

ІНСТИТУТ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ІСНУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

В статті розглянуто загальні поняття інституту опіки та піклування та особливості цього інституту, що полягають у його комплексності. Викладено елементи та критерії, що дозволяють розмежувати поняття опіки та піклування. Досліджено законодавство України, яке регулює питання опіки та піклування. Визначено проблемні питання існування інституту опіки та піклування в Україні, серед яких важливе місце посідають законодавча незгодженість щодо того, на які саме органи покладаються функції опіки та піклування, відсутність однакової судової практики щодо розмежування повноважень зі встановлення опіки та піклування, недостатнє кадрове забезпечення, виникнення колізій у відносинах з опіки та піклування, що ускладнені іноземним елементом. На основі вищезазначеного в статті наведено перспективи розвитку інституту опіки та піклування в Україні.

Ключові слова: опіка та піклування, опікун, піклувальник, особисті немайнові та майнові права, соціальний захист.

Постановка проблеми. Інститут опіки та піклування відіграє важливу роль у сучасному суспільстві, забезпечуючи рівність фізичних осіб у набутті та здійсненні ними цивільних прав, а також створенні і виконанні своїх обов'язків. Одним з основних завдань інституту опіки та піклування є соціальний захист найбільш незахищених верств населення. До таких категорій, належать малолітні та неповнолітні особи, які позбавлені батьківського піклування та визнані недієздатними повнолітні фізичні особи. Саме цим викликана необхідність приділяти особливу увагу інституту опіки та піклування з боку уповноважених органів, установ, громадських організацій, а також окремих громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання опіки та піклування були предметом досліджень багатьох науковців серед яких Н.А. Аблятіпова, І.В. Венедиктова, О.В. Дзера, Н.А. Д'ячкова, Р. А. Майданик, С.Є. Морозова, Д.С. Прутян, З.В. Розумовська, Є.О Харитонов, Л.І. Шаповал та ін.

Метою статті є аналіз проблем цивільно-правової опіки та піклування та перспектив розвитку інституту опіки та піклування в Україні.

Основні результати дослідження. Інститут опіки та піклування сягає своїм корінням ще періоду Середньовіччя. Протягом тривалого розвитку української правової традиції були сформовані свої особливості цього важливого соціального інституту. Розуміння понять опіки та піклування формувалося на основі звичаєвого права. Держава, у свою чергу, надавала цим звичаям юридичної сили, приділяючи значну увагу питанням охорони прав та інтересів опікуваних.[10, с.216]

Сьогодні правове регулювання відносин опіки та піклування здійснюється нормами Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ), Цивільного процесуального кодексу України, Сімейного кодексу України (далі – СКУ),

Законів України «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», Правил опіки та піклування та інших нормативно-правових актів з відповідних питань. Чинний ЦКУ містить положення, що розкривають завдання інституту опіки та піклування, а саме згідно ст. 55 ЦК України, 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.[14]

Поняття опіки розмежовується з поняттям піклування через особливе поєднання складних елементів або через особливий критерій. Таким особливим поєднанням складних елементів є фізичний або психологічний стан повнолітньої фізичної особи та прийняте з урахуванням цього стану рішення уповноваженого державою органу (суду), що набрало законної сили.[15] У випадку коли йдеться про встановлення опіки або піклування над особою, яка не досягла повноліття (18 років), таким особливим критерієм є вік дитини. Тому, опіка встановлюється над дитиною, яка не досягла чотирнадцяти років, а піклування – над дитиною у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років.

Опіка вважається спеціальним інститутом цивільного права за яким визначений законом чи призначений у встановленому порядку опікун самостійно здійснює за підопічного його суб'єктивні права та виконує юридичні обов'язки чи надає таку можливість опікуваному під загальним контролем органу опіки та піклування.[12, с. 490]

У свою чергу, піклування є особливим інститутом, в межах якого піклувальник допомагає підопічному у здійсненні прав і обов'язків останнього порадами і надає згоду на вчинення ним правочинів, а в разі загрози

майновим правам і інтересам підопічного вживає заходів щодо визнання таких правочинів недійсними. Піклування забезпечує можливість реалізації права та охоронюваного законом інтересу підопічною особою, але під контролем піклувальника.

Особливість інституту опіки та піклування полягає у його комплексності, оскільки норми Цивільного кодексу про опіку та піклування слід тлумачити у поєднанні з нормами Сімейного кодексу, а також з нормами адміністративного права, що встановлюють, зокрема, компетенцію органів опіки і піклування.[3] При застосуванні норм різних галузей законодавства до вирішення питань опіки та піклування можуть виникати певні колізії.

