

УДК 347.64

DOI: <http://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.34.169535>

Л. М. Токарчук, канд. юрид. наук, доцент, професор
Заслужений юрист України
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра цивільно-правових дисциплін
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДИТЯЧИЙ БУДИНОК СІМЕЙНОГО ТИПУ: ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Статтю присвячено дослідженню правового регулювання однієї із форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – дитячому будинку сімейного типу. Автор аналізує історію законодавчого регулювання дитячого будинку сімейного типу, визначає мету та особливості застосування цієї форми влаштування дітей. У статті відзначається, що дитячий будинок сімейного типу є одним із видів опіки над дітьми.

Ключові слова: дитячий будинок сімейного типу; опіка та піклування; батьки-вихователі; дитина-сирота; дитина, позбавлена батьківського піклування.

Постановка проблеми. Сімейний кодекс України серед форм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, врегульовує засади створення та діяльності дитячого будинку сімейного типу [1]. Ця форма влаштування дітей згаданої категорії в Україні стала популярною. За даними Міністерства соціальної політики України на кінець 2017 року в Україні налічувалося 1019 дитячих будинків сімейного типу, в яких проживає 6809 вихованців і 856 рідних (включаючи усиновлених) дітей. Водночас окремі норми законодавства, що врегульовують створення та діяльність дитячих будинків сімейного типу, та практика їх застосування потребують удосконалення [2, с. 22].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, до дитячих будинків сімейного типу були предметом наукових досліджень О. І. Карпенко, В. Ю. Москалюк, Ю. Ю. Черновалюк, Л. В. Лешанич [3-6], а також окремих публікацій у наукових виданнях, зокрема, О. В. Розгон, В. І. Борисової [7; 8]. Однак окремі питання правового забезпечення створення та діяльності дитячих будинків сімейного типу потребують додаткового вивчення.

Метою статті є дослідження стану правового регулювання дитячих будинків сімейного типу і визначення перспектив його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Недавня історія виникнення дитячих будинків сімейного типу ведеться з 1988 р., коли постановою Ради Міністрів СРСР було передбачено створення таких будинків [9]. На виконання цієї постанови було ухвалено відповідні постанови у союзних республіках, що було для СРСР звичним [10; 11].

В Україні така постанова була прийнята у жовтні 1988 р. [12]. Метою ухвалення цієї постанови було визначено необхідність «створення умов для дальшого посилення державної і суспільної турботи про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, більш повного поєднання суспільних, колективних і сімейних форм виховання цієї групи підростаючого покоління». У ній визначалися вимоги щодо фінансування створення та діяльності дитячих будинків сімейного типу, умови оплати праці батьків-вихователів тощо. Запровадження дитячих будинків сімейного типу було визначено як експеримент, на території України він мав розпочатися у 1988–1991 роках з проектування і будівництва дитячого містечка в Черкаській області, але так і не був здійснений.

На зміну згаданої постанови у 1994 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято іншу, яку також згодом скасовано [13], і на сьогодні діє постанова Кабінету Міністрів

України 2002 р., якою затверджено Положення про дитячий будинок сімейного типу [14]. Це положення розроблене незважаючи на те, що у прийнятому СК України була відсутня глава, присвячена правовому регулюванню дитячого будинку сімейного типу. Така глава з'явилася у Кодексі лише у 2006 році [15].

Глава 20-2 розділу IV СК України серед форм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, врегульовує засади створення та діяльності дитячого будинку сімейного типу.

Стаття 256-5 СК України визначає дитячий будинок сімейного типу як «окрему сім'ю, що створюється за бажанням подружжя або окремої особи, яка не перебуває у шлюбі, для забезпечення сімейним вихованням та спільного проживання не менш як п'яти дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування» [1]. Таке ж визначення міститься у Положенні про дитячий будинок сімейного типу, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 р. № 564 [14]. Визначення будинку сімейного типу, в якому зазначається, що сім'я, яка створила дитячий будинок сімейного типу, має взяти на проживання і забезпечити сімейним вихованням не менш як п'ять дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, іноді тлумачиться так, що дитячий будинок має бути наповнений і дітьми, які мають статус дитини-сироти, і дітьми, які мають статус дитини, позбавленої батьківського піклування.

На відміну від наведеного поняття дитячого будинку сімейного типу, Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» визначає, що «передача до дитячого будинку сімейного типу – прийняття в окрему сім'ю, яка створюється за бажанням подружжя або окремої особи, яка не перебуває у шлюбі, на виховання та для спільного проживання не менш як п'яти дітей-сиріт та/або дітей, позбавлених батьківського піклування. Загальна кількість дітей, включаючи рідних, у такій сім'ї не може перевищувати десяти осіб» [16]. Таким визначенням усуваються будь-які різночитання щодо статусу дітей, які можуть бути прийняті для проживання і виховання в дитячий будинок сімейного типу.

