

НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ

Розізнаний Є.,

аспірант Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: 0009-0004-8872-0551

e-mail: rdexport22@gmail.com

Розізнаний Є. Національний та зарубіжний досвід визначення правового статусу органів опіки та піклування.

У науковій статті автор провів наукове дослідження особливостей правового статусу органів опіки та піклування в Україні та інших державах. На підставі проведеного дослідження, автор дійшов висновку, що органи опіки та піклування виділяються різні органи влади – місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, окремі відділи цих органів, служби у справах дітей, які функціонують при місцевих державних адміністраціях та місцевих радах, а також консультативні та дорадчі допоміжні органи. В той же час, в науковій літературі зазначається на недоцільності такого широкого переліку органів опіки та піклування та необхідності наділення повноваженнями цих органів лише служб у справах дітей. В сімейно-правовій доктрині немає однаковості щодо визначення повноважень органів опіки та піклування, які стосуються захисту прав і законних інтересів дитини; вони містяться у спеціальному законодавстві, яке однак не повною мірою відповідає одне одному і передбачає наявність ряду органів, які фактично не функціонують або здійснюють діяльність формально, не володіючи належною компетенцією (комісії з питань захисту прав дитини, відділи місцевих державних адміністрацій), або одночасно функціонує два органи, які знаходяться один щодо одного у відносинах підпорядкування (місцеві державні адміністрації та служби у справах дітей). У сімейно-правовій доктрині немає визначеності і в питанні визнання органів опіки та піклування суб'єктами сімейних відносин; окремі науковці відносять їх до суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин або до учасників правовідносин комплексного характеру, які частково сімейними, інші – виділяють як суб'єктів сімейних відносин. Аналогами органів опіки та піклування в державах Європейського Союзу та державах-кандидатах у члени ЄС є різного роду органи, в тому числі квазісудові, які виконують як функції щодо призначення, затвердження або звільнення опікуна, так і наг-

ляду за дотриманням прав дитини її опікуном (у Франції ці функції розділені між «сімейною радою» та «суддею у справах опіки»). Також ці органи приймають рішення у сімейних спорах щодо визначення прізвища дитини, встановлення її походження, її виховання та утримання.

Ключові слова: орган опіки та піклування; правовий статус; права дитини; нагляд; опікун.

Roziznanyi Ye. National and foreign experience in determining the legal status of guardianship bodies.

In the scientific article, the author conducted a scientific study of the peculiarities of the legal status of guardianship and guardianship bodies in Ukraine and other countries. On the basis of the conducted research, the author came to the conclusion that guardianship and guardianship bodies are distinguished by various authorities - local bodies of state executive power and local self-government bodies, separate departments of these bodies, services for children, which function under local state administrations and local councils, and as well as advisory and advisory support bodies. At the same time, the scientific literature notes the inexpediency of such a wide list of guardianship and guardianship bodies and the need to empower these bodies only with services for children. In the family law doctrine, there is no unanimity regarding the definition of the powers of the guardianship and guardianship authorities, which relate to the protection of the rights and legitimate interests of the child; they are contained in special legislation, which, however, does not fully correspond to each other and provides for the presence of a number of bodies that do not actually function or carry out activities formally, without having the appropriate competence (commissions for the protection of children's rights, departments of local state administrations), or at the same time function two bodies that are subordinate to each other (local state administrations and services for children). In the family law doctrine, there is no certainty in the issue of recognition of

guardianship bodies and care by subjects of family relations; some scientists attribute them to the subjects of administrative-procedural relations or to the participants of legal relations of a complex nature, which are partly family, while others distinguish them as subjects of family relations. Analogues of guardianship and guardianship bodies in the states of the European Union and candidate states for EU membership are various types of bodies, including quasi-judicial ones, which perform both the functions of appointing, approving or dismissing a guardian, as well as supervising the observance of the rights of the child by its guardian (in France these functions are divided between the "family council" and the "guardianship judge"). Also, these bodies make decisions in family disputes regarding determining a child's surname, establishing his origin, his upbringing and maintenance.

Key words: body of guardianship and care; legal status; child rights; supervision; guardian.

Постановка проблеми. Одним із основних органів, на який покладено обов'язок захисту прав та законних інтересів дитини, є орган опіки та піклування. Так, у Сімейному кодексі України (надалі по тексту – СК України) зазначено, що у випадках, передбачених цим Кодексом, особа має право на попереднє звернення за захистом своїх сімейних прав та інтересів до органу опіки та піклування (ст. 19). Останній, в ряді випадків виступає учасником цивільних процесуальних відносин за позовами батьків щодо визначення механізму реалізації власних прав та обов'язків щодо дитини; в ряді випадків виступає органом, який самостійно здійснює захист прав та інтересів дитини, в тому числі в аспекті надання дозволу на вчинення батьками ряду дій щодо дитини та її майна, а також в контексті прийняття обов'язкового для батьків рішення, яким здійснюється захист прав та законних інтересів дитини. Питання щодо правового статусу органів опіки та піклування, залишається актуальним, зважаючи на наявність дискусії як у сімейно-правовій доктрині, так і в юридичній практиці щодо визначення повноважень органів опіки та піклування, їх правового статусу як суб'єктів сімейних відносин.