Для з'ясування галузевої приналежності опіки та піклування необхідно визначити мету, для досягнення якої вони встановлюються. Якщо опіка та піклування встановлюються з метою захисту особистих немайнових і майнових прав та інтересів осіб, що зазначені в ст. 55 ЦКУ, то така опіка та піклування є інститутом цивільного права. У свою чергу, опіка та піклування, що мають на меті виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, є інститутом сімейного права.[5]

В чинному цивільному законодавстві зазначається, що правовідносини з опіки та піклуванні виникають на основі певних юридичних фактів, серед яких є рішення компетентного органу про встановлення опіки або піклування. Згідно ст.ст. 60 та 61 ЦКУ такими органами є суд або органи опіки та піклування.

Аналізуючи сучасний стан організації діяльності органів опіки та піклування можна виокремити низку проблем, що впливають на діяльність цих органів, їх здатність вирішувати складні питання та захищати права й інтереси найменш захищених верств.

Однією з основних проблем є законодавча неузгодженість щодо того, на які саме органи покладаються функції опіки та піклування. Наявність такої проблеми пов'язана з несистемним внесенням змін до деяких законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів щодо визначення органу опіки та піклування. Так, при вирішенні справ щодо опіки та піклування в судовому порядку у засіданнях можуть брати участь різні органи та їх структурні підрозділи, відповідно ці ж органи подають до суду висновки, необхідні при вирішенні справ.

Також судами досі не вироблено однакової практики щодо розмежування повноважень зі встановлення опіки та піклування над дитиною між судами й органами опіки та піклування. Оскільки в ч. 3 ст. 243 СКУ встановлено, що опіка, піклування над дитиною встановлюється

органом опіки та піклування, деякі суди при розгляді справ про позбавлення батьківських прав не вирішують питання про встановлення опіки та піклування над дитиною. Проте така практика є неправильною, оскільки тією ж ч. 3 ст. 243 СКУ передбачено, що опіка, піклування над дитиною встановлюється також судом у випадках, передбачених ЦКУ.[8]

Серед інших проблем, пов'язаних з опікою та піклуванням в Україні можна виокремити недостатнє кадрове забезпечення. Це пояснюється відсутністю спеціалізованих освітніх установ, які готують відповідних фахівців, а також відсутністю засобів підвищення їх кваліфікації. Недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення також не сприяє належному виконанню органами опіки та піклування своїх функцій. Неузгодженість законодавства у цій сфері також має наслідком відсутність єдиної нормативної бази щодо здійсненню діяльності по опіці та піклуванню, порядку взаємодії між органами опіки та піклування та іншими структурами.

Досить багато проблем у сфері опіки та піклування виникає, якщо відносини опіки та піклування ускладнені іноземним елементом. Через складність уніфікації правового регулювання таких відносин часто постають питання про право, яке буде застосовуватися до їх регулювання.[6, с.254]

У відносинах з опіки та піклування, що ускладнені іноземним елементом, часто виникають проблеми, пов'язані зі встановленням чи скасуванням опіки та піклування, прийняттям обов'язків опікуна або піклувальника та ін. Однією з найпоширеніших проблем, які можуть виникнути у зв'язку з регулюванням опіки та піклування з іноземним елементом, є проблема визнання опіки та піклування, які встановлені за кордоном. Так, ч. 4 ст. 24 Закону про міжнародне приватне право (далі – МПРП) присвячена регулюванню опіки та піклування, які встановлені стосовно громадян України за кордоном. Опіка або піклування, встановлені над громадянами України, що проживають за межами України, визнається дійсною в Україні, якщо проти встановлення опіки чи піклування або проти її визнання немає законних заперечень відповідної консульської установи або дипломатичного представництва України.[4]

Окремо можуть виникати питання про захист інтересів іноземців в Україні. Частина 5 ст. 24 Закону про МПРП передбачає можливість захисту інтересів особи, яка не є громадянином України і перебуває в Україні, або її майна, що знаходиться на території України. У разі потреби в інтересах опіки чи піклування можуть бути вжиті заходи для

захисту прав та охорони майна відповідно до права України. Про це невідкладно сповіщається дипломатичне представництво або консульська установа держави, громадянином якої є відповідна особа.[2]

Розвиток сфери опіки та піклування значною мірою залежить від соціально-економічної стабільності держави. Одним з пріоритетних напрямів сучасної соціальної політики повинно бути вдосконалення інституту опіки та піклування, що матиме своїм наслідком досягнення головних завдань цього інституту, а саме забезпечення виховання неповнолітніх дітей, які залишилися без батьківського піклування, захисту особистих немайнових і майнових прав та інтересів цих дітей та повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки.

Реформування державної системи опіки та піклування є надзвичайно актуальним на сьогоднішній день. Цей процес триває вже не одне десятиліття. Проте, незважаючи на активізацію зусиль держави щодо вдосконалення інституту опіки та піклування, створення умов його розвитку, в Україні щорічно збільшується кількість дітей, позбавлених батьківського піклування та інших осіб, що потребують захисту. Тому державі необхідно спрямовувати свої зусилля на вдосконалення діяльності органів опіки та піклування, а особливо їх взаємодії з іншими суб'єктами соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю (у тому числі структурними підрозділами, установами та закладами з питань соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти).

