах патронату і всі інші норми про патронат прив'язані до нього. Однак його визначення викликає багато зауважень.

На відміну від інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у понятті «патронат» не уточнюється над якою саме категорією дітей він встановлюється – над дітьми-сиротами та/або дітьми, позбавленими батьківського піклування. А це має значення, адже смислове наповнення цих понять різне.

Поняття «діти-сироти» наводиться у ст. 2 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» [7], ст. 1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [8].

Поняття «діти, позбавлені батьківського піклування» наводиться у трьох Законах України – ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» [9], ст. 1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [8], ст. 2 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» [7]. Причому визначення, що містяться у двох перших законах різняться від визначення у третьому законі. Так, у визначенні перших двох законах до категорії дітей, позбавлених батьківського піклування, віднесені: 1) діти, розлучені із сім'єю, 2) діти, батьки яких не виконують своїх батьківських обов'язків з причин, які неможливо з'ясувати у зв'язку з перебуванням батьків на тимчасово окупованій території України або в зоні проведення антитерористичної операції, 3) діти, які залишилися без піклування батьків у зв'язку з розшуком батьків органами Національної поліції, пов'язаним з відсутністю відомостей про їх місцезнаходження.

Третій із зазначених законів не включає у визначення поняття «діти, позбавлені батьківського піклування» така категорія дітей, як діти, батьки яких не виконують своїх батьківських обов'язків з причин, які неможливо з'ясувати у зв'язку з перебуванням батьків на тимчасово окупованій території України або в зоні проведення антитерористичної операції.

Схожі недоліки законодавчої техніки слід висловити й щодо поняття «складних життєвих обставин», які згідно ч. 1 ст. 252 СК України мають бути подолані дитиною, її батьками або іншими законними представниками.

Законодавство застосовує два поняття стосовно складних життєвих обставин – «діти, які опинились у складних життєвих обставинах» та «дитина, яка перебуває у складних життєвих обставинах», наповнюючи їх різним змістом.

У ст. 1 Закону України «Про охорону дитинства» наводиться поняття «дитина, яка перебуває у складних життєвих обставинах», – це дитина, яка потрапила в умови, що негативно впливають на її життя, стан здоров'я та розвиток у зв'язку з інвалідністю, тяжкою хворобою, безпритульністю, перебуванням у конфлікті із законом, залученням до найгірших форм дитячої праці, залежністю від психотропних речовин та інших ви-

дів залежності, насильством та жорстоким поводженням у сім'ї, ухилянням батьків, осіб, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків, обставинами стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф, воєнних дій чи збройних конфліктів тощо, що встановлено за результатами оцінки потреб дитини.

Поняття «діти, які опинились у складних життєвих обставинах» у законах відсутнє, однак донедавна містилося у двох підзаконних нормативно-правових актах, а на сьогодні – в одному чинному, при чому їх визначення різні.

Так, п. 1.4 Порядку ведення Єдиного електронного банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів, затвердженого наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту 18.11.2008 № 4580 [10], який втратив чинність у 2015 р. [11], визначав, що діти, які опинились у складних життєвих обставинах, – це діти із сімей, у яких батьки або особи, що їх замінюють, ухиляються від виконання батьківських обов'язків, діти, які систематично самовільно залишають місце постійного проживання (перебування), діти, щодо яких скоєно фізичне, психологічне, сексуальне або економічне насилля.

Пункт 1.4 Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, затверджений Наказом МВС України від 19.12.2012 р. № 1176 [12] визначає: діти, які опинились у складних життєвих обставинах, – діти, які потрапили в обставини, що порушують їх повноцінну життєдіяльність та розвиток, у подоланні наслідків яких вони потребують допомоги (проживають у сім'ях, у яких батьки або особи, що їх замінюють, ухиляються від виконання батьківських обов'язків; залишилися без батьківського піклування; систематично самовільно залишають місце постійного проживання (перебування); зазнали фізичного, психологічного, сексуального або економічного насильства; розлучені із сім'єю та не є громадянами України).

Нормативне визначення понять «дитина, яка перебуває у складних життєвих обставинах» і «діти, які опинились у складних життєвих обставинах» значно різняться наповненням змісту щодо причин, які ускладнюють життя дитини.

Аналіз наведених норм свідчить про те, що множинність визначення одного поняття по-різному у різних законах порушує принцип єдності юридичної термінології. Зовні воно видається незначним відхиленням, однак це невірно. Адже відмінності, що спостерігаються у визначенні наведених понять, безпідставно надають їм різний правовий зміст, що тягне різні правові наслідки як для дітей, позбавлених батьківського піклування, так і для батьків таких дітей.

