



УДК 347.63

К. Глиняна,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВЛАШТУВАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ І ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

У всі часи в усіх країнах існувала категорія населення, яка потребувала особливої уваги та піклування, – це діти-сироти й діти, які залишились без піклування батьків.

Сирітство – соціальне явище, виникнення якого зумовлено наявністю в суспільстві дітей, батьки яких померли, а також дітей, які залишились без піклування батьків унаслідок позбавлення останніх батьківських прав або визнання їх у встановленому порядку недієздатними, безвісно відсутніми [1, с. 108]. Складовою концепції розвитку українського суспільства є сучасна державна політика захисту дитинства, що закріплено в Конституції України – Основному Законі нашої держави, Сімейному кодексі України та інших нормативно-правових актах. Однак, на жаль, вони не є пріоритетними в державі, оскільки першочергово вирішуються питання економічного характеру як підґрунтя для розв'язання всіх інших соціальних проблем. З одного боку, це – правильний шлях, тому що недостатність фінансування діяльності органів опіки та піклування, дитячих закладів і закладів охорони здоров'я можна виправити, якщо державний бюджет стане профіцитним на стільки, щоб можна було на достатньому рівні забезпечити належні умови життя дітям, позбавленим батьківського піклування, діяльність патронатних вихователів.

З іншого боку, нехтування соціальними інтересами, пріоритет економічних над громадськими – шлях «відкату» від позицій демократичної, соціальної, правової держави, де людина, її життя

і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (згідно зі статтями 1, 3 Конституції України).

Сьогодні причини, через які діти залишаються без батьківського піклування та виховання, – найрізноманітніші, але наслідок один – дитина позбувається права на сімейне виховання. Статистика не може врахувати кількість усіх дітей, які фактично позбавлені батьківського піклування, тому що на обліку перебувають лише ті діти, щодо яких є рішення органів опіки та піклування.

Переконливим доказом недосконалості, на жаль, «позабатьківської» турботи про дітей є те, що людство не знайшло ніяких форм догляду за дитиною, які могли б замінити батьківську турботу й сімейне оточення. Причини, через які діти залишаються без батьківського піклування та виховання, – найрізноманітніші, але наслідок один – дитина позбувається права на сімейне виховання. 27 вересня 1991 року Україна ратифікувала конвенцію ООН про права дитини (від 20.11.1989) і тим самим, ґрунтуючись на першорядності загальнолюдських цінностей і гармонійного розвитку особистості, визнала пріоритет інтересів дитини в суспільстві та необхідність особливої турботи про соціально незахищених дітей, зокрема дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

У Конвенції зазначено, що дитина, яка постійно чи тимчасово позбавлена сімейного оточення, не повинна залишатися в такому оточенні й має право





на особливий захист і допомогу держави.

У статті 52 Конституції України закріплено: «Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним. Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу». При цьому Конвенція наголошує, що дитині для повного та гармонійного розвитку її особистості необхідно зростати в сімейному оточенні в атмосфері щастя, любові й розуміння [2, с. 79].

Спеціальними психологічними дослідженнями (І. Дубровіна, Т. Землянухіна, М. Лисіна, А. Прихожан, В. Товстих) підтверджено, що вихованці інтернатних закладів відрізняються від дітей, які виховуються в сім'ях, станом здоров'я, розвитком інтелекту й особистими якостями загалом. У школах-інтернатах немає змоги дати позитивний зразок взаємозв'язків по лінії «батьки-батьки», «батьки-дитина», що призводить до викривлень у ціннісних орієнтаціях дітей. Постійне перебування дитини в умовах замкнутого середовища спричиняє те, що вона звикає до опіки, не набуває умінь і навичок, потрібних у самостійному житті, у неї формується споживацьке ставлення до світу [3, с. 1].