Варто зазначити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 624 було внесено ряд змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. №866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини». Так, було впроваджено оцінку безпеки дитини в сім'ях, в яких скоєно насильство над дітьми, жорстоке поводження з ними або існує реальна загроза його вчинення. Було введено нову підставу для набуття статусу позбавлених батьківського піклування дітьми, батьки яких не можуть виконувати свої батьківські обов'язки з причин, які неможливо з'ясувати у зв'язку із проведенням антитерористичної операції або тимчасовою окупацією. Також було закріплено алгоритм дій щодо захисту прав дітей, які залишилися без батьківського піклування, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, із тимчасово окупованих територій України та районів проведення антитерористичної операції.[7]

Нажаль через триваючі бойові дії на сході України вищезазначені питання залишатимуться

актуальними ще не один рік. В подальшому органам опіки та піклування доведеться докладати чимало зусиль для забезпечення гарантованого державою захисту та підтримки особам з тимчасово окупованої території.

Іншим важливим питанням, на яке необхідно звернути увагу, є те, що чинне законодавство не передбачає окремої норми, яка встановлювала б умови цивільно-правової відповідальності опікуна у випадку, коли він не виконує або неналежно виконує свої обов'язки. У «Правилах опіки та піклування» зазначено, що органи опіки та піклування зобов'язані, а особа, стосовно якої припинено опіку, має право вимагати від опікуна відшкодування майнових збитків, завданих їй недобросовісним або недбалим виконанням покладених на нього обов'язків. Часто протиправна поведінка опікуна виявляється в ухиленні від виконання своїх обов'язків.

Цивільний кодекс України не містить положень, які регламентують відповідальність опікунів. Тому, за аналогією закону найбільшою мірою у випадку протиправності дій опікуна може бути застосована загальна норма про відшкодування завданої шкоди, що міститься у ст. 1166 ЦК. Однак між цими видами відносин існує певна відмінність, оскільки підставою для виникнення обов'язку з відшкодування шкоди є цивільне правопорушення, і до вчинення делікту кредитор і боржник не пов'язані правами та обов'язками. У випадку відповідальності опікуна мова йде саме про невиконання або неналежне виконання покладеного на нього обов'язку, і саме це (а не делікт) є підставою відповідальності опікуна. З тих самих міркувань це зобов'язання не може бути визнане договірним, оскільки між опікуном та його підопічним (так само як і між опікуном й органом опіки та піклування) не укладається договір про управління майном.[1]

Зважаючи на вищезазначене, з метою розвитку інституту опіки та піклування необхідно вдосконалити механізм відповідальності опікунів. Це питання сьогодні потребує уваги законодавця, оскільки на практиці норми про відповідальність опікунів застосовуються вкрай рідко. Це пояснюється не відсутністю зловживань та ухилення від обов'язків опікунів, а тим, що положення про контроль і нагляд за діяльністю опікунів органами опіки та піклування виконуються формально.

У 2016 р. Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради було внесено законопроект «Про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена», який був розроблений, як зазначено в Пояснювальній записці до нього, з метою «прийняття уніфікованого

законодавчого акту» з вказаних питань та «внесення змін до чинних нормативно-правових актів для забезпечення єдиних підходів для регулювання відповідних правовідносин».[9] Проте цей проект закону було повернуто на доопрацювання через те, що законопроект не має самостійного предмету регулювання, достатнього для прийняття окремого закону, а значна частина його положень має загальний характер і не наповнена конкретним нормативним змістом. Натомість було запропоновано вирішити порушені у законопроекті питання шляхом внесення змін до чинних законодавчих актів України.

Висновки. Аналіз існуючих проблем опіки та піклування в Україні дає підстави стверджувати, що законодавство у сфері опіки та піклування потребує вдосконалення. Неузгодженості між цивільним та сімейним законодавством у сфері опіки та піклування повинні бути усунені, оскільки вони заважають належному захисту прав та

інтересів найменш захищених категорій суспільства. Це особливо актуально у світлі того, що встановлення опіки та піклування дозволено не лише в адміністративному порядку, але й в судовому. Нажаль цивільне процесуальне законодавство не містить доцільних норм про судовий порядок встановлення опіки та піклування, що не сприяє напрацюванню судової практики у цій сфері.

Для того, щоб опікуни та піклувальники були зацікавлені у належному виконанні своїх обов'язків необхідно створити систему заохочень та вдосконалити програми державної підтримки у сфері опіки та піклування. Встановлення юридичної відповідальності опікунів та піклувальників, зокрема кримінальної, у свою чергу, значною мірою дозволить зменшити зловживання правами та інтересами опікуваних.

