

---

ЦИВІЛЬНЕ, ПІДПРИЄМНИЦЬКЕ,  
ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ТРУДОВЕ ПРАВО

**О. О. ГРАБОВСЬКА**

**ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ  
В ПРОЦЕДУРІ УСИНОВЛЕННЯ**

*Анализируется компетенция органов опеки и попечительства как в досудебной подготовке дел об усыновлении, так и непосредственно в их судопроизводстве. Исследуются нормы семейного, гражданского процессуального законодательства, подзаконные акты, которые регулируют правоотношения в сфере усыновления детей гражданами Украины и иностранными гражданами, а также проблемы судебной практики.*

*The article is devoted to the analysis of competence of organs of guardianship both in pre-trial preparation of businesses about adoption and directly in their legal proceeding: the norms of domestic, civil judicial legislation, other acts which regulate legal relationship in the field of adoption of children by the citizens of Ukraine and foreign, are investigated.*

Поряд із судом органи опіки та піклування слухно називають «органами захисту сімейних прав», «попередньою ланкою розв'язання спорів між батьками щодо дитини». Підставою такого висновку є насамперед відповідні положення чинних законодавчих актів України. Зокрема, згідно із ст. 19 Сімейного кодексу України (далі – СК України) у випадках, визначених даним законом, особи мають право на попереднє звернення за захистом своїх сімейних прав та інтересів до органів опіки та піклування, які уповноважені самостійно вирішувати спори щодо участі у вихованні дитини того з батьків, хто проживає окремо від неї в порядку, визначеному ст. 158 СК України, спори між матір'ю та батьком щодо місця проживання дитини (ст. 161 СК України) та ін. Рішення органів опіки та піклування є обов'язковими до виконання, якщо протягом десяти днів від часу їх винесення заінтересовані особи не звернулися за захистом своїх прав або інтересів до суду.

Таким чином, сімейні права можуть бути набуті, захищені, поновлені шляхом звернення заінтересованих осіб до органів опіки та піклування і ухвалення останніми відповідних рішень. Втім не на всі сімейні правовідносини поширюється юрисдикція органів опіки та піклування, а лише на визначені законами України. Зокрема, що стосується встановлення усиновлення, то згідно ч. 1 ст. 207, ст. 232 СК України, ч. 7 ст. 255 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК

Україні), усиновлення може бути здійснено тільки на підставі рішення суду. Рішення суду про встановлення усиновлення, набираючи законної сили, породжує сімейні правовідносини між усиновлювачами та усиновленими у такому ж юридичному значенні та обсязі, які встановлені законодавством України для батьків та дітей (ст. 232 СК України).

У випадках усиновлення дітей, які є громадянами України, але проживають за її межами, повноваженнями щодо встановлення усиновлення наділяються консульські установи або дипломатичні представництва України в іноземних державах (ч. 1 ст. 282 СК України). Враховуючи те, що випадки усиновлення дітей – громадян України, які проживають в інших державах, не є поширеними, здійснюються не в Україні й у порядку, який має здебільшого адміністративний характер, виникає потреба у дослідженні проблем здійснення судочинства у справах про усиновлення. Адже основна кількість дітей усиновлюється саме у судовому порядку (за даними Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України, тільки у 2008 р. майже 20 тисяч українських сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, знайшли нову родину<sup>2</sup>).

Як свідчить судова практика, однією із системних проблем є безпосередня участь органів опіки та піклування у розгляді та вирішенні судами справ про усиновлення. Але для висновку про правосуб'єктність органів опіки та піклування у справах про усиновлення логічно виникає потреба у дослідженні ролі та місця органів опіки й піклування у процедурі усиновлення в цілому.

Специфікою справ про усиновлення є та обставина, що до звернення до суду із заявою про встановлення усиновлення необхідно реалізувати встановлену законодавством України досудову процедуру, метою якої є надання статусу кандидата в усиновителі особам, які бажають усиновити дитину, а також збирання необхідних документів, які сприяють отриманню цього статусу і, у майбутньому, слугуватимуть доказами вже у суді.

