

УДК 347.642

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.31>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ ЗА ЧАСИ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

Сьомін О.С.,

*аспірант кафедри цивільного,
трудового та господарського права
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара*

Сьомін О.С. Нормативно-правовий аналіз історичного розвитку інституту опіки та піклування за часи Незалежної України.

В даній науковій статті було проведено нормативно-правовий аналіз історичного розвитку інституту опіки та піклування за часи незалежної України. Першочергово нами було виділено періоди зародження та розвитку інституту опіки та піклування з часів Київської Русі, часів перебування українських земель у складі Литви та Польщі, часів російської імперії, радянського періоду. Зосереджено увагу на основних нормативно-правових актах незалежної України стосовно положень про опіку та піклування. Так, були проаналізовані положення Конституції України, Наказу «Про затвердження Правил опіки та піклування», Сімейного кодексу України, Цивільного кодексу України та інших законів України. Проаналізовані поняття опіки та піклування, норми про права підопічних, права опікунів та піклувальників, положення про майно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, про майно осіб з інвалідністю, засади припинення опіки та піклування. Проаналізовано також положення про державну допомогу, виплати стимулюючого та компенсуючого характеру, надбавки дітям-сиротам, особам з інвалідністю, дітям, позбавленим батьківського піклування, які затверджуються Кабінетом Міністрів України з урахуванням постійної зміни прожиткового мінімуму, встановленого для даних категорій осіб. Відзначено про приєднання України до міжнародно-правових актів у сфері опіки та піклування. Враховано зміни до українського законодавства стосовно внутрішньо переміщених осіб, які потребують опіки або піклування. Також увагу було приділено сучасному періоду, зокрема після введення в Україні правового режиму воєнного стану та відповідній зміні положень про опіку та піклування в цей період – в частині збільшення ролі держави у нагляді і контролі за дотриманням прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, і процедури їх влаштування.

Ключові слова: опіка; піклування; діти-сироти; діти, позбавлені батьківського піклування; особи з інвалідністю; усиновлення, воєнний стан в Україні.

Syomin O. Regulatory and legal analysis of the historical development of the institute of guardianship and care in the times of independent Ukraine.

In this scientific article, a regulatory and legal analysis of the historical development of the institution of guardianship and care during the times of independent Ukraine was carried out. First of all, we highlighted the periods of origin and development of the institution of guardianship and care from the times of Kyivan Rus, the times when the Ukrainian lands were part of Lithuania and Poland, the times of the Russian empire, and the Soviet period. Attention is focused on the main legal acts of independent Ukraine regarding guardianship and guardianship provisions. Thus, the provisions of the Constitution of Ukraine, the Order «On Approval of the Rules of Guardianship and Care», the Family Code of Ukraine, the Civil Code of Ukraine and other laws of Ukraine were analyzed. Concepts of guardianship and care, regulations on the rights of wards, the rights of guardians and custodians, provisions on the property of orphans and children deprived of parental care, on the property of persons with disabilities, principles of termination of guardianship and care were analyzed. Provisions on state aid, incentive and compensatory payments, allowances to orphans, persons with disabilities, children deprived of parental care, which are approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine, taking into account the constant change in the subsistence minimum required for these categories of persons, were also analyzed. Ukraine's accession to international law in the field of custody and care was noted. Changes to Ukrainian legislation regarding internally displaced persons in need of guardianship or care are taken into account. Attention was also paid to the modern period, in particular after the introduction of the legal regime of martial law in Ukraine and the corresponding change in the provisions on guardianship and care in this period - in terms of increasing the role of the state in monitoring and controlling the observance of the rights of orphans and children deprived of parental care, and legal procedures for their placement.

Key words: guardianship; care; orphans; children deprived of parental care; persons with disabilities; adoption, martial law in Ukraine.