Використання в понятті «патронат» слова «дитина» свідчить про те, що патронат може бути встановлено над будь-якою дитиною, навіть за наявності у неї батьків. Адже термін «складні життєві обставини», також використовуваний у понятті «патронат», є дуже широким за своїм значенням, оскільки включає в себе як об'єктивні обставини життя людини, так і суб'єктивні. Так, ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [13] до складних життєвих обставин відносить обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, внаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті. А подолання батьками складних життєвих обставин, як це передбачено в цьому ж понятті «патронат», може ніколи не відбутися, адже інвалідність, вік та стан здоров'я іноді або й взагалі є тими фактами, які людина ніколи не зможе подолати. А такі фактори, як зневага до виконання батьківських обов'язків, ніколи не зможе подолати через небажання це зробити.

Викликає зауваження також поняття «патронатний вихователь». Адже лише патронатний вихователь укладає договір про патронат над дитиною, а не члени його сім'ї, а надання ними згоди на те, щоб патронатний вихователь на професійній основі – член цієї сім'ї, патрунував певну дитину, жодним чином не зобов'язує їх дотримуватись умов вказаного договору.

Крім цього, застереження про те, що патронатний вихователь – це особа, яка «за участю членів сім'ї» надає послуги з догляду, виховання та реабілітації дитини у своїй сім'ї, значно обмежує коло потенційних патронатних вихователів, адже відповідно до ч. 3 ст. 3 СК України і одинока особа має права члена сім'ї.

Наступні зауваження слід висловити щодо визначення строків, на які укладається договір про патронат над дитиною.

Так, ч. 6 ст. 252 СК України встановлено, що термін перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя встановлюється органом опіки та піклування і не може перевищувати *трьох місяців*.

Ніби чіткий імперативний припис. Однак у другому абзаці цієї норми вже встановлено, що у разі наявності обставин, що обґрунтовують необхідність і доцільність перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя понад зазначений термін, орган опіки та піклування *може його продовжити*.

А у третьому абзаці суворо зазначається, що *загальний термін перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя не може перевищувати шість місяців*.

Таким чином, протягом від одного дня і не пізніше шести місяців має бути припинений договір про патронат і вирішене питання про подальшу долю дитини, тобто або про повернення дитини до її батьків, інших законних представників, або її усиновлення, встановлення над нею опіки чи піклування, влаштування її на виховання в сім'ю громадян (приймну сім'ю чи дитячий будинок сімейного типу) або до дитячого закладу, закладу охорони здоров'я, навчального або іншого закладу, як це встановлено у ч. 2 ст. 253 СК України.

Викликає зауваження мета встановлення патронату, наведена у ч. 1 ст. 252 СК України, – для тимчасового догляду, виховання та реабілітації дитини в сім'ї патронатного вихователя на період подолання дитиною, *її батьками або іншими законними представниками* складних життєвих обставин.

Законними представниками дитини є не позбавлені батьківських прав батьки (ч. 1 ст. 242 ЦК України, ст. 154 СК України), опікуни (ч. 2 ст. 242 ЦК України), прийомні батьки, батьки-вихователі (ч. 4 ст. 256-2, ч. 4 ст. 256-6 СК України). В окремих нормативно-правових актах з різною метою законними представниками вважаються піклувальники, родичі дитини.

Таким чином, під патронат може бути влаштована дитина, яка вже влаштована під опіку, в тому числі до прийомної сім'ї або до дитячого будинку сімейного типу. Причому не зазначаються правові наслідки такої «подвійної опіки» для опікунів.

Норми про патронат розміщені у тому розділі СК України, який називається «Влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування», однак аналіз глави 20 цього розділу «Патронат над дітьми», а також Порядку створення та діяльності сім'ї патронатного вихователя, влаштування, перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 148 [6], дає всі підстави вважати патронат не формою влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а соціальною послугою.

Про це також побічно свідчать положення п. 4 Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист», схвалених Постановою Верховної Ради України від 22 лютого 2017 року № 1906-VIII, які рекомендують місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування в установленому порядку в межах своїх повноважень забезпечити здійснення заходів щодо патронату над дитиною [14].

Зауважимо, що виконавчі органи влади окремих міст включили до своїх бюджетів положення про виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя [14; 15]. Тим не менше, багато з цих органів запровадили програми із соціального патронату над дітьми, які проживають у неблагополучних сім'ях.

Висновки. Протиріччя, подвійне тлумачення положень норм, що регулюють відносини патронату неодмінно зумовлять невірність їх тлумачення, спори, і, скоріше за

все, призведуть до скалічення долі дітей та їхніх батьків, до дискримінації одиноких осіб тощо. Перспективи подальших досліджень проблем законодавчого регулювання патронату полягають у винайденні шляхів удосконалення норм глави 20 СК України.