Водночас у визначенні ст. 1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» і у п. 1 Положення про дитячий будинок сімейного типу закріплено обмеження щодо кількості дітей – загальна кількість дітей, включаючи рідних, у такій сім'ї не може перевищувати десяти осіб. Нами зверталась увага на невідповідність обмежень щодо кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і рідних дітей, які можуть проживати у дитячому будинку сімейного типу, положенням СК України. Очевидно, що обмеження загальної кількості дітей мають бути встановлені у ст. 256-5 СК України. До того ж слід враховувати і те, що кількість рідних дітей може збільшуватися, тому обмеження мають варіюватися з огляду на життєві обставини, що складаються в сім'ї, яка створила дитячий будинок сімейного типу [17, с.265].

Пунктом 1 Положення про дитячий будинок сімейного типу встановлено, що «метою створення дитячого будинку сімейного типу є забезпечення належних умов для виховання в сімейному оточенні дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування». У цьому визначенні, на наше переконання, визначено спільну мету створення та діяльності будинку сімейного типу – держави та її органів, до компетенції яких належить вирішення питання про створення дитячих будинків сімейного типу, і осіб, які бажають стати батьками-вихователями.

Метою приватноправового змісту щодо створення дитячого будинку сімейного типу, яка впливає із ст. 256-5 СК України, є забезпечення подружжям або окремою особою дітей-сиріт та/або дітей, позбавлених батьківського піклування, сімейним вихованням і проживанням в сімейному оточенні.

У 2016 р. Положення про дитячий будинок сімейного типу зазнало змін. З прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 458, зокрема, було доповнено п. 2 Положення абзацом такого змісту: «Не допускається одночасне за-

стосування різних форм влаштування до дитячого будинку сімейного типу дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, крім випадків, коли батьки-вихователі перебувають з підопічним у сімейних чи родинних відносинах» [18]. Невідомо, з якої причини ця норма з'явилася у законодавстві, однак вона викликає зауваження.

Не можна заборонити застосування усиновлення як форми влаштування до дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які проживають у дитячому будинку сімейного типу.

По-перше, у разі усиновлення, між особою, яка усиновлена, та усиновлювачем і його родичами за походженням виникають взаємні особисті немайнові та майнові права і обов'язки, усиновлення надає усиновлювачеві права і накладає на нього обов'язки щодо дитини, яку він усиновив, у такому ж обсязі, який мають батьки щодо дитини (ч. 3, 4 ст. 232 СК України).

По-друге, дитина, яка має статус дитини, позбавленої батьківського піклування, може отримати такий статус в результаті позбавлення усиновлювача батьківських прав. Однак статусу усиновленої з цієї причини дитина не втрачає.

По-третє, випадки усиновлення вихованців непоодинокі. Слід зауважити, що статистична звітність відображає крім кількості дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які проживають у дитячому будинку сімейного типу, також рідних і усиновлених дітей.

Отже, у результаті такого формулювання абз. 5 п. 2 Положення про дитячий будинок сімейного типу, діти, які усиновлені, але усиновлювачі яких позбавлені щодо них батьківських прав, не можуть бути поміщені до дитячого будинку сімейного типу, а діти, яким пощастило потрапити до такого будинку, не можуть бути усиновлені батьками-вихователями.

Звичайно, що діти, які проживають в дитячому будинку сімейного типу, не можуть віддаватися під патронат та до прийомної сім'ї (ст. 252 та ст. 256-1 СК України), оскільки ці форми влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, передбачають інший порядок їх застосування та дії.

Опіка та піклування – це ті форми, до яких справді немає сенсу звертатися у разі проживання у дитячому будинку сімейного типу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, крім випадків, коли така дитина є родичем батьків-вихователів. Адже відповідно до ч. 4 ст. 256-6 СК України батьки-вихователі є законними представниками дітей і діють без спеціальних на те повноважень як опікуни або піклувальники. За своєю суттю дитячий будинок сімейного типу, так само як і прийомна сім'я, є різновидами опіки та піклування. І тут ми погоджуємося з позицією С. Є. Морозової, яка доводить, «що опіка та піклування як спосіб влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є родовим поняттям відносно понять «опіка та піклування», «прийомна сім'я» та «дитячий будинок сімейного типу», кожне з яких є самостійною формою влаштування зазначених категорій дітей, з притаманними їм особливими ознаками» [19, с. 84].