Тому діяльність держави повинна бути спрямована на створення таких правових форм утримання та виховання дітей, які потребують батьківського піклування, що здатні були б до певної міри замінити сім'ю. Усі форми опіки та піклування, а також патронатне виховання над дітьми-сиротами й дітьми, позбавленими батьківського піклування, можуть лише пом'якшити негативний вплив становища на дитину, в якому вона опинилась, а не компенсувати повністю відсутність її власної сім'ї.

Однак поки що державна система опіки піклування та патронату в Україні не відповідає реаліям сьогодення і не забезпечує в повному обсязі гарантії прав дитини відповідно до Конвенції ООН про права дитини. Дитина за час

виховання в державних дитячих закладах проходить декілька установ, що супроводжується тяжким емоційним стресом.

Тому завдання держави полягає в тому, щоб всіляко сприяти розвитку сімейних форм улаштування й виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Для цього необхідно реформувати наявну систему державної опіки та піклування, запровадити широку практику патронатного виховання, тобто спрямування на сімейне виховання [4, с. 62]. Питання вдосконалення вітчизняного законодавства про окремі правові форми виховання таких дітей є самостійними предметами дослідження низки науковців. Їх вивченню присвячені праці Е. Антокольської, Ю. Беспалова, В. Борисової, Е. Ворожейкіна, В. Гопанчука, Х. Гусейнової, Н. Єршової, І. Жилінкової, О. Карпенко, М. Малеїної, Н. Малеїна, М. Нарікбаєва, О. Нечаєвої, О. Пергамент, З. Ромовської, В. Рясенцева, Ю. Червоного, Є. Харитонова, Я. Шевченко та інших науковців, аналіз яких виконано під час дослідження.

Усі ці праці, в яких розвивалось вчення про правові форми виховання дітей, не втратили наукової цінності й становлять значний інтерес. Однак законодавча реформа, що здійснюється в нашій країні, виявила необхідність перегляду багатьох принципів засад, на яких до цього часу будувалось регулювання відносин щодо утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Україна, вважаємо, має досить суттєву особливість. У різні часи українські землі входили до складу різних держав, кожна з яких мала свою систему законодавства, особливості якої відбивалися на побудові української законодавчої системи, а також впливали на суспільний розвиток. Так, частина українських земель входила в різні часи до складу Польщі, Литви, Австро-Угорщини, Молдови, Туреччини, Росії, культури яких позначилися як на суспільному ладі, так і на законодавстві України. Дослідити ці



періоди та особливості впливу кожної держави на розвиток української державності не маємо змоги, тому зупинимось тільки на основних особливостях розвитку, спираючись на відомі російські дослідження та зроблені спостереження щодо цієї системи покинутих дітей в Україні.

У Давній Русі перша літописна згадка про опіку датується 879 роком і містить вказівку: «Рюрик призначає сину своєму опікуна з родичів» [5, с. 291]. Отже, після смерті батьків опікунами ставали ті найближчі родичі, які заступали місце померлих. Іншої опіки тоді не існувало. За відсутності найближчих родичів-чоловіків опіка доручалася матері, як це було, наприклад, після смерті князя Ігоря, коли опіку над Святославом узяла на себе його мати. Опікуна належало дбати про виховання сироти, захищати його від скривдження та несправедливості. Оскільки майно належало всьому родові, жодних майнових обов'язків опікун не мав. Разом із тим родичі дитини-сироти здійснювали суворий нагляд за опікуном, їхня думка вважалась беззаперечною.

Небагато відомостей, відомих із далекого минулого, доповнюються статтею 99 Руської Правди, де говориться, що діти після смерті батька віддавались тому, хто був до них найближчий. Але перед смертю батько міг призначити опікуном зовсім сторонню особу. За правилами Руської Правди, опікуну в будь-якому разі передавалось у тимчасове користування рухоме та нерухоме майно. Але про виховання дитини-сироти нічого не говорилось. Крім того, нічого не було сказано про церковну владу над опікою [6, с. 37].

