



Л. М. Зілковська*

ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ-СИРИТ І ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ, НА ЖИТЛО

Конституція України містить ґрунтовні положення щодо права людей на житло, а також щодо права дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування на захист їхніх житлових прав з боку держави (ст. ст. 47, 48, 52). Цивільне та сімейне законодавство містить низку норм, економічного, організаційного та правового характеру, направлених на захист та забезпечення житлових прав дітей. Однак аналіз чинного законодавства та практики його застосування свідчить про низку проблем в сфері захисту та охорони прав дітей на житло, зокрема, це стосується правочинів з відчуження або передачі в оренду житла, в якому проживають діти, забезпечення дітей соціальним житлом. Ці питання на сьогодні є дуже актуальними, адже діти виявляються незахищеними в різноманітних життєвих ситуаціях, пов'язаних з конфліктами батьків та їх безвідповідальністю, зі зловживаннями працівників нотаріату, службовців державних органів та органів місцевого самоврядування.

Метою цієї статті є виявлення окреслення проблемних питань захисту та охорони прав дітей на житло, формулювання пропозиції удосконалення українського законодавства, що врегульовує правовідносини в цій сфері.

В Україні окремі проблеми житлових правовідносин за участю дітей розглядалися Є. О. Мічуриним¹, І. Ф. Севрюковою², Ж. Л. Черноу³, Т. Р. Федосєєвою⁴, Л. Г. Лічманом⁵. Однак проблеми правового регулювання і правозастосування законодавства в сфері захисту прав дітей на житло вивчені недостатньо.

Ст. 47 Конституції України гарантує кожному право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Законодавство встановлює низку правил щодо захисту житлових прав дітей.

З метою захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа, Законом України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування"⁶ закріплено:

— основні засади державної політики щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа, серед яких, зокрема, названо захист майнових, житлових та інших прав та інтересів таких дітей (ст. 3);

— заходи соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа, серед яких — житлове забезпечення на рівні, не нижчому за встановлені у Житловому кодексі Української РСР нормативи, а також житлове забезпечення таких дітей після завершення їх виховання в різних формах влаштування після досягнення ними 18-річного віку, якщо вони не мають свого житла відповідно до житлових нормативів або мають житло з характеристиками, нижчими за встановлені житлові нормативи (ст. 4);

© Зілковська Л. М., 2008

* заступник декана економіко-правового факультету Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова, кандидат юридичних наук, доцент

¹ Мічурин Є. О. Цивільний договір як один із засобів реалізації права на житло: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Університет внутрішніх справ. — Х., 2000. — 16 с.

² Севрюкова І. Ф. Проблеми правового регулювання майнових та житлових прав дитини у сучасному законодавстві України // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2002. — № 2. — С. 46-47.

³ Черноу Ж. Л. Право неповнолітніх на житло // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2003. — № 2 (6). — С. 81-85.

⁴ Федосєєва Т. Р. Право громадян на житло у фондї соціального призначення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет внутрішніх справ. — Х., 2003. — 21 с.

⁵ Лічман Л. Г. Судовий захист прав і інтересів членів сім'ї власника жилого приміщення автореферат: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет внутрішніх справ. — Х., 2005 — 18 с.

⁶ Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 р., № 2342-IV // ВВР. — 2005. — № 6. — Ст. 147.



— вимоги щодо необхідності розробки і виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції, визначеної законом, цільових програм з охорони та соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в тому числі для захисту житлових прав та інтересів осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (ст. 7);

— покладення повноважень на органи опіки та піклування щодо забезпечення вирішення питань щодо майнових, житлових прав та інтересів дітей, а також щодо надання письмової згоди або заперечення на відчуження нерухомого майна (у тому числі житла) та іншого майна, власником якого є дитина (ст. 11);

— необхідність ведення спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді обліково-статистичної картки дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, в якій, зокрема мають міститися дані про майно, про житло, в якому проживала така дитина, або яке належить їй на праві власності, або яке закріплене за дитиною на інших підставах (ст. 16);

— відповідальність місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (за місцем проживання дітей до їх влаштування у відповідні заклади) за збереження житла, в яких проживали діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, а також особи з їх числа, до влаштування їх у сім'ї громадян України, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і повернення його дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, а також особам з їх числа, після завершення їх перебування у відповідному закладі для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї (ст. 32);

— вимогу щодо забезпечення дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа житлом після завершення перебування названих категорій дітей у відповідних закладах, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну піклування над такими дітьми та в разі відсутності в таких дітей права на житло обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа протягом місяця у позачерговому порядку впорядкованим соціальним житлом (ст. 33);

— необхідність інформування громадськості про проблеми дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа, шляхом систематичного випуску центральним органом виконавчої влади з питань телебачення і радіомовлення теле- і радіопередач за спеціальними сюжетами для висвітлення питань забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також сприяння поширенню реклами щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (ст. 38).

Окремі норми зазначеного Закону слід розглянути з точки зору їх відповідності іншим чинним на сьогодні законам, зокрема, й Конституції.