Стан опрацювання проблематики. Проблема правового статусу органів опіки та піклування стала предметом розгляду таких вчених, як Н.С. Адаховська, І.В. Апопій, В.І. Борисова, В.А. Ватрас, Л.Є. Гузь, І.В. Жилінкова, Л.В. Красицька, Н.С. Кошин, З.В. Ромовська, С. Савицька, І.А. Яницька. В той же час, зважаючи на наявну у сімейно-правовій доктрині дискусію щодо правового статусу органів опіки та піклування, тематика правового статусу органів опіки та піклування в Україні та світі залишається актуальною та своєчасною.

Метою статті є дослідження особливостей правового статусу органів опіки та піклування в Україні та інших державах.

Виклад основного матеріалу. Перелік органів опіки та піклування та їх повноваження щодо захисту сімейних прав та інтересів дитини визначені у спеціальному законодавстві – у Законі України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [1] та прийнятій на його виконання постанові Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» [2]. Ці документи передбачають віднесення до органів опіки та піклування районних, районних у містах Києві та Севастополі місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів міських чи районних у містах, сільських, селищних рад.

Як зазначає Н. С. Адаховська, завданнями органів опіки та піклування є: захист прав і законних інтересів громадян, які потребують встановлення над ними опіки чи піклування, і громадян, які перебувають під опікою чи піклуванням; нагляд за діяльністю опікунів і піклувальників, а також організацій, в які поміщені недієздатні або не повністю дієздатні громадяни; контроль за збереженням майна і управлінням майном осіб, які перебувають під опікою чи піклуванням або поміщених під нагляд в освітні організації, медичні організації, організації, які надають соціальні послуги, або інші організації, у тому числі для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків [3]. Органи опіки та піклування провадять діяльність із соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі забезпечення їх права на виховання у сім'ї, надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, встановлення опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, із захисту особистих, майнових і житлових прав дітей, запобігання та протидії домашньому насильству стосовно дітей та за участю дітей [2]. З цією метою органи опіки та піклування мають право: перевіряти умови влаштування, утримання, виховання, навчання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, переводити дітей, життю та здоров'ю (у тому числі психічному) яких загрожує небезпека, до інших форм влаштування дітей [1].

В той же час, С. Савицька критикує підхід законодавця щодо визнання місцевої державної адміністрації або місцевої ради органом опіки та піклування, зважаючи на те, що орган опіки та піклування – це державна адміністрація, орган

місцевого самоврядування, у підпорядкуванні якого перебуває велика кількість структурних підрозділів, більшість із яких не мають жодного відношення до захисту прав та інтересів дітей, останнє взагалі є лише одним із багатьох повноважень місцевої державної адміністрації або місцевої ради [4, с. 21]. Зазначена обставина була виправданою в період до прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 866, коли питаннями опіки та піклування займалася ціла система органів. Так, в науковій літературі зазначається про те, що органами опіки та піклування є також: органи освіти, органи у справах сім'ї та молоді, служби в справах неповнолітніх, органи соціального захисту населення та органи охорони здоров'я, кожен з яких здійснює відповідну діяльність у межах своєї компетенції [5, с. 69-70; 6, с. 208]. В той же час, зважаючи на те, що в Законі України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» такими органами прямо визначено відповідні місцеві органи виконавчої влади та виконавчі органи органів місцевого самоврядування та створені при них служби у справах дітей, можемо визнати, що інші органи не є органами опіки та піклування (і відповідно не володіють відповідними повноваженнями, визначеними законом та ст. 19 СК України, а також іншими, визначеними нижче, хоча й мають ряд повноважень у сфері захисту прав дітей) [1].

Наразі, на даний час поряд із місцевими державними адміністраціями та місцевими радами, органами опіки та піклування визнані також служби у справах дітей – у тексті Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» вказано, що ці органи здійснюють «безпосереднє ведення справ та координація діяльності стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [1]. Як вірно зазначає С. Савицька, по суті ці органи і є єдиними органами опіки та піклування, оскільки визначення органу опіки та піклування як державної адміністрації є досить формальним, адже сама собою державна адміністрація не здійснює захист прав та інтересів дитини. Цим займається один з її структурних підрозділів, а для допомоги в роботі органів опіки та піклування районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністрації, виконавчих органів міських, районних у містах рад створюються комісії з питань захисту прав дитини, які мають консультативно-дорадчі функції, діяльність яких є формальністю, оскільки члени цієї комісії не здійснюють жодних заходів у вирішенні питання щодо захисту прав дитини [4, с. 23].