Говорячи про призначення, серйозність опіки в далекому минулому, треба вказати, що термін «опіка» запозичений із Литовського права, його руське законодавство застосовувало не одразу. Спочатку вона називалась так: «наказати кому-небудь неповнолітнього», «мати його в себе на руках, у домі». Того, кому «віддали на руки» осиротілу дитину, називали «пічальник».

Поступово коло питань, які виникали під час опіки над неповнолітніми, стало визначатися все чіткіше. З'являється опіка за життя батька(ів) за його заповітом, а також за призначенням церкви, яка мала владні повноваження, тому що на неї покладалось ведення сімейних, спадкових і опікунських справ. Але родичі підопічного продовжували слідкувати за опікуном, а його суто моральний обов'язок повернути майно підопічного, коли він стане повністю самостійним, перетворюється на суто правовий.

Варто зауважити, що до початку XVIII ст. опіка над покинутими незаконнонародженими дітьми й дітьми-сиротами не була предметом уваги уряду, хоча сирітські будинки існували давно. У XVII ст. вони перебували у віданні патріаршого наказу. Перша спроба створити «сиротинці» – установи для сиріт і незаконнонароджених – була зроблена новгородським митрополитом Іовом. У 1706 році ним на власні кошти в Холмово-Успенському монастирі (біля Новгороду) був відкритий такий заклад. На утримання його Петро I визначив доходи з деяких монастирських вотчин. А у 1715 році ним був виданий наказ про створення в Москві та інших містах при церквах закладів, до яких би приносили незаконнонароджених дітей. Їх пропонувалось утримувати за рахунок губернських коштів, але після смерті Петра I ці притулки почали закриватися.

Більш успішна робота в галузі опіки, виховання та навчання дітей провадилася в період царювання Катерини II. У 1763 році нею був створений перший у Москві виховний будинок для незаконнонароджених дітей і дітей-сиріт. Він був заснований як державний заклад, але будуватися повинен був за громадські кошти. Пізніше подібні будинки відкрилися в Петербурзі, Новгороді, Воронежі, Оренбурзі та інших містах.

Але в період усього свого існування система громадського піклування над дітьми, які залишилися без піклування



батьків, зазнавала браку коштів, як наслідок цього висока дитяча смертність була саме серед вихованців указаних закладів. Катерина II, котра заклала підвалини розгорнутої мережі виховних будинків в Росії, вперше законодавчо закріпила принцип передачі дітей-сиріт до сімей Указом від 7 листопада 1775 року [7, с. 109].

Особливостями системи громадського піклування про дітей-сиріт були такі: 1) становий характер піклування: залежно від стану, до якого належала дитина, вона могла бути поміщена до того чи іншого закладу; 2) притулки, виховні будинки та інші подібні заклади існували за рахунок змішаного фінансування, частіше за все частину коштів на утримання того чи іншого закладу надавала держава, а інша частина надходила від різноманітних благодійників. Крім того, ці заклади існували й за рахунок власної комерційної діяльності; 3) заклади були розраховані переважно на утримання дітей середніх верств населення або дітей, які не мали власного майна, оскільки інші існували саме за рахунок власного майна під піклуванням родичів чи інших людей; 4) більшість закладів були розраховані на невелику кількість дітей; 5) як самі заклади, так і їх вихованці мали певні пільги.

Різновидами сімейного влаштування дітей-сиріт були усиновлення, опіка та піклування. Законодавчо принцип пріоритетності влаштування дітей у сім'ю було закріплено тільки в часи царювання Катерини II.

Указом 1775 року була встановлена винагорода опікунам за охорону майнових прав підопічного в розмірі, що не перевищував 5% річних прибутків малолітнього [8, с. 293].

Форми громадського й сімейного влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, до 1917 року розвивалися паралельно й не конкурували між собою. Якщо була можливість дитину влаштувати до відповідного закладу, то її влаштовували, а якщо не було можливості це зроби-

ти, то майже завжди знаходились добрі люди, які брали сироту до своєї сім'ї для догляду, опіки чи всиновлювали. Або, навпаки, якщо дитину не можна було віддати на виховання до сім'ї, її влаштовували до притулку чи виховного будинку.

