

ОПІКА (ПІКЛУВАННЯ) НАД ДІТЬМИ ЯК ВИД СОЦІАЛЬНОГО ПІКЛУВАННЯ

© Дутко А. О., 2015

Аналізується опіка (піклування) як вид соціального піклування. Стверджується, що опіка (піклування) є особливою формою державної турботи про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Розмежовано опіку та піклування у цивільному та сімейному праві. Зроблено висновок про необхідність узгодження норм різної галузевої належності.

Ключові слова: соціальне піклування, опіка, піклування, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, встановлення опіки (піклування).

А. О. Дутко

ОПЕКА (ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО) НАД ДЕТЬМИ КАК ВИД СОЦИАЛЬНОЙ ЗАБОТЫ

Анализируется опека и попечительство как межотраслевой институт. Утверждается, что опека (попечительство) является особой формой государственной заботы о детях, оставшихся без попечения родителей, и совершеннолетних лиц, нуждающихся в помощи по обеспечению их прав и интересов. Разграничено опеку и попечительство в гражданском и семейном праве. Делается вывод о необходимости согласования норм различной отраслевой принадлежности.

Ключевые слова: социальная забота, опека, попечительство, дети-сироты, дети, лишённые родительской опеки, установление опеки (попечительства).

А. О. Dutko

GUARDIANSHIP (CUSTODY) OVER CHILDREN AS A FORM OF SOCIAL CARE

The analysis of guardianship and custody as interdisciplinary institute. It is alleged that guardianship (custody) is a special form of state care for children left without parental care and adults who need help to ensure their rights and interests. The author distinguishes between guardianship in civil and family law. The conclusion about the need to harmonize regulations in various industrial branches.

Key words: social concern, guardianship, custody, orphans, children deprived of parental care, establishing guardianship (custody).

Постановка проблеми. Становлення України як незалежної правової держави з ринковою економікою є важким випробуванням для багатьох членів нашого суспільства, особливо дітей. Значна частина громадян України не змогла адаптуватись до умов безробіття і змушена була їхати за кордон на заробітки. Багато хто з батьків внаслідок падіння життєвого рівня стали алкоголіками,

наркоманами чи потрапили до місць позбавлення волі, а їхні діти залишилися без батьківського догляду і піклування. Тому перед державою і суспільством актуалізувалось завдання соціального захисту таких дітей.

Опіка (піклування) була і залишається найпоширенішою правовою формою влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Так, у 2014 р. в Україні близько 8 тис. дітей, які залишилися без піклування батьків, були передані під опіку (піклування). У цій формі закладено величезний позитивний потенціал, що дає змогу влаштувати долю дитини якнайкраще, з одного боку, наближено до проживання в сім'ї, а з іншого, – забезпечує контроль за дотриманням прав та інтересів дитини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Характеризуючи стан дослідження тематики правового регулювання опіки та піклування, необхідно зазначити, що кількість науковців, які звертають увагу на цю сферу суспільного життя, поступово збільшується. Серед них потрібно назвати таких провідних фахівців-правознавців: Л. М. Баранову, В. І. Борисову, В. С. Гопанчука, І. В. Жилінкову, Н. С. Кузнецову, С. Є. Морозову, З. В. Ромовську, Ю. С. Червоного, Я. М. Шевченко та ін.

Проте ці автори досліджують загальні питання правового регулювання опіки (піклування), підстави встановлення опіки (піклування), права та обов'язки опікуна (піклувальника) та підопічних тощо.

Мета роботи – проаналізувати інститут опіки (піклування) як вид соціального піклування.

Виклад основного матеріалу. Соціальне піклування – комплекс засобів для створення нормального соціального середовища для життєдіяльності дітей. Своєю чергою, в соціології під соціальним середовищем розуміють оточуючий людину соціальний світ (соціум), який включає суспільні (матеріальні та духовні) умови становлення, існування, розвитку та діяльності людей, які тісно пов'язані з суспільними відносинами, у які вони вступають; сукупність умов існування людини та суспільства, тобто економічні, політичні, соціальні, духовні, територіальні умови, що впливають на становлення особистості.

