

## ЦИВІЛЬНЕ ТА СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.64

**В. І. Труба,**  
кандидат юридичних наук, доцент

### НАДАННЯ ДОПОМОГИ ОРГАНАМИ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ ОСОБАМ У ЗДІЙСНЕННІ НИМИ СВОЇХ СІМЕЙНИХ ПРАВ ТА ВИКОНАННІ СІМЕЙНИХ ОBOB'ЯЗКІВ

*Стаття присвячена висвітленню проблем правового регулювання та правозастосування законодавства, що регулює випадки надання допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків. Визначено поняття "надання допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків", його ознаки, а також види допомоги, яку можуть надавати органи опіки та піклування.*

**Ключові слова:** орган опіки та піклування, сімейні права, сімейні обов'язки.

*Статья посвящена освещению проблем правового регулирования и правоприменения законодательства, которое регулирует случаи предоставления помощи органами опеки и попечительства лицам в осуществлении ими своих семейных прав и выполнении семейных обязанностей. Определено понятие "предоставление помощи органами опеки и попечительства лицам в осуществлении ими своих семейных прав и выполнении семейных обязанностей", его признаки, а также виды помощи, которую могут предоставлять органы опеки и попечительства.*

**Ключевые слова:** орган опеки и попечительства, семейные права, семейные обязанности.

*The article is devoted to the elucidating of legal regulation and enforcement of legislation problems in the sphere of granting help by bodies of guardianship and custody to persons in realization of their family rights and performance of family duties. The concept "granting of help by bodies of guardianship and custody to persons in their family rights and performance of family duties realization", its features, as well as the kinds of guardianship and custody bodies help are determined.*

**Keywords:** guardianship and custody body, family rights, family duties.

У регулюванні сімейних правовідносин велике значення мають публічні засади правового регулювання. Держава, захищаючи публічні інтереси, не може залишатись осторонь інтересів приватних. Одними з державних установ, покликаних охороняти та захищати приватні інтереси, є органи опіки та піклування.

Органи опіки та піклування – це райдержадміністрації, державні адміністрації районів міст Києва і Севастополя, виконавчі органи міських чи районних у містах, сільських, селищних рад (ст. 11 Закону України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування") [1]. Сімейний кодекс (далі – СК) України встановлює, що орган опіки та піклування надає допомогу особі у здійсненні нею своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків в обсязі та в порядку, встановлених цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами (ст. 17) [2]. Однак поняття надання допомоги органом опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків до теперішнього часу залишається невизначеним, не зафіксоване в жодному чинному нормативно-правовому акті. Гострота проблеми зумовлена тим, що досі не склалося загальноприйнятого поняття "надання допомоги" особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків органами опіки та піклування – науковці та практичні працівники тлумачать наведену норму ст. 17 СК України по-різному.

Комплексне дослідження правового регулювання надання органами опіки та піклування допомоги особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків не проводилося, а отже, залишається невизначеним поняття "надання допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків". Відсутність таких досліджень значно ускладнює процес понятійного визначення надання допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків і застосування відповідного законодавства на практиці. Тому метою цієї статті є вивчення проблем правового регулювання надання допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків, формулювання пропозицій щодо визначення означеного поняття надання допомоги, а також окреслення меж дії органів опіки та піклування під час надання допомоги особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків.

Від імені держави органи опіки та піклування наділені владними повноваженнями в сфері охорони і захисту сімейних прав та інтересів. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; (ст. 32); вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, що стосуються охорони материнства і дитинства; вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки та піклування (ст. 34) [3].

Безпосереднє ведення справ щодо опіки та піклування покладається в межах компетенції органів на відповідні відділи й управління місцевих райдержадміністрацій, державних адміністрацій районів міст Києва і Севастополя, виконавчих комітетів міських чи районних у містах рад. У селищах і селах справами опіки та піклування безпосередньо видають виконавчі комітети сільських і селищних рад.