Список літератури

1. Сімейний кодекс України: Закон України № 2947-14 від 10 січня 2002 р. [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2947-14/page>.
2. Зілковська Л. М. Недоліки законодавства про патронат над дітьми та шляхи його удосконалення // Держава і право. – К.: ІДіП НАНУ, 2007. – Вип. 27. – С. 323-327.
3. Зілковська Л. М. Загальна характеристика понять, що використовуються у законодавстві щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування // Правова держава. К.: ІДіП НАНУ, 2013. – Вип. 24. – 608 с.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми : Закон України № 936-VIII від 26 січня 2016 р. [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/936-19>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням патронату над дитиною : Закон України № 1692-VIII від 19 жовтня 2016 р. [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1692-19>.
6. Порядок створення та діяльності сім'ї патронатного вихователя, влаштування, перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя : Постанова Кабінету Міністрів України № 148 від 16 березня 2017 р. [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/148-2017-%D0%BF>.
7. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей : Закон України № 2623-IV від 2 червня 2005 р. [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>.
8. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України № 2342-IV від 13 січня 2005 р. [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2342-15/page>.
9. Про охорону дитинства : Закон України № 2402-14 від 26 квітня 2001 р. [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>.
10. Порядок ведення Єдиного електронного банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів: Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 18.11.2008 р. № 4580, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 грудня 2008 р. за № 1201/15892 [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1200-08>.
11. Порядок ведення банку даних про дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів : Наказ Міністерства соціальної політики України 28.12.2015 р. № 1256, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12 березня 2016 р. за № 380/28510 [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0380-16>.
12. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 19.12.2012 р. № 1176 [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0121-13>.
13. Про соціальні послуги : Закон України № 966-IV від 19 червня 2003 р. [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
14. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист», схвалено Постановою Верховної Ради України від 22.02.2017 р. № 1906-VIII [Електронний ресурс] // Сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-19>.
15. Про внесення змін до бюджету міста Одеси на 2017 рік : розпорядження Одеського міського голови № 01 від 03.01.2017 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт города Одесса. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/ru/acts/mayor/92125/>.
16. Про бюджет міста Кисва на 2017 рік : рішення Київської міської ради від 12.12.2016 р. № 554/1558 [Електронний ресурс] // Ліга: Закон. – Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/8E748545AA766565C2258099006E0ABB?OpenDocument.

Стаття надійшла 25.11.2017 р.



Л. М. Токарчук, канд. юрид. наук, доцент, заместитель декана, профессор,
Заслуженный юрист Украины
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра гражданско-правовых дисциплин
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ПАТРОНАТ НАД ДЕТЬМИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Резюме

В статье изложены результаты исследования правового регулирования патроната над детьми. Законодательное понятие патроната является ключевым в отношении патроната и все другие нормы о патронате привязаны к нему. Однако его определение вызывает много замечаний.

Автор критически относится к новеллам СК Украины, принятым в 2016 году относительно урегулирования отношений патроната. Вызывают много замечаний, в частности, нормы относительно цели, сроков, оснований установления патроната. Приведены доводы о том, что предлагаемая редакция главы 20 СК Украины о патронате значительно сужает круг потенциальных патронатных воспитателей, содержит неоднозначные основания для установления и отмены патроната и т. п. Все эти противоречия неизбежно приведут на практике к спорам по устройству, содержанию и воспитанию детей, к злоупотреблениям со стороны органов опеки и попечительства и патронатных воспитателей.

Анализируя понятие «патронат», автор приходит к выводу, что его содержание состоит из многих других понятий, которые характеризуются множественностью определений в различных законах, нарушает принцип единства юридической терминологии. Различия, наблюдаемые в определении понятий «ребенок, находящийся в сложных жизненных обстоятельствах», «дети, которые оказались в сложных жизненных обстоятельствах», «сложные жизненные обстоятельства» безосновательно придают им разный правовой смысл, что влечет различные правовые последствия как для детей, лишенных родительской опеки, так и для родителей таких детей.

Ключевые слова: устройство детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки; патронат; опека; фостерное воспитание.

L. M. Tokarchuk, Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor,
the Deputy Dean, Professor, Honored Lawyer of Ukraine
the Department of Civil Law Disciplines
Odessa I. I. Mechnikov National University
Frantsuzsky Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

THE PATRONAGE OVER CHILDREN: STATEMENT OF THE PROBLEM

Summary

In the article the results of the research of the legal regulation of the patronage over children are stated. The legislative concept of patronage is the key point in the relations of patronage and all other norms on patronage which are tied to it. However its definition causes many remarks.

The author critically treats the innovations of the Ukrainian Family Code, accepted in 2016, concerning settlement of the patronage relations. In particular, the norms concerning the purpose, terms, the patronage establishment bases cause many remarks. There are given the arguments about that the offered edition of Chapter 20 of the Ukrainian Family Code about patronage considerably narrows a circle of potential foster parents, contains the ambiguous bases for establishment and cancellation of patronage, etc. All these contradictions will inevitably lead in practice to disputes over the settlement, maintenance and education of children, to abuses of tutorship and guardianship agencies and foster parents.

Analyzing the concept “patronage”, the author comes to a conclusion that its contents consists of many other concepts which are characterized by plurality of definitions in various laws, breaks the principle of unity of juridical terminology. The distinctions observed in the definition of the concepts “the child who is in difficult life circumstances”, “children who appeared in difficult life circumstances”, “difficult life circumstances” it is groundless give them different legal sense that attracts various consequence in law as for the children deprived of parental care and for parents of such children.

Key words: care for orphans and children deprived of parental care; patronage; tutelage; foster care.