У ст. 3 Конституції України [1] передбачено, що "... людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави".

Сімейний кодекс України [2] закріпив положення, які містяться в принципі 2 Декларації прав дитини, прийнятої 20.11.1959 р. [3], щодо охорони прав дитини, де записано: "Дитині законом або іншими засобами повинен бути забезпечений соціальний захист і надані можливості та сприятливі умови, які дозволяють їй розвиватися фізично, розумово, морально, духовно та в соціальному відношенні здоровими і нормальними в умовах свободи та гідності. Видаючи з цією метою закони, головним міркуванням має бути найкраще забезпечення інтересів дитини".

Національним законодавством, зокрема ст. 10 закону України "Про охорону дитинства" від 26.04.2001 р. [4], передбачено, що: "Держава через органи опіки та піклування у порядку, встановленому законодавством, надає дитині та особам, які піклуються про неї, необхідну допомогу у запобіганні та виявленні випадків жорстокого поводження з дитиною, передачі інформації про ці випадки тощо.

Дитина може особисто звернутися до органу опіки та піклування, служби у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, інших уповноважених органів за захистом своїх прав".

Видом соціального піклування є опіка (піклування) над дітьми, як форма найвдалішого вирішення проблем влаштування малолітніх та неповнолітніх, забезпечення їх належними умовами життя, харчування, освіти, виховання. Ця форма піклування над дітьми є одним з традиційних

інститутів забезпечення гарантованих державою конституційних прав громадян на захист їх законних інтересів.

Законодавством визначені різні форми соціального піклування про дітей, які залишилися без батьківського піклування. Це усиновлення, опіка і піклування, влаштування дітей на виховання в сім'ї громадян (патронат), створення прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, влаштування дітей у будинки дитини, дитячі будинки, школи-інтернати на повне державне утримання. Основною метою діяльності усіх перелічених закладів є створення їх вихованцям необхідних умов для всебічного і гармонійного розвитку, підготовки для самостійного життя і праці.

Правове регулювання опіки та піклування за чинним сімейним законодавством України динамічно розвивається. Так, по-перше, воно збагатилося положеннями фактично усіх основних міжнародно-правових актів з питань захисту прав дітей. По-друге, правові норми Сімейного кодексу України з питань опіки та піклування системно узгоджені з відповідними положеннями Цивільного кодексу України.

У сімейному праві опіка та піклування розглядаються як передача дітей, позбавлених батьківського піклування, іншим особам з метою виховання та захисту їх майнових і особистих прав.

Тим часом зміни, що відбулися у цивільному та сімейному законодавстві та у цивілістичній науці, зумовлюють потребу в реформуванні інституту опіки та піклування. Змінилося уявлення про місце сімейного права в системі права, почастишало застосування нетипових договорів, проявляється тенденція до розширення сфери участі держави у цивільних правовідносинах, активно розробляється теорія послуг. Ці обставини є важливими передумовами для обговорення можливості застосування цивільно- та сімейно-правових механізмів щодо відносин опіки та піклування. У цій формі закладений величезний позитивний потенціал, що дає можливість влаштувати долю дитини якнайкраще, з одного боку, наблизившись до проживання в сім'ї, а з іншого, – забезпечує контроль за дотриманням прав та інтересів дитини.

Механізм правового регулювання опіки і піклування зумовлений тим, що у правовій доктрині опіка та піклування розглядається переважно як комплексний інститут сімейного та цивільного права. Включення норм про опіку та піклування до ЦК України повністю відповідає загальній концепції ЦК як кодексу приватного права. Водночас в СК України міститься гл. 19 “Опіка та піклування над дітьми”, яка регулює опіку та піклування над дітьми як правову форму влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. При цьому норми ЦК України застосовуються до опіки та піклування щодо дітей, відповідно до ст. 8 СК України про застосування дорегулювання сімейних відносин ЦК України.