Для громадян України, які постійно проживають на території України і бажають усиновити дитину, органом, який здійснює їх облік, готує пакет документів для суду та надає статус кандидата в усиновителі шляхом підготовки висновку про можливість певних осіб бути усиновлювачами, знайомить кандидатів в усиновлювачі з інформацією про дітей, які можуть бути усиновлені, видає направлення для знайомства з дитиною тощо, є, згідно п. п. 21, 45 Постанови Кабінету Міністрів України № 905 від 8 жовтня 2008 р. «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» (далі – Порядок провадження діяльності з усиновлення) безпосередньо орган опіки та піклування за місцем проживання заінтересованих в усиновленні осіб (а точніше, відділи опіки та піклування служб у справах дітей, які є структурними підрозділами органів місцевого самоврядування).

Що стосується громадян України, які проживають за межами України, а також іноземних громадян, то згідно п. 31, 53 Порядку провадження діяльності з усиновлення першою інстанцією, до якої звертаються іноземні громадяни з метою постановки їх на облік як кандидатів в усиновителі, є Держдепартамент з усиновлення та захисту прав дитини при Міністерстві у справах сім'ї, молоді та спорту України. Держдепартамент з усиновлення та захисту прав дитини ставить на облік вказаних осіб, дає згоду на усиновлення дитини в Україні, ознайомлює кандидатів в усиновлювачі з інформацією про дітей, які можуть бути усиновлені, видає направлення для знайомства з дитиною з місцем її проживання чи перебуван-

ня. Отже, для громадян України, які проживають за межами України, а також іноземних громадян, які виявили бажання усиновити дитину в Україні, первісною ланкою у процедурі усиновлення є Держдепартамент з усиновлення та захисту прав дитини при Міносвіті України.

Разом з тим безпосереднє знайомство і громадян України, і громадян України, які проживають за межами України, й іноземних громадян з дитиною, з документами, які містяться в особовій справі дитини, здійснюється з обов'язковою участю представника служби у справах дітей за місцем проживання (перебування) дитини, про що складається акт за формою згідно із додатком 8 до Порядку провадження діяльності з усиновлення (далі – Порядок).

Після знайомства та встановлення контакту з дитиною необхідне звернення до органу опіки та піклування за місцем проживання (перебування) дитини із заявою про бажання її усиновити (п. 63, 70 Порядку). Окрім того, на орган опіки та піклування покладається обов'язок з'ясувати наступні обставини: чи згодна дитина на усиновлення (шляхом проведення з нею співбесіди), чи є у неї брати, сестри тощо, про що складаються відповідні акти

Орган опіки та піклування за місцем проживання (перебування) дитини також витребує копію свідоцтва про народження дитини, документи, які підтверджують, що дитина може бути усиновлена, повідомлення закладу, в якому перебуває дитина, про її згоду на усиновлення, висновок про стан здоров'я дитини тощо.

На підставі аналізу всіх документів, перелік яких міститься у п. 5, 6, 22, 24, 27, 28, 33 та інших Порядку, орган опіки та піклування готує проєкт висновку про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини.

Таким чином, органи опіки та піклування є попередньою, первісною, обов'язковою інстанцією процедури усиновлення, сукупність дій якої на досудовому етапі з усиновлення становлять: 1) поставлення на облік громадян України, які постійно проживають на території України, бажають усиновити дитину і подали про це заяву до органу опіки та піклування; 2) збирання, витребування, підготовки необхідних для усиновлення дитини документів; 3) надання заявникам статусу кандидатів в усиновителі (у висновку про можливість певної особи бути усиновителем); 4) ознайомлення заявників з інформацією про дітей, які можуть бути усиновлені; 5) сприяння, надання направлення, а також безпосередня участь у процедурі знайомства заявників із дитиною за місцем її проживання (перебування) та встановлення з нею контакту; 6) підготовка для суду висновку про доцільність усиновлення дитини певними заявниками та відповідність усиновлення її інтересам, а також пакету документів, визначених СК України, Порядком провадження діяльності з усиновлення тощо. Втім на цьому роль органів опіки та піклування в процедурі усиновлення не завершується. Органи опіки та піклування згідно ч. 1 ст. 253, ч. 1 ст. 254 ЦПК України – невід'ємний суб'єкт судової процедури встановлення усиновлення.