Запровадження норми, що міститься в абз. 5 п. 2 Положення про дитячий будинок сімейного типу, на нашу думку, не має сенсу і суперечить загальним засадам державної охорони сім'ї.

Положення про дитячий будинок сімейного типу крім загальних засад містить норми щодо порядку створення та ліквідації дитячого будинку сімейного типу, порядку влаштування до нього дітей, вимоги до батьків-вихователів, а також їхні права та обов'язки, матеріальне забезпечення дитячого будинку сімейного типу та форму договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу.

Аналіз норм СК України та Положення про дитячий будинок сімейного типу дає підстави для висновку, що створення дитячого будинку сімейного типу пов'язується із сукупністю юридичних фактів: 1) волевиявлення осіб (особи) на створення дитячого будинку сімейного типу, закріплене письмово в заяві; 2) навчання осіб, які виявили бажання створити дитячий будинок сімейного типу; 3) оцінювання результатів навчання

цих осіб; 4) подання центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; 5) подання висновку служби у справах дітей про наявність умов для його створення; 6) прийняття рішення про створення та забезпечення функціонування дитячого будинку сімейного типу місцевим органом державної влади або органом місцевого самоврядування; 7) укладення договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу між цими органами і батьками-вихователями; 8) прийняття в сім'ю дітей.

В. І. Борисова до фактичного складу виникнення дитячого будинку сімейного типу відносить, зокрема, визнання дитини сиротою або дитиною, позбавленою батьківського піклування [8, с. 95]. На нашу думку, цей факт не належить до тих, що складають фактичний склад створення дитячого будинку сімейного типу, а є самостійним.

Договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу є договором на користь третьої особи – дитини. Сторонами договору є орган, що прийняв рішення про створення дитячого будинку сімейного типу в особі уповноваженої посадової особи, і батьки-вихователі.

Юридична природа цього договору складна, однак щодо його укладення, так само, як і щодо договору про влаштування дітей до прийомної сім'ї слід зауважити, що участь у ньому суб'єкта владних повноважень не дає підстав вважати його адміністративним у розумінні п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України, яка визначає адміністративний договір як дво- або багатосторонній правочин, зміст якого складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін правочину. Метою цих договорів є організація прийомних сімей, а не управління ними, вони не мають організаційно-управлінського характеру і їх предмет не передбачає здійснення управлінських дій.

Слід погодитись із В. І. Борисовою, яка зазначає, що «до особливостей договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу слід віднести наступне: 1) він не є самостійним юридичним фактом, що породжує, змінює або припиняє сімейні правовідносини, а виступає одним з елементів фактичного складу виникнення дитячого будинку сімейного типу; 2) має особливий суб'єктний склад; 3) укладається на користь третьої особи, якою є дитина; 4) носить особистий характер; 5) є одним із різновидів сімейно-правових договорів соціального сприяння дітям, позбавленим батьківського піклування» [8, с. 95]. Водночас, на нашу думку, договори, запроваджені законодавством на виконання функції держави щодо забезпечення пріоритету сімейного виховання дитини, відповідно до яких держава (нехай і опосередковано) бере під свою охорону дитину-сироту і дитину, позбавлену батьківського піклування, доцільніше називати договорами про влаштування дітей в сім'ю.

Висновки. На підставі наведеного аналізу слід зробити такі висновки.

1. Дитячий будинок сімейного типу як форма влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є різновидом опіки та піклування.

2. Договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу слід віднести до договорів про влаштування дітей в сім'ю.

3. Створення дитячого будинку сімейного типу не є самостійним фактом, а ґрунтується на сукупності юридичних фактів.

4. Обмеження щодо кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і рідних дітей, які можуть проживати у дитячому будинку сімейного типу, встановлені у підзаконному нормативно-правовому акті, мають бути переглянуті як такі, що суперечать ст. 256-5 СК України, не можуть бути суворими і повинні варіюватися залежно від обставин.

Список літератури

1. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 № 2947-III (ред. 28.08.2018) *BPV*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>
2. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства. Статистичний збірник. Відп. за вип. О. О. Кармазіна. К.: Держстат України, 2018. 77 с.