Постановка проблеми. Важливим питанням сучасності є встановлення опіки або піклування над дітьми в Україні в умовах воєнного часу. Існує нагальна потреба в дослідженні змін до чинного законодавства 2022 року, що є неможливим без повного визначення історичного розвитку інституту опіки та піклування за часи незалежної України. Ми маємо проаналізувати перехідний етап від радянського законодавства до українського, а також визначити, що саме було вдосконалено в законодавстві стосовно опіки і піклування в різні роки незалежної України.

Стан дослідження. Історії розвитку інституту опіки та піклування за часи незалежної України приділяли увагу наступні вчені: Балинська О.М., Дуб'янська Л.А., Дзюба І.В., Зеленіна М.В., Рудий Н.Я. та інші.

Також, за основу нормативно-правової документації було взято Цивільний кодекс України, Сімейний кодекс України, Наказ «Про затвердження Правил опіки та піклування» та інше законодавство України.

Мета цієї роботи полягає у визначенні історичного розвитку інституту опіки та піклування за часи незалежної України.

Виклад основного матеріалу. На початку нашого дослідження слід зазначити, що інститут опіки та піклування формально зародився на українських землях з появою Київської Русі, ще з IX ст. нашої ери і набував поступового розвитку й закріплення в тих чи інших правових документах, або звичаєвому праві. Серед таких документів, в яких були хоча б малі згадки про опіку або піклування можна виділити такі джерела, як «Руська Правда», «Повість минулих літ», Литовські статuti тощо.

В свою чергу І.В. Дзюба та М.В. Зеленіна виділяють такі періоди становлення інституту опіки та піклування: 1) дореволюційний етап: період звичаєвого права; Литовсько-Польський період; період історії російської імперії; 2) післяреволюційний етап: радянський період; період незалежності України [1, с. 49].

Важливим історичним етапом формування сучасного законодавства у сфері опіки та піклування в Україні було законодавство Української РСР часів 1919–1991 років, коли цей інститут вже був чітко закріплений в нормативно-правових документах тих років. Згодом ці акти були перероблені та прийняті нашою державою у новому вигляді з новими правилами.

Цікавим є дослідження О.М. Балинської та Н.Я. Рудого, які визначили сильні та слабкі сторони законодавства Української РСР, серед яких вони виділили, що радянська модель була сильною

завдяки всеосяжності, комплектності, достатній ефективності державного і громадського контролю. Слабкими сторонами ж була відсутність матеріального стимулювання опікуна (піклувальника), недостатність кваліфікації працівників установ для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що спричиняло тяжкі психологічні травми тощо [2, с. 41].

Першим з прийнятих документів за часи незалежної України та найголовнішим стала Конституція України прийнята 28 червня 1996 р., в якій опіці та піклуванню присвячена право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування на їхнє подальше утримання та виховання закріплене державою. Ця норма визначена саме в ст. 52 Конституції України, де вказано: утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей [3].

Важливого поштовху для розвитку інституту опіки та піклуванню й подальшого його закріплення в інших нормативно-правових актів став Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження Правил опіки та піклування» від 26 травня 1999 р. в якому вже було визначено поняття опіки та піклування, а також їхню мету, органи, які приймають рішення щодо опіки і піклування, засади установа опіки та піклування, права та обов'язки опікунів і піклувальників, а також підстави та порядок припинення опіки і піклування.

Так, вищезазначеним Наказом було визначено, що опіка (піклування) є особливою формою державної турботи про неповнолітніх дітей, що залишились без піклування батьків, та повнолітніх осіб, які потребують допомоги щодо забезпечення їх прав та інтересів. Також, було визначено, що опіка (піклування) встановлюється для забезпечення виховання неповнолітніх дітей, які внаслідок смерті батьків, хвороби батьків або позбавлення їх батьківських прав чи з інших причин залишились без батьківського піклування, а також для захисту особистих і майнових прав та інтересів цих дітей [4].

Ми вважаємо, що саме цей Наказ став основою для подальших змін до сучасного законодавства України. Завдяки цьому Наказу також було прийнято ряд законів та внесені зміни до кодексів України.