Після революції 1917 року радянською владою був проголошений принцип суспільного виховання дітей, які залишились без піклування батьків. Із цього моменту радянська держава взяла на себе обов'язок щодо утримання та виховання таких дітей.

Варто зазначити, що були пропозиції щодо державного виховання не тільки дітей, які залишились без батьківського піклування, а й узагалі всіх дітей, які народжувалися в країні. Ця пропозиція відбилася й у законодавстві, яке приймала нова радянська держава. У країні в перші пореволюційні роки склалася система піклування над дітьми, яка передбачала, з одного боку, влаштування їх до сім'ї під опіку чи піклування, а з іншого – поширювалася розгалужена мережа державних закладів, які були покликані надавати притулок бездоглядним і безпритульним дітям. До того ж перевага надавалась помещенню дітей до державних закладів.

В Україні перший кодекс законів про сім'ю, шлюб, опіку й акти громадянського стану був прийнятий у липні 1919 року. Він містив дві статті про усиновлення, які наголошували, що усиновлені прийомні діти та приймаки щодо усиновителя й усиновителі щодо усиновлених, якщо усиновлення мало місце до видання цього Кодексу, прирівнюються до родичів за походженням, а усиновлення, яке мало місце після набрання ним чинності, не породжує ніяких цивільних обов'язків і прав для усиновителів та усиновлених. Що ж до опіки над дітьми, позбавленими батьківського піклування, цей Кодекс не надавав належного значення цьому інституту, проголошуючи тільки загальні положення й надаючи перевагу громадським формам догляду за сиротами.



Але в силу того, що в Україні почалися воєнні дії (наступ денікінських банд), цей перший сімейно-шлюбний кодекс УРСР фактично ніколи не набрав чинності.

Після створення в 1924 році СРСР розпочалися великі кодифікаційні роботи стосовно нового сімейного законодавства. У цей період знову з'являється тенденція до передачі бездоглядних дітей на виховання до сімей трудящих і селян. У 1926 році приймається новий Кодекс законів про сім'ю, опіку, шлюб та акти громадянського стану УРСР.

В Україні виник й інститут патронату, який установлювався Кодексом законів про народну освіту 1922 року. Цей Кодекс, уводячи інститут патронату, на жаль, не здійснював детального його регулювання. Він установлювався як засіб боротьби з бездоглядністю і правопорушеннями та застосовувався до двох категорій неповнолітніх: до дітей, яких випускали з будинків перевиховання, і до неповнолітніх, які потребували поміщення до дитячих закладів з інтернатом у разі відсутності місць у них. Пізніше почали прийматися постанови державних органів про передачу дітей, які залишилися без батьківського піклування, до сімей трудящих і селян.

Так була прийнята постанова ЦВК і РНК РСФРР «Про порядок та умови передання вихованців дитячих будинків у селянські сім'ї» від 5 квітня 1926 року, а також постанова ЦВК і РНК РСФРР «Про порядок і умови передання вихованців дитячих будинків та інших неповнолітніх трудящим в містах та робітничих селищах» від 28 травня 1928 року. Інститут патронату в УРСР будувався на тих же засадах. Постановою РНК УРСР від 11 червня 1940 року було затверджене Положення про порядок патрунування дітей у колгоспах і сім'ях трудящих. На патронат бралися діти від 5 місяців до 16 років на підставі договору. Договори укладалися з відділом охорони здоров'я, якщо дитина ще не досягла чотирьох років, а щодо старших за віком дітей – із відділом освіти [9, с. 475]. Найбільш поши-

реним патронат став у повоєнні роки, коли з'явилася нова хвиля бездоглядних дітей і дітей-сиріт, які потребували батьківського піклування, а держава за допомогою дитячих закладів для таких дітей не спроможна була подолати це стихійне явище. Але з часом інститут патронату починає зникати й після прийняття Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про шлюб і сім'ю в 1968 році залишається тільки в Сімейних кодексах Узбецької та Литовської РСР.