Служби у справах дітей як органи опіки та піклування мають такі повноваження: беруть

участь у здійсненні заходів щодо соціального захисту і захисту прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і несуть відповідальність за їх дотримання, а також координує здійснення таких заходів; оформляють документи на усиновлення і застосування інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, визначених цим Законом; оформляють клопотання щодо переведення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на інші форми влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; здійснюють контроль за умовами влаштування і утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; здійснюють моніторинг діяльності стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; здійснюють інші заходи стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [1]. Також для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції служби, в ній може утворюватися колегія, а для розгляду наукових рекомендацій і пропозицій щодо поліпшення діяльності та вирішення інших питань у службі можуть утворюватися наукові та координаційні ради і комісії [7, с. 224].

Орган опіки та піклування є органом захисту сімейних прав та інтересів у формі безпосередньої участі у захисті сімейних прав та інтересів, коли орган опіки та піклування самостійно застосовує відповідні способи захисту і опосередкованої, коли орган опіки та піклування залучається до участі у вирішенні сімейного спору щодо виховання та утримання дитини, однак самостійно відповідні способи захисту не застосовує; цим самим можемо вказати, що орган опіки та піклування є суб'єктом сімейних відносин, що виникають з питань забезпечення захисту сімейних прав дитини [8, с. 93]. Цей орган є попередньою ланкою розв'язання спору між батьками щодо дитини [9, с. 42]. В той же час, як зазначає В. А. Ватрас, відносини за участю державних органів реєстрації актів цивільного стану, органів опіки і піклування, органів прокуратури, суду носять публічно-правовий характер є предметом регулювання адміністративного права та окремих процесуальних галузей права. Одним із суб'єктів таких відносин є діти, що реалізують право на виховання. Правовий режим галузі сімейного права в такому разі є домінуючим, тому таких суб'єктів слід вважати суб'єктами комплексних відносин, що регулюються сімейним законодавством [10, с. 127]. Переважно у процесуальному аспекті (однак цивільно-процесуальному) розглядає органи опіки та піклування Н. С. Кошин [11].

Аналогами органів опіки та піклування в державах Європейського Союзу та державах-кандидатах у члени ЄС є різного роду органи: «сирітський суд» (Латвія), «суд з питань опіки та піклу-

вання» (Польща, Румунія), «суд у справах опіки» (Німеччина), «орган опіки» (Молдова), «служба, що займається наглядом за дітьми, їх вихованням», «суддя у справах опіки» (Франція), «орган опіки та піклування» (Чехія). Незважаючи на різні підходи до форм та способів захисту прав та законних інтересів дитини, що здійснюються цими органами, основним є те, що саме вони є тими органами контролю за належним виконанням батьками своїх сімейних обов'язків щодо дитини, а в окремих випадках – саме ці органи вирішують спори, які виникають між батьками щодо виконання ними своїх батьківських прав та обов'язків [8, с. 90]. Зокрема, органи опіки та піклування Латвії (так звані «сирітські суди») приймають рішення з питань, що стосуються захисту прав дитини, в тому числі щодо: про визначення прізвища дитини за наявності спору про це в батьків; про згоду на подання батьком дитини заяви про встановлення батьківства в разі смерті матері дитини або відсутності відомостей про її місцезнаходження; про передачу дитини під турботу та виховання майбутнього усиновителя; про її усиовлення; про допомогу в реалізації батьками своїх прав та обов'язків щодо дитини; про допомогу дитині в разі неправомірної реалізації батьками своїх прав та обов'язків щодо дитини; про припинення права опіки батьків над дитиною або поновлення такого права; про ініціювання позову про позбавлення батьків права опіки над дитиною; про призначення, затвердження або звільнення опікуна над дитиною. Вужчий перелік повноважень (ближчий до українського) мають органи опіки та піклування в Румунії та Польщі (так звані «суди з питань опіки та піклування»): прийняття рішень щодо визнання батьківства за наявності спору між батьками; надання згоди на укладання правочинів щодо майна дитини; прийняття рішень щодо позбавлення або обмеження батьківських прав, заборони чи обмеження контактів дитини із одним з батьків, її усиовлення [12, с. 23-24]. Французьке сімейне законодавство передбачає широкий перелік органів опіки та піклування. Зокрема, таким органом є «суддя у справах опіки», який здійснює загальний нагляд за дотриманням прав дитини законними управителями, опікунами, іншими опікунськими органами та вжиття заходів у разі порушення цими органами прав дитини. Ще одним із органів опіки та піклування є «сімейна рада»; до її складу входять члени сім'ї дитини, однак головує на сімейній раді «суддя у справах опіки». У ст. 397 Французького цивільного кодексу зазначено, що «сімейна рада» приймає рішення про зняття й заміну опікунів, а суд опікується самою «сімейною радою»; суддя може, якщо він вважає за необхідне, вжити забезпечувальних заходів в інтересах неповнолітнього. В Німеччині повноваження щодо призначення опікуна та нагляду за

його діяльністю не розділені і належать «суду у справах опіки», який вправі притягати до відповідальності опікуна недотримання приписів органу опіки та піклування [13, с. 177-178].