Важливого місця питанню опіки та піклування було приділено в Сімейному кодексі України (далі – СК України) прийнятому від 10 січня 2002 року. Так, в СК України опіка та піклування над дітьми була виокремлена в окрему Главу 19 Розділу IV. Вже чітко визначено, що опіка,

підкування встановлюється над дітьми-сиротами і дітьми, позбавленими батьківського підкування.

В ч. 2 ст. 243 СК України закріплені вікові рамки, за якими опіка встановлюється над дитиною, яка не досягла чотирнадцяти років, а підкування над дитиною у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років.

В ст. 244 вказані вимоги до осіб, які можуть бути опікунами або підкувальниками дитини. Так, опікуном, підкувальником дитини може бути за її згодою повнолітня дієздатна особа, при цьому органи опіки та підкування враховують особисті якості особи, її здатність до виховання дитини, ставлення до неї, а також бажання самої дитини. В свою чергу, у ст. 212 вказані особи, які не можуть бути усиновлювачами: обмежені у дієздатності; визнані недієздатними; позбавлені батьківських прав, якщо ці права не були поновлені; були усиновлювачами (опікунами, підкувальниками, прийомними батьками, батьками-вихователями) іншої дитини, але усиновлення було скасовано або визнано недійсним (було припинено опіку, підкування чи діяльність прийомної сім'ї або дитячого будинку сімейного типу) з їхньої вини; перебувають на обліку або на лікуванні у психоневрологічному чи наркологічному диспансері; зловживають спиртними напоями або наркотичними засобами; не мають постійного місця проживання та постійного заробітку (доходу); страждають на хвороби, перелік яких затверджений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я; є іноземцями, які не перебувають у шлюбі, крім випадків, коли іноземець є родичем дитини; були засуджені за кримінальні правопорушення; за станом здоров'я потребують постійного стороннього догляду; є особами без громадянства тощо [5].

Як бачимо, до опікунів та підкувальників встановлено чіткі вимоги, закріплені в законодавстві України. Слід зазначити, що основною вимогою до встановлення опіки та підкування над дитиною є саме бажання дитини бути усиновленою. При цьому, першочерговими особами, які претендують на опіку та підкування будуть найближчі родичі дитини, якщо ж вони не бажають усиновити дитину, тоді вона чекає на інших осіб, які виявлять бажання її усиновити.

Варто також додати позицію Л.А. Дуб'янської про ще одну вимогу до опікунів та підкувальників, а саме проживання з підопічними, так як така особа повинна брати активну участь в житті особи, над якою вона піклується, для повноцінного формування особистості дитини [6, с. 2].

Положення про опіку та підкування також були встановлені в прийнятому від 16 січня 2003 року Цивільному кодексі України (далі – ЦК України) в Главі 6 Підрозділі 1 Розділу II.

В ст. 55 ЦК України перелік осіб, над якими встановлюється опіка та підкування вже більш розширений. В цій статті вказано, що опіка та підкування встановлюється з метою забезпечення особистих немайнових і майнових прав та інтересів не тільки малолітніх і неповнолітніх осіб, а також повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки.

Також цивільним законодавством були закріплені норми про: обов'язок повідомляти органи опіки та підкування про фізичних осіб, які потребують опіки або підкування; встановлення опіки та підкування судом або органом опіки та підкування; правочини, які не може вчиняти опікун; правочини, на вчинення яких підкувальник не може давати згоду; правочини, які вчиняються з дозволу органу опіки та підкування; управління майном особи над якою встановлено опіку; опіку над майном.

Особливої уваги заслуговують ст. 76 та ст. 77 ЦК України про припинення опіки та припинення підкування. Так, припинення опіки відбувається: у разі передачі малолітньої особи батькам (усиновлювачам); у разі досягнення підопічним чотирнадцяти років; у разі поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, яка була визнана недієздатною. Припинення підкування ж відбувається у разі: досягнення фізичною особою повноліття; реєстрації шлюбу неповнолітньої особи; надання неповнолітній особі повної цивільної дієздатності; поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, цивільна дієздатність якої була обмежена [7].