Л. Ю. Михеєва досліджує опіку та піклування у кількох аспектах: як вид соціального піклування, як систему правовідносин і як інститут законодавства. Опіка та піклування як вид соціального піклування являє собою універсальну форму індивідуального тимчасового влаштування, яка: 1) регулюється нормами різної галузевої належності; 2) призначена для заповнення відсутньої дієздатності підопічної особи, а також у необхідних випадках для забезпечення інших її інтересів (наприклад, додаткова мета опіки над дітьми – їх виховання); 3) полягає у виконанні опікуном (піклувальником) юридичних або (і) фактичних дій в інтересах підопічного; 4) виконує загальнодержавні завдання, тому її встановлення і належне здійснення повинні забезпечуватися організаційною та контрольною діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування [5].

Питання про правову природу опіки над неповнолітніми вважається спірним, оскільки поняття опіки належить до комплексних. Як відомо, з одного боку, це спосіб поповнення дієздатності дитини, з іншого, – своєрідний інститут представництва, без якого фактично неможливо захищати права та інтереси неповнолітніх дітей.

Перед інститутом опіки та піклування стоять завдання забезпечення: 1) встановлення опіки та піклування над дітьми, які цього потребують; 2) захисту прав та інтересів дітей, які перебувають

під опікою і піклуванням; 3) мінімального рівня забезпечення життя дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням; 4) державної підтримки громадян, які виконують обов'язки опікунів і піклувальників; 5) виконання органами опіки та піклування покладених на них функцій.

Діти, які перебувають під опікою (піклуванням), мають особливе правове становище як учасники сімейних правовідносин. Втрата батьківського піклування з тієї чи іншої причини є підставою для набуття дітьми додаткового комплексу прав не тільки в сімейних, а й в інших правовідносинах. При цьому деякі права, якими наділяється дитина в сім'ї (право на виховання, на захист, на спілкування з батьками тощо), набувають особливого змісту і форми реалізації, якщо ці права належать дитині, яка залишилася без піклування батьків.

Ці обставини дають змогу стверджувати про самостійний характер і специфіку правовідносин з виховання дітей, які перебувають під опікою (піклуванням). Погоджуємось з С. Є. Морозовою, яка вважає за необхідне доповнити ст. 4 СК України "Дитина має право жити і виховуватись в сім'ї. За відсутності батьків, при позбавленні їх батьківських прав і в інших випадках втрати батьківського піклування, право дитини на виховання в сім'ї забезпечується органом опіки та піклування. Вилучення дитини з кровної сім'ї і передання її на постійне виховання в іншу сім'ю є виключною мірою і має застосовуватись лише у випадках, коли проживання дитини у кровній сім'ї шкодить її інтересам" [6, с. 13].

Основною метою вдосконалення традиційної системи влаштування дітей, які залишилися без піклування батьків, є забезпечення інтересів дитини та особи, яка взяла її на виховання, зазначає Т. О. Урумова. Опіка (піклування), з одного боку, дає можливість влаштувати долю дитини в умовах, наближених до проживання в сім'ї, з іншого, – надає можливість встановлювати контроль за дотриманням прав та інтересів дитини [7].

Між тим встановлення опіки та піклування стосовно дитини, яка позбавлена батьківського піклування, не є обов'язковим. У випадках, передбачених законом, інші особи, насамперед близькі родичі, можуть без встановлення над дитиною опіки і без призначення їх опікунами, звертатися з позовами до суду про захист прав та інтересів такої дитини або брати участь у її вихованні. Закон зараховує до таких осіб бабусю, дідуся, сестру, брата, мачуху, вітчима, особу, яка взяла у свою сім'ю таку дитину ("фактичного вихователя") – статті 258, 260, 261, 262 СК України. Такі особи здійснюють функції соціального піклування.