Кодекс про шлюб і сім'ю України було прийнято 20 червня 1969 року й уведено в дію з 1 січня 1970 року. У розділі 4 містились норми щодо регулювання опіки та піклування. Зі змісту статей 120–155 Кодексу про шлюб і сім'ю УРСР випливає, що законодавець детально визначив органи влади, які є органами опіки та піклування, завдання опіки (піклування), порядок її оформлення, вимоги до особи опікуна (піклувальника), його права, обов'язки та відповідальність, підстави припинення опіки (піклування) [9, с. 475]. Варто зауважити, що жодний законодавчий акт у галузі сімейного права, який діяв в Україні до набрання чинності Сімейним кодексом України 2002 року, не містив поняття «форма догляду за дітьми, позбавленими батьківського піклування» або подібного до нього за змістом, хоча й опіка (піклування), і патронат існували здавна й не втратили своєї значущості й зараз саме як такі форми.

Сімейний кодекс України набрав чинності з 1 січня 2004 року. У розділі 4 «Влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування» законодавець передбачав три форми – усиновлення, опіка та піклування й патронат над дітьми (останній реанімовано через понад 40 років забуття).

Отже, опіка (піклування) й патронат, виникнувши понад два тисячоліття тому, пройшли тривалий шлях розвитку, становлення, удосконалення під впливом різноманітних чинників: особливостей історичної епохи, куль-



турного розвитку (у тому числі правової культури), філософських доктрин тощо; увійшли до чинного сімейного законодавства України.

Ключові слова: сімейні правовідносини, шлюб, правове регулювання, Сімейний кодекс, правовий статус дитини.

У статті розглядаються питання розвитку правового регулювання сімейного законодавства про влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Визначається стан проблеми правового регулювання правовідносин щодо влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

В статье рассматриваются вопросы развития правового регулирования семейного законодательства об устройстве детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки. Определяется состояние проблемы правового регулирования правоотношений по устройству детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки.

This article discusses the development of the legal regulation of family law on the placement of children-orphan and children deprived of parental care. Determined by state of the problem of legal regulation of relations on the device of orphans and children deprived of parental care.

Література

1. Стасюк Г. Охорона дітей, позбавлених батьківського піклування, в історичному розвитку / Г. Стасюк // *Право України*. – 2005. – № 2. – С. 108–109.
2. Карпенко О. Сімейні форми утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: проблеми правового реформування / О. Карпенко // *Право України*. – 2001. – № 3. – С. 79.
3. Карпенко О.І. Правові засади утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.І. Карпенко. – Х., 2002. – С. 1.
4. Карпенко О.І. Сучасний стан державної опіки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, в Україні / О.І. Карпенко // *Підприємництво, господарство, право*. – 2000. – № 9. – С. 62–65.
5. Нечаева А.М. Семейное право : [курс лекцій] / А.М. Нечаева. – М. : Юристъ, 1998. – С. 291.
6. Гончаренко В.Д. Хрестоматія з історії держави та права України : [навч. посіб. для юрид. вищих навчальних закладів і фак.] : у 2 т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький ; за ред. члена-кореспондента АПН України В.Д. Гончаренка. – К., 1997. – Т. 1 : 3 найдавніших часів до початку ХХ ст. – 1997. – С. 37.
7. Стасюк Г. Охорона дітей, позбавлених батьківського піклування, в історичному розвитку / Г. Стасюк // *Право України*. – 2005. – № 2. – С. 109.
8. Нечаева А.М. Семейное право : [курс лекцій] / А.М. Нечаева. – М. : Юристъ, 1998. – С. 293.
9. Ромовська З.В. Сімейний кодекс України: Науково-практичний коментар / З.В. Ромовська. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 475.