Ще одним з подальших законів про опіку та підкування став Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського підкування» від 13 січня 2005 р. У вказаному Законі опіка та підкування були визначені як форми влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського підкування, було визначено поняття батьків-вихователів, опікунів й підкувальників, форму влаштування під опіку або підкування дітей у прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу.

У вищезазначеному Законі також була закріплена норма про фінансування заходів щодо забезпечення соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського підкування, за якою витрати на їх утримання у сім'ях опікунів, прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу фінансуються з державного або обласних бюджетів.

Важливим також є функції органів опіки і підкування, які зазначені в ст. 11 вищезазначеного Закону, а саме вказано, що органи опіки та підкування забезпечують вирішення питань щодо:

– встановлення статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського підкування;

– надання опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, та застосування інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;

– соціального захисту і захисту особистих, майнових, житлових прав та інтересів дітей;

– забезпечення пріоритетних форм влаштування дітей-сиріт та 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) та іншого майна, власником якого є дитина;

– подання заяв, клопотань, позовів про захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [8].

Окремого питання набуває встановлення опіки або піклування над особою з інвалідністю. Дані норми закріплені в Законі України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» де в ст. 4 вказано, що соціальний захист осіб з інвалідністю є складовою діяльності держави щодо забезпечення прав і можливостей осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами та полягає у наданні пенсії, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду.

Також, ст. 33 вищезазначеного Закону вказано, що діти з інвалідністю з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які проживають у сім'ях піклувальників, прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, державних або інших соціальних установах, після досягнення повноліття мають право на позачергове одержання житла і матеріальну допомогу на його упорядкування у разі, якщо за висновком медико-соціальної експертизи вони можуть здійснювати самообслуговування і вести самостійний спосіб життя. [9].

Тобто, як бачимо держава встановила право осіб з інвалідністю після досягнення ними повноліття на отримання житла та матеріальної допомоги, що свідчить про підтримку цієї ланки населення України, як найбільш уразливого. Нажаль, сучасна практика свідчить про корисну мотивацію опікунів та піклувальників, які виховують дітей з інвалідністю, на подальше отримання житла для своїх цілей.

Положення про виплату опікунам та піклувальникам над особами з інвалідністю закріплені в Законі України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю». Статтю 3 вказаного Закону визначено, що надбавка на догляд за дитиною з інвалідністю віком до 18 років призначається одному з батьків, усиновителів, опікуну, піклувальнику, які не працюють, не навчаються (крім заочної фор-

ми навчання), не проходять службу, не займають виборну посаду і фактично здійснюють догляд за дитиною з інвалідністю. Надбавка на догляд за дитиною з інвалідністю віком до 18 років також призначається одному з батьків, усиновителів, опікуну, піклувальнику, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами, у відпустці без збереження заробітної плати, у разі якщо дитина з інвалідністю потребує домашнього догляду, і вони фактично здійснюють догляд за дитиною з інвалідністю. Одному з батьків, прийомних батьків, батьків-вихователів дитячого будинку сімейного типу, усиновителів, опікуну, піклувальнику надбавка на догляд за дитиною з інвалідністю підгрупи А, а також одинокій матері (одинокому батьку) надбавка на догляд за дитиною з інвалідністю призначається незалежно від факту роботи, навчання, служби [10].

Варто звернутися і до міжнародного права, учасником якого є Україна. Так, Україна, від 6 березня 2008 р. приєдналась до положень Європейської конвенції про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми. Основними положеннями цієї Конвенції є співпраця Договірних Держав співробітничати один з одним стосовно встановлення опіки або піклування над їхніми громадянами – громадянами з інших країн-членів Конвенції [11].

Усі вищезазначені нормативно-правові акти є базовими для інституту опіки та піклування, подальші зміни в період з 2009 по 2021 роки були внесені саме в ці акти. Серед основних змін можна відзначити закріплення статусу опіки та піклування внутрішньо переміщених осіб в 2014 році визначені Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» а також затверджені порядки виплат та розмірів соціальної стипендії, посадового окладу дітей-сиріт, осіб з інвалідністю та осіб, позбавлених батьківського піклування, розміри виплат яких змінюються кожного року.