Аналіз чинного законодавства України, а також судової практики дає підстави для висновку про те, що органи опіки та піклування посідають процесуальне становище заінтересованих осіб у справах про усиновлення. І це абсолютно правильно, адже, виходячи із змісту Наказу Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України № 34/166/131/88 від 26.05.1999 «Про затвердження Правил опіки та піклування» (далі – Правила опіки та піклування), основним завданням органів опіки та піклування є захист

прав неповнолітніх в усіх випадках, коли це необхідно, у спосіб, визначений законом. Відповідно до п. 3.6 Правил опіки і піклування, а також ст. 245 СК України, якщо над дітьми, які виховуються у навчально-виховних закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, опікуни (піклувальники) не призначені, то виконання обов'язків опікунів і піклувальників від імені держави здійснюють ці установи в особі керівників. Опікуни (піклувальники) згідно з ч. 1 ст. 39 ЦПК України є законними представниками малолітніх, неповнолітніх осіб тощо. Окрім того, згідно з підпунктом 1.7. п. 1 Правил опіки та піклування, органи опіки та піклування беруть участь у розгляді судами спорів, пов'язаних із вихованням неповнолітніх дітей і осіб, які перебувають під опікою (піклуванням). Ст. 253 ЦПК України вказує на те, що під час підготовки справи про усиновлення до судового розгляду суддя вирішує питання про участь у ній відповідного органу опіки та піклування, який повинен надати висновок про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини, а ст. 254 ЦПК України, яка безпосередньо регламентує умови та порядок судового розгляду справ про усиновлення, містить імперативну норму про обов'язкову участь органу опіки та піклування у розгляді справ даної категорії.

Таким чином, у справах про усиновлення органи опіки та піклування посідають процесуальне становище заінтересованих осіб, і ця заінтересованість має державний (публічний) характер у зв'язку з покладеними на них державою обов'язків відповідно до СК України, ЦПК України, Правил опіки та піклування, Порядку провадження діяльності з усиновлення тощо.

Аналіз перелічених законодавчих та підзаконних актів дає підставу для висновку про те, що компетенція органів опіки та піклування у справах про усиновлення складається з: 1) представництва прав та інтересів дітей, щодо яких вирішується питання про усиновлення; 2) надання суду висновку про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини, а отже, по доказуванню, адже висновок є одним з письмових доказів.

У даному контексті виникає питання: чи зобов'язаний орган опіки та піклування брати безпосередню участь у розгляді судами справ про усиновлення? Чи достатньо надіслати суду висновок про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини для ухвалення ним законного та обґрунтованого рішення, як це має місце у судовій практиці сьогодні?

ЦПК України однозначно вказує, що орган опіки та піклування – обов'язковий суб'єкт судової процедури розгляду та вирішення справ про усиновлення (ч. 1 ст. 254 ЦПК України). Водночас у ЦПК України відсутні окремі положення, які б чітко регламентували процесуальне становище органів опіки та піклування, мету та порядок їх звернення із позовами (заявами) до суду, мету та порядок їх залучення у вже відкрите провадження у справі, форми їх участі тощо. Згідно з ч. 3 ст. 26 ЦПК України органи опіки та піклування як структурні підрозділи служб у справах дітей органів місцевого самоврядування є особами, які беруть участь у справі. Таким чином, органи опіки та піклування наділяються законом й відповідним комплексом прав та обов'язків, зокрема повним обсягом змагальних прав, диспозитивними правами, які залежать від форми участі органів опіки та піклування у цивільному процесі, а також іншими процесуальними правами.