Висновки. На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити наступне. Як органи опіки та піклування виділяються різні органи влади – місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, окремі відділи цих органів, служби у справах дітей, які функціонують при місцевих державних адміністраціях та місцевих радах, а також консультативні та дорадчі допоміжні органи. В той же час, в науковій літературі зазначається на недоцільності такого широкого переліку органів опіки та піклування та необхідності наділення повноваженнями цих органів лише служб у справах дітей. Головними повноваженнями органів опіки та піклування є захист прав і законних інтересів дітей, які потребують встановлення над ними опіки чи піклування, і дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням; нагляд за діяльністю опікунів і піклувальників; контроль за збереженням майна і управлінням майном дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків.

В сімейно-правовій доктрині немає одностайності щодо визначення повноважень органів опіки та піклування, які стосуються захисту прав і законних інтересів дитини; вони містяться у спеціальному законодавстві, яке однак не повною мірою відповідає одне одному і передбачає наявність ряду органів, які фактично не функціонують або здійснюють діяльність формально, не володіючи належною компетенцією (комісії з питань захисту прав дитини, відділи місцевих державних адміністрацій), або одночасно функціонує два органи, які знаходяться один щодо одного у відносинах підпорядкування (місцеві державні адміністрації та служби у справах дітей). У сімейно-правовій доктрині немає визначеності і в питанні визнання органів опіки та піклування суб'єктами сімейних відносин; окремі науковці відносять їх до суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин або до учасників правовідносин комплексного характеру, які частково сімейними, інші – виділяють як суб'єктів сімейних відносин.

Аналогами органів опіки та піклування в державах Європейського Союзу та державах-кандидатах у члени ЄС є різного роду органи, в тому числі квазісудові («сирітський суд» в Латвії, «суд з питань опіки та піклування» в Польщі, Румунії та Німеччині, «суддя у справах опіки» у Франції), які виконують як функції щодо призначення, затвердження або звільнення опікуна, так і нагляду за дотриманням прав дитини її опікуном (у Франції ці функції розділені між «сімейною радою» та «суддею у справах опіки»). Також ці ор-

гани приймають рішення у сімейних спорах щодо визначення прізвища дитини, встановлення її походження, її виховання та утримання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13 січня 2005 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.
2. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини: постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 866. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-п>.
3. Адаховська Н.С. Правове становище органів опіки та піклування у правовідносинах опіки над майном. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія Право*. 2012. № 2(6). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12ansonm.pdf>.
4. Савицька С. Участь органів опіки і піклування у захисті прав та інтересів дитини. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 7. С. 19-23.
5. Сімейний кодекс України: науково-практичний коментар / за ред. І.В. Жилінкової. Х.: Ксилон, 2008. 855 с.
6. Сімейне право України: підручник. Л.М. Баранова, В.І. Борисова, І.В. Жилінкова та ін.; за заг. ред. В.І. Борисової та І.В. Жилінкової. К.:Юрінком Інтер, 2011. 264 с.
7. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 12.: Сімейне право. Редкол. В.І. Борисова (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук. України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х.: Право, 2021. 480 с.
8. Гаврік Р.О. Особливості застосування способів захисту сімейних прав та інтересів органами опіки та піклування: питання змісту. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 89-93. URL: http://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/10/APP_04_2022_FINAL.pdf.
9. Ромовська З.В. Сімейний кодекс України: науково-практичний коментар. К.: Правова єдність, 2009. 432 с.
10. Ватрас В.А. Суб'єкти сімейних правовідносин. Дис. ... канд.юр.наук. Спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Київ, 2008. 225 с.
11. Кошин Н.С. Процесуально-правовий статус органів опіки та піклування у цивільному процесі України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Випуск 21. Частина 1. Том 1. С. 238-240.
12. Салюк П.І. Судовий захист сімейних прав батьків та дітей за сімейним законодавством окремих європейських держав. *Університетські наукові записки*. 2022. № 4 (88). С. 17-29.
13. Яніцька І.А. Зарубіжний досвід правового регулювання інституту опіки та піклування. *Правова держава*. 2016. № 21. С. 175-182.