Дуже важливим питанням сьогодення стають внесені зміни до усіх нормативно-правових актів пов'язаних з опікою та піклуванням у зв'язку з воєнним станом в Україні. Так, Кабінет Міністрів України підтримав ініціативу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій (далі – Мінреінтеграції). На сайті Мінреінтеграції 23.08.2022 р. було опубліковане наступне повідомлення – «сім'ї, а також патронатні вихователі та дитячі будинки, які виховують прийомних дітей-сиріт чи позбавлених батьківського піклування, можуть втратити право опікувати їх, якщо наражають своїх вихованців на великий ризик та відмовляються від обов'язкової евакуації» [12].

За повідомленням Міністерства соціальної політики України від 03.09.2022 р. за час дії воєнного стану та на даний час в евакуації перебувають 3521 дитина, які мають статус дітей-сиріт, або ді-

тей, позбавлених батьківського піклування, з них в межах України – 952 дитина, за межі України 2569 дітей [13].

Висновки. Таким чином, здійснивши нормативно-правовий аналіз історичного розвитку інституту опіки та піклування, можна стверджувати про його багатовікове формування, яке починається ще з часів Київської Русі і продовжується в ХХІ столітті в незалежній Україні.

Основні положення про опіку та піклування закріплені в багатьох нормативно-правових актах незалежної України, серед яких Конституція України, Сімейний кодекс України, Цивільний кодекс України, Накази «Про затвердження Правил опіки та піклування», Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» і т.д.

Серед основних змін в політиці опіки та піклування за часи незалежної України можна виділити закріплення прав та обов'язків як опікунів, так і піклувальників, можливості розпорядження майном підопічних, право на отримання житла для осіб з інвалідністю, право на соціальні виплати для дітей-сиріт, осіб з інвалідністю та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також припинення опіки та піклування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дзюба І.В., Зеленіна М.В. Опіка та піклування в цивільному праві України: проблемні питання призначення опікунів та піклувальників. Право і суспільство. Дніпро, 2017. № 3. С. 48–52.
2. Балинська О.М., Рудий Н.Я. Опіка і піклування у другій Речі Посполитій (1918–1939) та Українській РСР: порівняльний аналіз. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. Львів, 2018. № 1. С. 35–42.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.09.2022 р.).
4. 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 від 26.05.1999 р. № 34/166/131/88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99#Text> (дата звернення: 28.09.2022 р.).
5. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 р. № 2947-III. Дата оновлення: 19.02.2022 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 21-22. Ст. 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення: 26.09.2022 р.).
6. Дуб`янська Л. А. Правовий статус опікунів в Україні. Івано-Франківськ, 2018. 4 с. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/11/138-1.pdf> (дата звернення: 26.09.2022 р.).
7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 01.08.2022 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. №№ 40–44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 29.09.2022 р.).
8. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV. Дата оновлення: 31.12.2020 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 6. Ст. 147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15/ed20201231#Text> (дата звернення: 26.09.2022 р.).
9. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII. Дата оновлення: 16.09.2022 р. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 21. Ст. 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text> (дата звернення: 26.09.2022 р.).
10. Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю : Закон України від 16.11.2000 р. № 2109-III. Дата оновлення: 16.09.2022 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2001. № 1. Ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2109-14#Text> (дата звернення: 28.09.2022 р.).
11. Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми від 20.05.1980 р. Ратифікована Законом України № 135-VI від 06.03.2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_327#Text (дата звернення: 27.09.2022 р.).
12. Офіційний вебсайт Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. URL: <https://minre.gov.ua/news/uryad-pidtrymav-iniciativu-minreintegraciyi-vidpovidalnist-za-dituyu-pid-chas-evakuaciyi> (дата звернення: 28.09.2022).
13. Офіційний вебсайт Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/> (дата звернення: 28.09.2022).