Так, викликає заперечення формулювання норми ст. 33 Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, а саме — “Після завершення перебування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у відповідних закладах для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну піклування над такими дітьми та в разі відсутності в таких дітей права на житло обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа протягом місяця у позачерговому порядку впорядкованим соціальним житлом” (виділено нами — Л. З.).

Слід нагадати, що ст. 47 Конституції України гарантує кожному право на житло. Це право визнається одним з основних прав людини і громадянина, а тому зазначення в Законі на можливу відсутність у дітей права на житло, видається не досить коректним. В Законі ж слід говорити про відсутність у дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, а також у осіб з їх числа, житла, що належить їм на праві власності або користування. Зважаючи на це, ст. 33 Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” потребує відповідних змін.



Слід зауважити, що реалізація прав, закладених в конституційних нормах, полягає в реальній можливості користування закладеними в цих правах соціальними благами⁷. Фінансування заходів щодо забезпечення дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа житлом, покладено на місцеві органи державної влади. Так, для зазначених категорій громадян у 2006 р. по м. Одесі було виділено 26 квартир, загальною площею 1350 кв. м., у 2007 р. — 18 кв. загальною площею, 806 кв. м.

Як показала практика, проблему забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа, які не мають житла, що належить їм на праві власності або користування, неможливо вирішити наданням таким особам у власність житла, а кількість таких осіб зростає з року в рік. Причинами цього є, по-перше, недосконалість законодавчого регулювання обліку дітей-сиріт, а також дітей, позбавлених батьківського піклування, а також пошуку близьких, рідних таких дітей, місця їх проживання, зокрема й країни їх проживання. В м. Одесі правоохоронними органами виявляється значна кількість дітей, які є не громадянами України, а належать до громадянства Молдови або Російської Федерації. Однак за відсутності налагодженої співпраці між правоохоронними органами України і названих країн, виявляється простішим не доправляти дітей до їх місця проживання або місця проживання їх близьких і рідних, а влаштувати у місцеві заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зрозуміло, що після завершення перебування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у відповідних закладах для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну піклування над такими дітьми, такі особи потребують житла. По-друге, практичний досвід свідчить, що досить часто громадяни названих категорій, не маючи достатньо досвіду, належної освіти, розумових здібностей, стають жертвами шахраїв — їх квартири продаються протягом року, а такі особи стають особами без визначеного місця проживання. В науковій літературі зверталася на це увага, і зазначалося, що особи із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, після завершення перебування у відповідних закладах, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну піклування над ними, які повернулися в своє житло або отримали житло від держави, через відставання в розвитку, різні психічні розлади, відсутність навичок самостійного життя і близьких осіб, здатних надати допомогу у важкій ситуації, проблеми з працевлаштуванням і матеріальним забезпеченням часто не можуть його зберегти. Шахраї спеціально відслідковують осіб з числа випускників і колишніх підопічних, які отримали житло, з метою здійснити угоду, яка є абсолютно невигідною для останніх (продаж житла за мізерну суму, міна на жилу площу, яка перебуває за межами міста або в іншому регіоні, а то й взагалі відсутне)⁸.

На нашу думку, цю проблему можна вирішити тільки наданням їм державою та органами місцевого самоврядування житла для проживання (користування), але не на праві власності.

12 січня 2006 р. прийнято Закон України “Про житловий фонд соціального призначення”, який визначає правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла⁹. Ст. 1 цього Закону визначає житловий фонд соціального призначення як сукупність соціального житла, що надається громадянам України, які відповідно до закону потребують соціального захисту. До житлового фонду соціального призначення належать, зокрема такі види житла, як:

- соціальний гуртожиток — соціальне житло, яке надається громадянам України на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання;
- спеціалізований будинок для бідних та безпритульних — установа соціального обслуговування, яка створюється з метою повного забезпечення бідних та безпритульних

⁷ Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики: Монографія. — Х.: Факт, 2000. — С. 355-356.

⁸ Федорова О. А. Охрана жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Труды по гражданскому праву. К 75-летию Ю. К. Толстого / Под ред. А. А. Иванова. — М.: Проспект, ТК Велби, 2003. — С. 153.

⁹ Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12.01.2006 р. // ВВР. — 2006. — № 19-20. — Ст. 159.



громадян приміщеннями для проживання, іжею, передбаченою законодавством медичною, правовою, соціальною, психологічною та побутовою допомогою, допомогою щодо працевлаштування;

- тимчасовий притулок для дорослих — установа соціального обслуговування, яка створюється з метою безоплатного забезпечення громадян без визначеного місця проживання тимчасовим житлом, іжею, передбаченою законодавством грошовою, медичною, правовою, соціальною, психологічною та побутовою допомогою, а також сприяння таким громадянам у встановленні особи, відновленні документів, паспортизації та працевлаштуванні.

Влаштування осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, після завершення перебування у відповідних закладах для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну піклування над ними, до соціального гуртожитку, на нашу думку, є найприйнятнішим рішенням.

Відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону України "Про житловий фонд соціального призначення" соціальне житло надається органами місцевого самоврядування. Слід зауважити, що в м. Одесі на місцевому рівні перші кроки на реалізацію цього Закону та інших нормативно-правових актів зроблено. В 2008 році Рішенням міської ради м. Одеси №2474-V від 05.04.2008 р. "Про затвердження Програми соціально-економічного розвитку м. Одеси на 2008 рік" та на виконання міської програми "Чужих дітей не буває" (2006-21010 рр.) заплановано проект та будівництво 5-ти поверхового будинку соціального гуртожитку для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на 2008 р. виділено 800 тис. грн. з бюджету міста для реалізації зазначених програм.

Запровадження правил про надання житла особам з числа дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, для проживання, без надання його у власність, обезпечить їх від зловживань і шахрайства.

Багато питань викликає положення ст. 11 Закону України "Про житловий фонд соціального призначення" щодо покладення повноважень на органи опіки та піклування із забезпечення вирішення питань щодо житлових прав та інтересів дітей. На сьогодні залишається проблемою визначення форми участі органів опіки та піклування та порядок здійснення ними повноважень із вирішення питань захисту житлових прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Житло, в якому проживали діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, може бути передане за договором оренди в користування іншим особам. Відповідно до ст. 71 ЖК УРСР жила приміщення зберігається за тимчасово відсутнім наймачем або членами його сім'ї понад шість місяців у випадку поміщення дитини (дітей) на виховання в дитячий заклад, до родичів, опікуна чи піклувальника — протягом усього часу їх перебування в цьому закладі, у родичів, опікуна чи піклувальника, якщо в будинку, квартирі (їх частині) залишилися проживати інші члени сім'ї. Якщо з будинку, квартири (їх частини) вибула дитина (діти) і членів її (їх) сім'ї не залишилося, це житло може бути надано за договором оренди іншому громадянину до закінчення строку перебування дитини (дітей) у дитячому закладі або до досягнення нею (ними) повноліття і повернення від родичів, опікуна чи піклувальника, в окремих випадках — до закінчення навчання в загальноосвітніх навчальних закладах усіх типів і форм власності, у тому числі для громадян, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації, а також в професійно-технічних чи вищих навчальних закладах або до закінчення строку служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях.

За радянських часів здавання за договором найму житлових приміщень хоча й не було заборонене, однак досить часто пов'язувалося з отриманням громадянами нетрудових доходів, а тому не було досить поширеним явищем. Сучасний стан законодавчого регулювання дозволяє здавати в найм житлові приміщення. Це, передусім, стосується житла, що належить на праві власності дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, влаштованим у відповідні заклади або переданим під опіку (піклування), які проживають в сім'ях опікунів (піклувальників), в належному останнім житлі.

Житло, що належить дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, може бути предметом договору управління майном. Цивільний кодекс України передбачає можливість управління майном особи, над якою встановлено опіку, при цьому установником управління майна малолітньої особи може бути опікун або орган опіки та



підкування, а неповнолітньої особи — ця особа за дозволом підкувальника (ст. 72, 1032 ЦК України). Законодавством на сьогодні не вирішене питання щодо порядку здійснення прав та обов'язків опікунів (підкувальників) та органів опіки та підкування щодо управління майном осіб, зокрема й квартирами в багатоквартирних жилих будинках, садибними (одноквартирними) жилими будинками, що належать на праві власності дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського підкування.

Ст. 32 Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського підкування” передбачає відповідальність місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (за місцем проживання дітей до їх влаштування у відповідні заклади) за збереження житла, в якому проживали діти-сироти та діти, позбавлені батьківського підкування з батьками, рідними тощо до влаштування дітей у відповідні заклади, і повернення його, після завершення їх перебування у відповідному закладі для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї. Закладами для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського підкування ст. 1 названого Закону називає медичні, навчальні, виховні заклади, заклади та установи праці та соціального захисту населення, в яких проживають діти-сироти і діти, позбавлені батьківського підкування. Ст. 245 СК України встановлює, якщо дитина постійно проживає у закладі охорони здоров'я, навчальному або іншому дитячому закладі, функції опікуна та підкувальника щодо неї покладаються на адміністрацію цих закладів. Однак названі заклади не визнаються стороною договору управління майном, що, на нашу думку, є певним упущенням.

Підсумовуючи, слід зробити такі висновки.

Вирішення питання захисту житлових прав та інтересів осіб із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського підкування, проблеми забезпечення їх житлом, полягає у розвитку системи забезпечення у позачерговому порядку таких осіб впорядкованим соціальним житлом.

Надання у найм житла, що належить на праві власності дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського підкування, до завершення перебування їх у відповідних закладах, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення терміну підкування над ними, сприятиме отриманню дітьми додаткових коштів.

Повноваження органів опіки та підкування щодо участі в цивільних правовідносинах в сфері надання у найм житла, що належить на праві власності дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського підкування, мають визначатися у спеціальному законі, який би визначав правові та організаційні засади діяльності органів опіки та підкування.

Проблема визначення цивільних прав і обов'язків органів опіки та підкування в сфері захисту житлових прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського підкування, відповідальності державних органів за неналежне виконання цих обов'язків, потребує додаткових досліджень.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін
Одеського національного університету ім. І. І. Мечникова
(протокол № 9 від 6 червня 2008 року)*