3. Карпенко О. І. Правові засади утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. Х., 2002. 20 с.
4. Москалюк В. Ю. Дитячий будинок сімейного типу як форма улаштування дітей, позбавлених батьківського піклування (цивільно-правовий аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. Х., 2003. 20 с.
5. Черновалюк Ю. Ю. Реалізація права на сім'ю шляхом створення дитячих будинків сімейного типу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. О., 2010. 20 с.
6. Лещанич Л. В. Правове регулювання квазісімейної форми виховання дітей: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Ужгород, 2015. 205 с.
7. Розгон О. Договір про влаштування дітей до прийомної сім'ї. *Мала енциклопедія нотаріуса*. 2017. № 5 (95). С. 122-134.
8. Борисова В. І. Дитячий будинок сімейного типу як форма сімейного виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. *Дев'ять юридичні диспути з актуальних проблем приватного права, присвячені пам'яті Є. В. Васьковського*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Одеса, 17 травня 2019 р. О.: Астропринт, 2019. С. 90-96.
9. О создании детских домов семейного типа: Постановление Совета Министров СССР от 17.08.1988 г. № 1022. *СП СССР*. 1988. № 30. Ст. 85.
10. О создании детских домов семейного типа: Постановление Совета Министров РСФСР от 18.11.1988 № 475. *СП РСФСР*. 1988. № 23. Ст. 136.
11. О создании в республике детских домов семейного типа: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17.10.1988 № 294. *Собрание законов, указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров Белорусской ССР*. 1988. № 21. Ст. 140.
12. Про створення в республіці дитячих будинків сімейного типу: постанова Ради Міністрів УРСР від 5 жовтня 1988 р. № 318. *ЗП УРСР*. 1988 р. № 11. Ст. 45.
13. Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.1994 № 267. *ВПУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/267-94-%D0%BF>.
14. Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу: постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 № 564. *ВПУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2002-%D0%BF>.
15. Про внесення змін до Сімейного кодексу України: Закон України від 23.02.2006 № 3497-IV. *ВПУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3497-15>.
16. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV (ред. 31.08.2018) *ВПУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2342-15>.
17. Зілковська Л. М. Загальна характеристика понять, що використовуються у законодавстві щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 261–267.
18. Про внесення змін до Положення про дитячий будинок сімейного типу та Положення про прийомну сім'ю: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 458. *ВПУ*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2016-%D0%BF>.
19. Морозова С. Є. Правове регулювання опіки та піклування за цивільним законодавством України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». К., 2011. 230 с.

Стаття надійшла 25.05.2019 р.

Л. М. Токарчук, канд. юрид. наук, доцент, професор
Заслужений юрист України
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра гражданско-правовых дисциплин
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ДЕТСКИЙ ДОМ СЕМЕЙНОГО ТИПА: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Резюме

Статья посвящена исследованию правового регулирования одной из форм устройства детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, – детского дома семейного типа. Автор анализирует историю законодательного регулирования детского дома семейного типа, определяет цели и особенности применения этой формы устройства детей. В статье отмечается, что целью создания детского дома семейного типа является обеспечение супругами или одним лицом детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, семейным воспитанием и проживанием в семье. Основанием для создания детского дома семейного типа является совокупность юридических фактов: волеизъявление лиц (лица) на создание детского дома семейного типа, выраженное в

заявлении; принятие решения о создании и обеспечении функционирования детского дома семейного типа местным органом государственной власти или органом местного самоуправления; заключение договора об организации деятельности детского дома семейного типа между этими органами и родителями-воспитателями; принятие в семью детей. Обосновывается позиция, что детский дом семейного типа является одним из видов опеки над детьми.

Ключевые слова: детский дом семейного типа; опека и попечительство; родители-воспитатели; ребенок-сирота; ребенок, лишенный родительской опеки.

L. M. Tokarchuk, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Honored Lawyer of Ukraine
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of of the Civil Law Disciplines
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

THE FAMILY-TYPE ORPHANAGE: ISSUES OF LEGAL REGULATION

Summary

The article is devoted to legal regulation researches of one of the form of placement of children-orphans and children deprived of parental care, – orphanage of a family type. The author analyses the history of legislative regulation of the family-type orphanage, defines the goals and features of the application of this form of children placement. In the article the author points out that the goal of the creation of the family-type orphanage is ensuring by married couple or one person of children-orphans and children deprived of parental care with family education and living in the family. The foundations to the family-type orphanage creation are aggregate of juridical facts: declaration of intention of the person (individuals) to the family-type orphanage creation, expressed in application; making a decision on the establishment and functioning of a family-type orphanage by a public authority or a local government body; conclusion of an agreement on the organization of the activities of a family-type orphanage between these bodies and foster parents; children adoption in the family.

Key words: the family-type orphanage; custody and guardianship; foster parents; orphans; children deprived of parental care.