



Л. М. Зілковська*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЛАШТУВАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ І ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

Проблеми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, є предметом обговорень і досліджень політиків, соціологів, релігійних діячів, юристів. Однак упорядкування відносин в зазначеній сфері має здійснюватися за певними правилами, законами, оскільки чітке правове регулювання і дотримання законності при влаштуванні дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, є запорукою дотримання прав дитини.

Правовим проблемам влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, було присвячено низку праць за радянських часів, зокрема Н. М. Єршовою¹, О. М. Нечаєвою², І. М. Кузнецовою³, Я. М. Пігач⁴, В. С. Гопанчуком⁵. В Україні правові проблеми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, були предметом досліджень на рівні монографічних досліджень таких науковців як В. П. Мироненко⁶, О. І. Карпенко⁷, В. Ю. Москалюк⁸, О. О. Грабовської⁹, Н. А. Д'ячкова¹⁰, а також автора¹¹. Однак системного аналізу всіх встановлених сімейним законодавством форм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, після прийняття нового СК України до сьогодні проведено не було. Ціллю цієї статті є саме проведення такого аналізу з метою визначення окремих особливостей кожної з форм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, окреслення проблем у правовому регулюванні кожної з них, формулювання пропозицій щодо поліпшення розвитку законодавства в сфері правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

© Зілковська Л. М., 2007

* доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова, кандидат юридичних наук

¹ *Єршова Н. М.* Опека и попечительство над несовершеннолетними: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.03. — М., 1957. — 15 с.

² *Нечаева А. М.* Правовые формы деятельности органов опеки и попечительства по воспитанию несовершеннолетних в семье: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.03. — М., 1969. — 19 с.

³ *Кузнецова И. М.* Законодательство про усыновление и практика его применения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.03. — М., 1984. — 19 с.

⁴ *Пігач Я. М.* Становлення сімейного законодавства Української РСР (1917-1926): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. — Х., 1994. — 19 с.

⁵ *Гопанчук В. С.* Лишение родительских прав: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. — К., 1991. — 19 с.

⁶ *Мироненко В. П.* Відповідальність батьків за неналежне виховання дітей за сімейним та цивільним законодавством України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2001. — 19 с.

⁷ *Карпенко О. І.* Правові засади утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 20 с.

⁸ *Москалюк В. Ю.* Дитячий будинок сімейного типу як форма улаштування дітей, позбавлених батьківського піклування (цивільно-правовий аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2003. — 20 с.

⁹ *Грабовська О. О.* Особливості судочинства в справах про усиновлення (удочеріння) іноземними громадянами дітей, які проживають на території України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2005. — 19 с.

¹⁰ *Д'ячкова Н. А.* Опіка як спосіб охорони майнових прав фізичних осіб: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / НДІ приватного права і підприємництва АПрНУ. — К., 2006. — 21 с.

¹¹ *Зілковська Л. М.* Правове регулювання усиновлення в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2002. — 20 с.



Міжнародне законодавство визнає необхідним для дитини сімейного оточення для повного і гармонійного розвитку її особи, а у разі тимчасового або постійного позбавлення сімейного оточення або неможливості залишення в такому оточенні у разі загрози її власних якнайкращих інтересів, має право на особливий захист і допомогу, що надаються державою.¹² Вітчизняне сімейне законодавство також визнає пріоритет сімейного виховання дитини і має це забезпечувати, а також брати під свою охорону кожную дитину-сироту і дитину, позбавлену батьківського піклування (ст. 5 СК України). Одним із завдань держави, на нашу думку, є не тільки особливий захист і допомога дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, шляхом надання соціальних пільг і преференцій, а й розвиток і популяризація різних форм їх сімейного влаштування.

Перш, ніж розглянути особливості кожної з форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, слід визначитись з цими категоріями дітей. Закон “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” від 13 січня 2005 року¹³ до категорії дитина-сирота відносить дітей, у яких померли чи загинули батьки, а до категорії діти, позбавлені батьківського піклування, — дітей, які залишилися без піклування батьків у зв’язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, розшуком їх органами внутрішніх справ, пов’язаним з ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалою хворобою батьків, яка перешкоджає їм виконувати батьківські обов’язки, а також підкинуті діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовилися батьки, та безпритульні діти. В пропонованій статті ми будемо дотримуватися саме такого визначення поняття “дитина-сирота” і “дитина, позбавлена батьківського піклування”.

Розділ IV СК України, визначає такі форми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування:

- усиновлення (глава 18);
- опіка та піклування над дітьми (глава 19);
- патронат над дітьми (глава 20);
- прийомна сім’я (глава 20¹);
- дитячий будинок сімейного типу (глава 20²).