Література:

1. Бойко М.С. Правові основи захисту цивільних майнових прав обмежено дієздатних та недієздатних осіб / М.С. Бойко // Форум права. – 2009. – № 3. – с. 67–73. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09bmctno.pdf>
2. Галущенко Г. В. Питання міжнародного приватного права у міжнародних договорах України про правову допомогу. – К.: Юстініан, 2005. – 472 с.
3. Д'ячкова Н. А. Деякі проблеми забезпечення прав дітей при встановленні опіки та піклування / Н. А. Д'ячкова // Вісник університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 6. – С. 248-253. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_1999_6_67
4. Калакура В. Я. Особливості правового регулювання опіки та піклування в міжнародному приватному праві / В. Я. Калакура // Міжнародне право. – 2012. – №2. – С. 65-74. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mipr_2012_2_7
5. Мацегорін О.І. Опіка і піклування як складова захисту цивільних прав / О.І. Мацегорін // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 143-149. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/24271/27-Macegorin.pdf?sequence=1>
6. Міжнародне приватне право: підручник / за ред. А. С. Довгерта і В. І. Кисіля. – 2-ге видання. – К.: Алерта, 2014. – 656 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 624 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866». – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/624-2014-p>
8. Практика розгляду судами справ, пов'язаних із позбавленням батьківських прав, поновленням батьківських прав, усиновленням, установленням опіки та піклування над дітьми. Верховний Суд / Узагальнення судової практики від 11.12.2008. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0020700-08>
9. Проект Закону «Про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена» № 4606 від 06.05.2016 р. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58996
10. Рудий Н.Я. Інститут опіки і піклування в Україні: історико-правове дослідження: монографія / Назар Ярославич Рудий. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 216 с. – Режим доступу: http://nbuviar.gov.ua/images/dorobku_partneriv/Ryduy.pdf
11. Харитонов Є. О. Цивільне право України: підручник / Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova, О. В. Старцев. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: Істина, 2011. – 808 с.
12. Цивільне право в Україні: Підручник У 2 частинах. Частина перша. /Р.Б. Шишка (кер. авт. кол, наук. редактор), О.Р. Шишка, І.Р. Шишка, Р.Б. Шишка – К.: 2013. – 630 с.
13. Цивільне право України. Загальна частина. Підручник/за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика. – К.: Юрінком Інтер, 2017. – 1176 с.

14. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 в редакції від 04.11.2018 – [Електронний ресурс] // Верховна Рада України – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

15. Яніцька, І. А. Поняття та значення інституту опіки та піклування, їх розмежування [Текст] / І. А. Яніцька // Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. – Ужгород: Гельветика, 2013. – Вип. 21. Т1 № Ч.2. – С. 315–317. – Режим доступу: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/937>

Филипчук А.А.

ИНСТИТУТ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА: ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В статье рассмотрены общие понятия института опеки и попечительства и особенности этого института, заключающиеся в его комплексности. Изложены элементы и критерии, позволяющие разграничить понятия опеки и попечительства. Исследовано законодательство Украины, регулирующие вопросы опеки и попечительства. Определены проблемные вопросы существования института опеки и попечительства в Украине, среди которых важное место занимают законодательная несогласованность относительно того, на какие именно органы возлагаются функции опеки и попечительства, отсутствие единообразной судебной практики по разграничению полномочий по установлению опеки и попечительства, недостаточное кадровое обеспечение, возникновения коллизий в отношениях по опеке и попечительству, усложненных иностранным элементом. На основе вышеупомянутого в статье приведены перспективы развития института опеки и попечительства в Украине.

Ключевые слова: опека и попечительство, опекун, попечитель, личные неимущественные и имущественные права, социальная защита.

Filipchuk A.O.

GUARDIANSHIP AND TRUSTEESHIP INSTITUTE: CERTAIN ASPECTS OF EXISTANCE IN MODERN CONDITIONS

The article seeks to present the general overview of guardianship and trusteeship institute as well as the peculiarities of this institute residing in its complexity. The article provides the elements and criteria allowing to distinguish the notion of guardianship from the notion of trusteeship. The article examines the legislation of Ukraine regulating guardianship and trusteeship matters. It reviews the issues concerning the existence of guardianship and trusteeship institute in Ukraine. The following issues are of key importance: legislative inconsistency as to which body is obliged to perform guardianship and trusteeship functions, the lack of model case law on the delimitation of authorities regarding the establishment of guardianship and trusteeship, insufficient personnel, collisions arising with regard to guardianship and trusteeship complicated by foreign element. Based on the abovementioned, the article presents the prospects for the development of guardianship and trusteeship institute in Ukraine.

Keywords: guardianship and trusteeship, guardian, trustee, personal non-property and property rights, social protection.