Залежно від виду суспільних відносин допомогу фізичним особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків можуть надавати органи освіти, служби у справах дітей, центри соціальних служб для молоді, органи соціального захисту населення, органи охорони здоров'я [4–6]. Нині органи місцевого самоврядування самостійно визначають структуру органів опіки та піклування, що закріплюють у локальному нормативному акті. На практиці здійснення фактичних дій із надання допомоги може покладатися на один підрозділ, а здійснення юридичних дій – на інший або на відповідну раду. Наприклад, виявлення дитини, яка потребує опіки та піклування, – на відділ освіти, вибір особи опікуна або піклувальника – на службу у справах дітей, призначення дитині опікуна або піклувальника – на раду, участь у судовому засіданні по справі, що стосується дитини, – на юридичне управління органу опіки та піклування. Отже, щоб визначити, який саме підрозділ органів місцевого самоврядування повинен надавати відповідну допомогу, слід керуватися положенням про районну або обласну раду. Законодавчо не визначено повноважень підрозділів місцевих рад щодо надання особам допомоги в здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків. Очевидно, що відносини з надання допомоги особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні обов'язків вимагають уніфікованого підходу незалежно від суб'єктів, які її надають (виду, структури ради). Немає сумнівів у тому, що повинен бути законодавчо визначений розподіл функцій підрозділів місцевих рад, до яких можна звернутися за допомогою в тій чи іншій життєвій ситуації.

У ст. 17 СК України ключовим є словосполучення "надання допомоги", тлумачення якого залишається на розсуд суб'єктів правозастосування. Значення, які вкладаються в "надання допомоги" науковцями і практиками, – досить вузькі.

Так, аналіз наукових коментарів до ст. 17 СК України показує: серед науковців превалює думка, що потреба в отриманні допомоги від органів опіки та піклування може виникнути насамперед у неповнолітніх, у тих, хто потребує опіки та піклування [7, с. 56–57; 8, с. 34–35; 9, с. 69–70; 10, с. 39–40]. Так само тлумачать застосування цієї норми й посадові особи органів опіки та піклування.

Однак СК України покладає на органи опіки та піклування низку повноважень, спрямованих не тільки на охорону і захист прав дітей та осіб, які потребують опіки

й піклування (малолітніх та неповнолітніх осіб, позбавлених батьківського піклування, а також фізичних осіб, які визнані недієздатними або цивільна дієздатність яких обмежена). Якщо вести мову про те, що потреба в отриманні допомоги від органів опіки та піклування може виникнути насамперед у неповнолітніх, а також у тих, хто потребує опіки та піклування через незадовільний стан здоров'я, в такому випадку розглядається тільки один аспект надання допомоги органами опіки та піклування.

Зауважимо, що СК України передбачає також участь органу опіки та піклування в захисті сімейних прав та інтересів. Особа має право попереднього (досудового) звернення за захистом своїх сімейних прав та інтересів до органу опіки та піклування у випадках, передбачених СК України (ч. 1 ст. 19 СК України). Орган опіки та піклування обов'язково бере участь у судових засіданнях під час розгляду спорів щодо участі одного з батьків у вихованні дитини, місця проживання дитини, позбавлення та поновлення батьківських прав, побачення з дитиною матері, батька, які позбавлені батьківських прав, відібрання дитини від особи, яка тримає її в себе не на підставі закону або рішення суду, управління батьками майном дитини, скасування усиновлення та визнання його недійсним (ч. 4 ст. 19 СК України). Органи опіки та піклування готують та подають до суду письмовий висновок щодо розв'язання спорів (ч. 5 ст. 19 СК України).

На нашу думку, "попередній захист сімейних прав та інтересів в органах опіки та піклування" є складовою поняття "надання допомоги органом опіки та піклування".

У сучасній науковій літературі було висунуто пропозицію щодо поділу повноважень органів опіки та піклування на дві групи: перша – це повноваження, пов'язані безпосередньо з опікою та піклуванням над фізичними особами, які перебувають під опікою чи піклуванням, та над майном фізичних осіб; друга – повноваження щодо захисту майнових і особистих немайнових прав фізичних осіб [11, с. 194–195].

Залежно від категорії осіб, права яких можуть бути захищені органом опіки та піклування, пропонується захищати права та інтереси: а) осіб, визнаних недієздатними; б) осіб, цивільна дієздатність яких обмежена; в) дітей. При цьому категорію дітей умовно поділяють на дві: діти, які проживають з батьками (усиновлювачами), та діти, які не мають батьків, позбавлені батьківського піклування, проживають у сім'ях опікунів, піклувальників, у прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, дитячих інтернатних закладах, що перебувають у сфері управління МОН, МОЗ, Мінпраці, притулках для неповнолітніх [11, с. 195].

Ми погоджуємося з такою класифікацією, однак, водночас зауважимо, що класифікація повноважень органів опіки та піклування є неповною, а наведений вище перелік осіб, які можуть потребувати допомоги від органів опіки та піклування, є незакінченим.