СК України поняття усиновлення визначає як прийняття усиновлювачем у свою сім’ю особи на правах дочки чи сина, що здійснене на підставі рішення суду, а у разі усиновлення дитини, яка є громадянином України, але проживає за межами України, — на підставі нормативних актів консульської установи або дипломатичного представництва України (ст. 207, 282 СК України). Метою здійснення усиновлення закон визначає найвищі інтереси дитини для забезпечення стабільних та гармонійних умов її життя. На сьогодні СК України досить детально врегулює порядок усиновлення. Пріоритетним напрямком усиновлення, як нами зазначалося раніше, є, безумовно, усиновлення подружжям, внаслідок чого створюється повна сім’я, яка найкраще забезпечує можливості та умови для всебічного фізичного, психічного, морального та духовного розвитку дитини¹⁴. Однак, зважаючи на визнання за одинокою особою права на сім’ю (ч. 3 ст. 3 СК

¹² Конвенція про права дитини від 20.11.1989 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2001. — № 2.

¹³ Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон від 13.01.2005 р. // ВВР. — 2005. — № 6. — Ст. 147.

¹⁴ Зілковська Л. М. Правове регулювання усиновлення в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. — К., 2002. — С. 46.



України), немає сенсу забороняти одинокій особі бути усиновлювачем. Усиновлення, напевно, є найоптимальнішою і переважною формою влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Виникнення правовідносин з усиновлення характеризується особливим юридичним складом, специфіка якого полягає в одночасному виникненні сімейних правовідносин і припиненні або інших сімейних відносин, або відносин з опіки та піклування. В науковій літературі поняття усиновлення як форма влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, викликає найменше суперечок. Ми ж обстоюємо позицію, що усиновленням є прийняття усиновлювачем у свою сім'ю особи, що здійснене на підставі рішення суду (юридичного акта), внаслідок якого між усиновлювачем та його родичами, з однієї сторони, та усиновлюваним і його нащадками — з іншої сторони, виникають такі ж права та обов'язки, як між батьками і дітьми, а також родичами за походженням.

Правова регламентація такої форми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування як опіка та піклування здійснюється цивільним і сімейним законодавством України. Однак ЦК України та СК України не надають визначення поняттю опіки та піклування, визначаючи тільки їх мету та завдання — опіка та піклування встановлюються з метою забезпечення особистих немайнових і майнових прав та інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, а також повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки (ч. 1 ст. 55 ЦК України).

Певні розбіжності містяться в ЦК України і СК України стосовно вибору терміну, яким позначаються особи, які потребують опіки та піклування. ЦК стосовно дітей визначає, що опіка встановлюється над малолітніми особами, які позбавлені батьківського піклування, а піклування встановлюється над неповнолітніми особами, які позбавлені батьківського піклування (ст. 58, 59 ЦК України). Ст. 243 СК України визначає категорію дітей, над якими встановлюється опіка, піклування — це діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування. Передусім впадає в око відмінність у визначенні категорії дітей, які потребують опіки та піклування. Як бачимо, ЦК не виділяє як окрему категорію поняття “діти-сироти” і взагалі не оперує поняттям “діти” при визначенні осіб, які не досягли повноліття, що потребують опіки та піклування, і визначає їх як “малолітні особи” та “неповнолітні особи”. Натомість в СК України використано такі терміни, як “малолітня дитина” та “неповнолітня дитина” (ст. 6 та інші СК України).

Зрозуміло, що поняття “діти, позбавлені батьківського піклування”, є більш широким і може включати в себе і поняття “дитина-сирота”. На нашу думку, цивільне законодавство також має містити певне уточнення щодо визначення кола осіб, які належать до поняття “осіб, позбавлених батьківського піклування”. Для прикладу можна навести досвід правового регулювання опіки та піклування в РФ, ЦК якої містить узагальнююче положення щодо категорії неповнолітніх, над якими встановлюється опіка і піклування. Ч. 3 ст. 31 ЦК РФ встановлює, що опіка і піклування над неповнолітніми встановлюються за відсутності у них батьків, усиновлювачів, позбавленні судом батьків батьківських прав, а також у випадках, коли такі громадяни з інших причин залишились без батьківського піклування, зокрема, коли батьки ухиляються від їх виховання або захисту їхніх прав та інтересів¹⁵.

Однією з особливостей такої форми влаштування дітей як опіка та піклування є те, що опіка та піклування не тягнуть тих наслідків, які встановлені законодавством при усиновленні, зокрема, щодо взаємного існування прав та обов'язків між усиновленим і усиновлювачем в сфері спадкування.

¹⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации. С постатейным приложением материалов практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации / Сост. Д. В. Мурзин. — М.: НОРМА, 2001. — С. 64.



Слід зазначити, що ст. 56 ЦК України передбачає прийняття закону, який би визначав органи, на які покладено здійснення опіки та піклування, їх права та обов'язки щодо забезпечення прав та інтересів фізичних осіб, які потребують опіки та піклування, та інших нормативно-правових актів. Прийнятий Закон "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування", на нашу думку, не відповідає завданням держави в сфері забезпечення і захисту соціальних прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, оскільки поза його увагою залишилося багато питань у цій сфері суспільного життя. На сьогодні органи опіки та піклування продовжують користуватися в своїй діяльності й Правилами опіки та піклування, затвердженими Наказом Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України 26.05.1999 р. № 34/166/131/88¹⁶, незважаючи на те, що вони вже застаріли, однак за відсутності іншого нормативно-правового акту, який би відповідав вимогам ЦК України та СК України, і більш детально врегулював повноваження органів опіки та піклування в сфері захисту особистих немайнових прав та інтересів дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також особливості їхнього влаштування, вони вимушені використовувати в своїй діяльності й їх.