На нашу думку, потрібно інституалізувати опіку і піклування, як два самостійні інститути права, що дасть змогу уточнити межі правової поведінки опікуна, піклувальника і підопічного, а також порядок належного формування правових підходів до проблеми захисту інтересів дітей, які залишилися без батьківського піклування.

На думку науковців, у сфері правового регулювання відносин опіки та піклування сьогодні існують істотні недоліки: не розроблені теоретичні положення стосовно особливостей механізму правового регулювання у цій сфері; не визначений в належний спосіб понятійний апарат; у чинних правових актах недостатньо чітко розмежована компетенція органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо здійснення опіки та піклування; фактично не передбачається участь громадськості у виконанні завдань опіки та піклування; відсутня чіткість у визначенні правового статусу підопічних тощо [8].

Для подолання виявлених недоліків, на наш погляд, необхідно прийняти спеціальний закон про опіку та піклування в Україні з визначенням відповідного понятійного апарата цієї сфери; деталізувати правове регулювання опіки та піклування щодо застосування відповідальності за правопорушення у цій сфері; визначити правові форми залучення суспільно-політичних організацій до виконання завдань опіки та піклування.

Доцільно також зосередити увагу на питаннях адаптації цього правового інституту до права Європи та міжнародно-правових актів. Реалізація цих пропозицій, на наш погляд, сприяла б подальшому удосконаленню правового регулювання відносин у сфері опіки та піклування над дітьми.

Сьогодні Європейський Союз, прагнучи втілити в життя єдині заходи в проведенні практики державної політики підтримки сім'ї за загальною для усіх держав схемою, позитивно оцінює зусилля, які робляться у цьому напрямку: забезпечення державою достатньої допомоги та якісних послуг в галузі дитячого виховання, освіти та догляду. Концепції та програми демографічного розвитку України повинні враховувати досягнення сучасної європейської науки і практики, які накопичили великий досвід методологічних розробок і величезний фактичний матеріал для вивчення та аналізу проблем проведення сімейної політики в окремих країнах, регіонах і світу загалом.

Висновки. Назріла необхідність систематизації норм про опіку та її види, перетворення їх сукупності в систему. З урахуванням різногалузевого характеру норм, які містяться в інституті опіки та піклування, доцільно прийняти закон "Про опіку і піклування". На рівні такого законодавчого акта повинні бути чітко зафіксовані в імперативній формі: принципи, завдання інституту, система законодавства про опіку та піклування, завдання та повноваження органів опіки та піклування, вимоги до особистості опікуна (піклувальника), положення про відповідальність органів опіки та піклування, а також опікунів (піклувальників). Диспозитивний характер можуть мати тільки положення, що стосуються умов виконання опікунами (піклувальниками) своїх обов'язків, що уможливить надати опіці і піклуванню необхідну динаміку, використовувати при встановленні опіки та піклування як немайнові, так і майнові інтереси осіб, які бажають стати опікунами та піклувальниками.

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – Ст. 135. 3. Декларація прав дитини від 20.11.1959 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_384. 4. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-П. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua. 5. Михеева Л. Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 // Л. Ю. Михеева. – Барнаул, 2003. – 405 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dslib.net>. 6. Морозова С. Є. Правове регулювання опіки та піклування за цивільним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.03. "Цивільне право та цивільний процес, сімейне право, міжнародне приватне право" / С. Є. Морозова. – Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. Корещького. – К., 2011. – 20 с. 7. Урумова Т. О. Опекa и попечительство над несовершеннолетними детьми : актуальные проблемы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Т. О. Урумова – М., 2009. – 145 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dslib.net>. 8. Магдесян Г. А. Теоретические аспекты гражданско-правового регулирования опеки и попечительства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Г. А. Магдесян. – М., 2009. – 201 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dslib.net>.