Однак, незважаючи на те, що органи опіки та піклування є заінтересованими особами, а також особами, які беруть участь у справі з відповідним комплексом прав та обов'язків, судова практика свідчить про те, що в більшості випадків роз-

гляду та вирішення судами справ про усиновлення участь органів опіки та піклування зводиться до надання суду письмового висновку про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини. І навіть у тих випадках, коли органи опіки та піклування ухвалою суду притягуються до участі у справі і суди своєчасно попереджають їх про час та місце судового розгляду справ про усиновлення, представники зазначених органів не з'являються до суду, а направляють листи з проханням розглянути справу без їх представника. Так, відділ опіки та піклування Деснянської районної у м. Києві державної адміністрації, який притягується Деснянським районним судом м. Києва до розгляду справ даної категорії, надсилає до суду повідомлення про те, що вони підтримують свій висновок про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини і заявляють клопотання розглянути справу без їх представника<sup>3</sup>.

Очевидно, посадові особи органів опіки та піклування вважають, що направленням до суду висновку та необхідних документів вони свою роль у процесі усиновлення дитини виконали. Проте саме під час судового розгляду цієї категорії справ виникає багато серйозних та спірних питань, і особиста, безпосередня участь представника цих органів буває конче необхідна. Особливого значення безпосередня участь представників органів опіки та піклування у підготовці, розгляді справ цієї категорії у залі судового засідання набуває, без сумніву, при провадженні справ, в яких заявниками є іноземні громадяни. Адже здійснювати контроль за умовами проживання, виховання дітей, вивезених в інші держави, значно складніше, тому ухвалені рішення про встановлення усиновлення повинно бути законним, максимально обґрунтованим і ухваленим виключно в інтересах дитини. А для цього залучення представника органу опіки та піклування, який безпосередньо готував висновок про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини, при цьому спілкувався із кандидатами в усиновителі, обізнаний у нюансах, яких може не знати суддя та народні засідателі, є необхідним.

Недбале ставлення до залучення у справи цієї категорії органів опіки та піклування проявляється також і у тому, що в ухвалах судів стало буденним зазначати, що заінтересованою особою є орган опіки та піклування, і не зазначати, який саме (якої державної адміністрації), та чи надіслано повідомлення про час та місце розгляду справи.

Очевидно, для усунення такої ситуації суддям слід більш активно реагувати на факти безвідповідального ставлення органів опіки та піклування до участі у розгляді та вирішенні справ про усиновлення і вчасно вживати усіх можливих передбачених законом заходів, зокрема, шляхом постановлення окремих ухвал, відкладення розгляду справ у зв'язку з неявкою органу опіки та піклування тощо у порядку та у спосіб, визначений ст. 211, п. 4 ст. 169 ЦПК України.

Отже, участь органів опіки та піклування у провадженні справ про усиновлення дітей є обов'язковою не лише на вимогу закону, який зобов'язує органи опіки та піклування надавати висновки про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини під час підготовки справ даної категорії до судового розгляду, брати участь у їх розгляді, а й виходячи з природи цих справ, з морально-етичних міркувань, із значущості усиновлення як для самої дитини, яка є громадянином України, так і для усиновлювачів, для суспільства в цілому.

1. Ромовська З.В. Сімейний кодекс України: Науково-практ. коментар. – К., 2003. – С. 58, 61. 2. Повідомлення Міністра у справах сім'ї, молоді та спорту

України Юрія Павленко // *Голос України*. 2009.– 16 січня. – С. 4. **3.** *Справа* 3 2-2371/2002. № 2-1339 / 2002, , № 2-5144 / 2002, № 2-537 / 2002, № 2-1617 / 2002, № 2-977 / 2002 та інші. Архів Деснянського районного суду м. Києва.