На нашу думку, повноваження органів опіки та піклування полягають не тільки у виконанні дій із забезпечення, охорони та захисту майнових та особистих немайнових прав та інтересів фізичних осіб, які потребують опіки (піклування) і перебувають під опікою (піклуванням), а також із захисту майнових і особистих немайнових прав фізичних осіб. Захист майнових і особистих немайнових прав фізичних осіб вимагається тоді, коли права та інтереси фізичних осіб порушені. Тож зазначений перелік повинен бути доповнений такими повноваженнями, як забезпечення та охорона майнових і особистих немайнових прав фізичних осіб.

Відсутні в переліку такі особи, як батьки, кожен з яких має певні права, наприклад, щодо вибору місця проживання дитини, виховання дитини, щодо вибору прізвища та імені дитини, а ці права відповідно до законодавства можуть захищатися органом опіки та піклування (ч. 3 ст. 145, ч. 3 ст. 146, ст. 158, 159, 161 СК України).

Відсутні в переліку й такі особи, як баба, дід, інші родичі, які мають певні сімейні права та обов'язки. Так, органи опіки та піклування надають дозволи бабі, діду, іншим родичам забрати дитину з пологового будинку або з іншого закладу охорони здоров'я, якщо батьки не забрали дитину (ч. 4 ст. 143 СК). Причому таке повноваження надане Кодексом не в порядку досудового звернення, а як основний засіб захисту прав та інтересів дитини, яку батьки не забрали з пологового будинку або з іншого закладу охорони здоров'я, та сімейних прав баби, діда, інших родичів дитини.

Також органи опіки та піклування за зверненням баби й діда вживають заходів щодо захисту прав та інтересів малолітніх, неповнолітніх та повнолітніх непрацездатних онуків (ч. 2 ст. 258 СК); за зверненням сестри, брата, мачухи, вітчима та інших членів сім'ї вживають заходи щодо захисту прав та інтересів малолітніх, неповнолітніх та повнолітніх непрацездатних братів, сестер, пасинка, падчерки (ч. 2 ст. 262 СК).

На нашу думку, зазначений перелік можна доповнити такими особами, як дієздатні повнолітні особи: батьки, баба, дід та інші особи, які також мають сімейні права, що можуть порушуватися, а також обов'язки, які можуть не виконуватися.

Надання допомоги органами опіки та піклування може здійснюватися як на прохання чи за згодою тих, хто її потребує, так і без прохання та згоди з їх боку або з боку осіб, які їх представляють, оскільки різні негативні фактори, які впливають як на особу, так і на її права та інтереси, можуть перешкодити отримати згоду.

Посадові особи органів опіки та піклування повинні застосувати адекватні заходи для нейтралізації або мінімізації негативного впливу спорів між батьками, іншими членами сім'ї, порушень прав та інтересів осіб з сімейними правами. Їх інтенсивна професійна діяльність повинна зупинити або призупинити настання шкідливих наслідків сімейних спорів.

Водночас зауважимо, що збільшення повноважень, що покладаються сімейним законодавством на органи опіки та піклування в сфері надання допомоги особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків, випереджає зростання та якість кадрових ресурсів органів опіки та піклування. Так, вирішення таких важливих спорів, як спори щодо участі у вихованні дитини того з батьків, хто проживає окремо від неї (ст. 158 СК України), вивчення ситуації, що склалася в результаті спору, вивчення умов життя батьків, їхнього ставлення до дитини, інших обставин, що мають істотне значення, визначення способів участі у вихованні дитини та спілкуванні з нею того з батьків, хто проживає окремо від неї, вимагають знань кваліфікованих спеціалістів, потребують надання допомоги кількома спеціалістами (психологом, дитячим психологом, педіатром, педагогом).

На нашу думку, кадрове забезпечення органів опіки та піклування повинно визначатись законодавчо, а саме Законом України "Про організаційні основи діяльності органів опіки та піклування". У законі, зокрема, необхідно визначити кількісний склад фахівців на одиницю населення, вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня фахівців. Крім цього, Законом слід передбачити розмежування повноважень і взаємодію відділів та інших підрозділів органів опіки та піклування в сфері надання допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав і виконанні сімейних обов'язків, захисту прав та інтересів дітей, а також осіб, які мають сімейні права та обов'язки.