Серед інших нормативно-правових актів, існування яких передбачає ЦК України, слід назвати досі не прийнятий нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, який би визначав підстави виникнення права на оплату послуг опікуна та піклувальника, її розмір та порядок виплати (ст. 73).

Що стосується такої форми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, як патронат, то тут у правовому регулюванні також дуже багато суперечностей і "білих плям". СК України, не надаючи визначення поняттю "патронат" або "патронатне виховання", в ст. 252 визначає поняття договору про патронат. За договором про патронат орган опіки та піклування передає дитину-сироту або дитину, позбавлену батьківського піклування, на виховання у сім'ю іншої особи (патронатного вихователя) до досягнення дитиною повноліття, за плату. Слід зауважити, що СК України, визначаючи в ст. 255, що патронатний вихователь має захищати дитину, її права та інтереси як опікун або піклувальник без спеціальних на те повноважень, водночас не встановлює правила, що патронатному вихователю надається статус опікуна або піклувальника і не встановлює тих заборон, зокрема, в сфері здійснення правочинів, які встановлені для опікуна та піклувальника.

Стосовно такої форми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування як влаштування в прийомну сім'ю, слід сказати, що СК України в ст. 256¹ дає таке визначення прийомної сім'ї — це сім'я, яка добровільно взяла на виховання та спільне проживання від одного до чотирьох дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Тут також слід відзначити, що СК України, визначаючи в ч. 4 ст. 256² те, що прийомні батьки є законними представниками прийомних дітей і діють без спеціальних на те повноважень як опікуни або піклувальники, не встановлює тих вимог, які висуваються до опікунів та піклувальників, що, на нашу думку, має бути виправлене. Хоча, зауважимо, що правові основи створення прийомної сім'ї є більш врегульованими порівняно з патронатним вихованням. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 року № 565¹⁷ затверджено

¹⁶ Про затвердження Правил опіки та піклування: Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України 26.05.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 26. — Ст. 1252.

¹⁷ Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 р. // ОВУ. — 2002. — № 18. — Ст. 925.



Положення про прийомну сім'ю і, як додаток до нього, — Договір про влаштування дітей на виховання та спільне проживання у прийомній сім'ї. Слід відзначити, що ч. 4 ст. 256⁴ СК України передбачає затвердження Кабінетом Міністрів України Положення про прийомну сім'ю та типовий договір про влаштування дітей до прийомної сім'ї. На нашу думку, така термінологічна неузгодженість в назві договору має бути усунута.

Що стосується влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, то ст. 256⁵ СК України визначає дитячий будинок сімейного типу як окрему сім'ю, що створюється за бажанням подружжя або окремої особи, яка не перебуває у шлюбі, для забезпечення сімейним вихованням та спільного проживання не менш як п'яти дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 року № 564 затверджено Положення про дитячий будинок сімейного типу, і як додаток до нього, — Угоду про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу. Тут також простежується термінологічна неузгодженість щодо назви договору про влаштування дітей до дитячого будинку сімейного типу, оскільки ч. 4 ст. 256⁸ СК України називає його “Типовий договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу”. Слід також зважати на те, що законодавець відмовився від використання такого терміну в цивільному законодавстві як “угода”.

Проаналізувавши законодавство України в сфері регулювання форм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, визначивши певні його особливості і недоліки, головним, на нашу думку, є те, що поза правовим регулюванням залишилося власне визначення поняття форма влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Зважаючи на викладене, пропонуємо під формою влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування розуміти законодавчо встановлений порядок передання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, в сім'ю або дитячу установу і забезпечення їм умов виховання, духовного та фізичного розвитку, здобуття освіти, налагодження відпочинку, забезпечення умов для прояву їхніх здібностей, захисту їхніх прав та інтересів. Це визначення, на нашу думку, має передувати нормам СК України, які врегульовують форми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (усиновлення, опіку та піклування над дітьми, патронат над дітьми, прийомну сім'ю, дитячий будинок сімейного типу). Пропонуємо доповнити Розділ IV СК України “Влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування” преамбулою, в якій закріпити пропоноване загальне визначення поняття “форма влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування”.

Крім цього, слід зробити висновок, що діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, на сьогодні мають слабку соціальну захищеність через недосконалість законодавства в цій сфері правового регулювання суспільних відносин. Тому існує необхідність вжиття термінових, дійових заходів для суттєвого поліпшення законодавчого регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування шляхом внесення відповідних змін до чинних підзаконних нормативних актів з метою їх відповідності вимогам СК України і ЦК України, а також прийняття нормативно-правових актів, передбачених ЦК України і СК України, які на сьогодні не прийнято.

Зауважимо, що розглянутими питаннями не вичерпується вся проблематика правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Порушені в статті проблеми законодавчого регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, потребують подальшого детального вивчення в сфері кожної з його форм.