Систематизувавши наведене вище, можна виділити такі істотні ознаки, які характеризують поняття надання допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків:

- наявність порушення прав та інтересів одного чи кількох учасників сімейних відносин або осіб, які мають сімейні права, що здатні викликати настання шкідливих наслідків для них;

- наявність визначеної форми згоди (заяви) зацікавленої особи на отримання допомоги;

- активна професійна діяльність відповідного фахівця, яка спрямована на вивчення ситуації, визначення та застосування заходів, які мають вживатися для запобігання шкідливим наслідкам порушення прав та інтересів одного чи кількох учасників сімейних відносин чи осіб, які мають сімейні права, або їх усунення;

- взаємодія (спілкування) з учасниками сімейних правовідносин, які потребують допомоги, спрямована на повідомлення важливої для надання допомоги інформації;

- взаємодія (спілкування) з учасниками сімейних правовідносин, які порушують права та інтереси інших учасників цих правовідносин, спрямована на прийняття рішення з урегулювання спорів та визначення умов їх вирішення;

– винесення рішення органом опіки та піклування щодо вирішення спору або здійснення фактичних дій, спрямованих на надання допомоги особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків.

Різним видам допомоги, що надається органами опіки та піклування, можуть бути властиві й інші особливі ознаки, але наведені вище ознаки завжди присутні при наданні допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків.

Виходячи з отриманих істотних ознак, надання допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав і виконанні сімейних обов'язків – це здійснення органами опіки та піклування, їх посадовими особами фактичних і юридичних дій, передбачених Сімейним кодексом України, спрямованих на запобігання та припинення порушення сімейних прав і обов'язків.

Підсумовуючи, слід зробити такі висновки та пропозиції:

Надання допомоги органами опіки та піклування особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків – це здійснення органами опіки та піклування, їх посадовими особами фактичних і юридичних дій, передбачених Сімейним кодексом України, спрямованих на запобігання та припинення порушення сімейних прав і обов'язків.

Попередній захист сімейних прав та інтересів в органах опіки та піклування є складовою поняття надання допомоги органом опіки та піклування.

З метою виключення зловживань з боку посадових осіб органів опіки та піклування, а також у зв'язку з необхідністю однозначного тлумачення законодавства в сфері регулювання надання допомоги особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків органами опіки та піклування, пропонуємо прийняти Закон України “Про організаційні основи діяльності органів опіки та піклування”, в якому визначити й деталізувати норми СК України в зазначеній сфері, визначити кількісний та якісний склад органів опіки та піклування, інші питання організації і діяльності зі здійснення опіки й піклування.

Також пропонуємо внести зміни до ст. 17 СК України, якими встановити, що органи опіки та піклування при наданні допомоги особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків у своїй діяльності повинні керуватись виключно цим Кодексом та іншими законами.

Слід зауважити, що майже не передбачені заходами відповідальності за порушення при виконанні обов'язків органами опіки та піклування щодо надання допомоги особам у здійсненні ними своїх сімейних прав та виконанні сімейних обов'язків. Це питання потребує додаткового висвітлення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV (в редакції від 07.05.2009 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2342-15>.
2. Сімейний кодекс України : Закон України від 10.01.2002 р. № 2947-III (в редакції від 01.07.2009 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2947-14>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (в редакції від 16.02.2010 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
4. Правила опіки та піклування, затверджені 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. № 34/166/131/88, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 17.06.1999 р. за № 387/3680 (в редакції від 26.05.1999 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0387-99>.
5. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 866 (в редакції 22.01.2010 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=866-2008-%EF>.
6. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III (в редакції від 01.01.2010 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2402-14>.

7. Ромовська З. В. Сімейний кодекс України: Науково-практичний коментар / Ромовська З. В. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – 532 с.
8. Науково-практичний коментар Сімейного кодексу України / [За ред. Ю. С. Червоного]. – К. : Істина, 2003. – 464 с.
9. Сімейний кодекс України : Науково-практичний коментар / [За ред. І. В. Жилінкової]. – Х. : Ксилон, 2008. – 855 с.
10. Науково-практичний коментар до Сімейного кодексу України : Видання друге, доповнене / [Харитонов Є. О., Харитонова О. Л., Білоусов Ю. В. та ін. За ред. Є. О. Харитонова]. – Х. : Одиссей. – 2008. – 560 с.
11. Цивільний кодекс України : науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). – Т. 2 : Фізична особа. – Серія “Коментарі та аналітика”. – Х. : Страйд, 2009. – 296 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.

Отримано 9.02.2010