

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ДОГОВОРУ ПРО ОРГАНІЗАЦІЮ ДІЯЛЬНОСТІ ДИТЯЧОГО БУДИНКУ СІМЕЙНОГО ТИПУ

ON THE LEGAL NATURE OF THE AGREEMENT ON THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES OF A FAMILY-TYPE CHILDREN'S HOME

Хрущ В.Л., аспірант

*Інститут правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України*

У статті акцентовано увагу на з'ясуванні правової природи договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу. Встановлено, що в основі розуміння сутності досліджуваного договору лежить сприйняття його як приватноправової домовленості між органом опіки та піклування і батьками-вихователями щодо створення та функціонування дитячого будинку сімейного типу, що підтверджує його цивільно-правову природу. Доведено, що досліджуваний договір не може бути віднесений до групи сімейно-правових договорів, однак його слід кваліфікувати як різновид договорів у сімейному праві. Договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу є елементом юридичного складу, що зумовлює виникнення квазісімейних правовідносин. Мета договору має подвійну природу та полягає в опосередкуванні відносин між батьками-вихователями і вихованцями, а також забезпеченні виконання державою обов'язку щодо утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Встановлено, що досліджуваний договір є одночасно договором на користь сторін, що його уклали, та на користь третіх осіб.

У статті здійснено відмежування договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу від адміністративного договору та договору про надання соціальних послуг. Доведено, що договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу не є адміністративним договором, оскільки він хоч і наділений публічно-правовим характером з огляду на участь у правовідносинах, що ним опосередковуються, суб'єкта владних повноважень, проте зміст такої участі складають не управлінські, а організаційні та контрольні наглядні повноваження, в той час, як самі правовідносини за договором лежать у площині приватноправового регулювання. Натомість договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу не є договором про надання соціальних послуг, оскільки діяльність батьків-вихователів за досліджуваним договором є більш масштабною й комплексною за змістом, більш тривалою за часом і має іншу, ніж договір про надання соціальних послуг, мету, яка полягає у забезпеченні дітей, які влаштовуються до дитячого будинку сімейного типу, вихованням, турботою і доглядом у сімейному оточенні, на противагу договору про надання соціальних послуг, метою якого є впорядкування відносин щодо реагування держави на обставини негативного характеру, які мають місце у житті особи, ставлять її у складне психологічне становище та перешкоджають її нормальному фізіологічному, соціальному, особистісному розвитку, з метою сприяння їх усуненню та подолання їх наслідків.

Ключові слова: сімейні правовідносини, договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу, орган опіки та піклування, батьки-вихователі, договір на користь третіх осіб, адміністративний договір, договір про надання соціальних послуг.

The article focuses on clarifying the legal nature of the agreement on the organization of activities of a family-type children's home. The author establishes that the understanding of the essence of the contract under study is based on its perception as a private law agreement between a guardianship and custody authority and foster parents regarding the establishment and operation of a family-type children's home, which confirms its civil law nature. It is proved that the contract under study cannot be classified as a family law contract, but it should be qualified as a type of contract in family law. The contract for the organization of activities of a family-type children's home is an element of legal structure which gives rise to quasi-family legal relations. The purpose of the contract is dual in nature and consists in mediating the relations between foster parents and foster children, and also in ensuring that the State fulfills its obligation to maintain and educate orphans and children deprived of parental care. The author establishes that the contract under study is simultaneously a contract in favor of the parties which entered into it and in favor of third parties.

The author distinguishes the contract for organizing the activities of a family-type children's home from the administrative contract and the contract for the provision of social services. The author proves that an agreement on the organization of activities of a family-type children's home is not an administrative agreement, since although it has a public law nature due to the participation of a public authority in the legal relations which it mediates, the content of such participation is not managerial but organizational and control and supervisory powers, while the legal relations under the agreement themselves fall within the scope of private law regulation. Instead, an agreement on the organization of a family-type children's home is not a social services agreement, since the activities of foster parents under the studied agreement are more extensive and complex in content, longer in duration and have a different purpose than a social services agreement, which is to provide children who are placed in a family-type children's home with upbringing, care and supervision in a family environment, as opposed to a social services agreement, which aims to regulate relations regarding the state's response to negative circumstances that occur in a person's life, put him or her in a difficult psychological situation and impede his or her normal physiological, social and personal development, in order to facilitate their elimination and overcome their consequences.

Key words: family law contract, contract for organizing the activities of a family-type children's home, guardianship and custody authority, foster parents, contract in favor of third parties, administrative contract, contract for the provision of social services.

У теорії сімейного права влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до дитячого будинку сімейного типу традиційно відносять до групи квазісімейних форм [1, с. 5], що поєднує в собі ознаки як сімейного, так і інтернатного влаштування дітей та охоплює прийомну сім'ю, патронат і дитячий будинок сімейного типу [2, с. 371]. Характеристика досліджуваної форми влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, як квазісімейної зумовлена унікальністю правовідносин, які виникають у зв'язку із таким влаштуванням. На жаль, у наукових джерелах відсутнє визначення поняття «квазісім'я», проте знаходимо значення першої частини цього поняття «квазі»,

яка тлумачиться як частина складних слів, що значенням відповідає прикметникам несправжній, уявний, напр.: квазівчений, квазіспеціаліст і т. ін. [3]. Відповідно під квазісімейними правовідносинами розумітимемо відносини між батьками-вихователями та дітьми, влаштованими на виховання до дитячого будинку сімейного типу, які будуються за зразком і моделлю сімейних, проте виникають не з підстав кровного споріднення, а внаслідок дії визначеної законодавством системи юридичних фактів у процесі реалізації державою функції щодо утримання і виховання дітей, які залишилися без батьківського піклування. Зважаючи на те, що договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу є одним із обов'язкових

юридичних фактів, який опосередковує виникнення квазісімейних відносин між батьками-вихователями та вихованцями, видається закономірним віднесення цього договору до групи квазісімейних договорів у загальній системі договорів у сімейному праві.

У юридичній літературі щодо групи квазісімейних договорів зазначається, що договори, які укладаються в процесі влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в патронатні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, розглядаються як такі, що мають певні спільні риси, які відображають їх публічно-правову природу. Публічно-правова природа цих договірних відносин обумовлюється тим, що, по-перше, однією зі сторін договору завжди виступає орган державної влади, по-друге, укладаються такі договори виключно на умовах, визначених законом, і закріплених на імперативних засадах у формі типових договорів [4, с. 109]. У цілому погоджуючись із зазначеним, вважаємо, що ключовою особливістю договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу є суб'єктний склад правовідносин, що ним опосередковується. Той факт, що однією зі сторін договору є орган опіки та піклування, наділяє його комплексним приватно-публічним характером і ще раз свідчить на користь позиції щодо неможливості віднесення його до групи сімейно-правових договорів, адже останні спрямовані на впорядкування власне сімейних правовідносин між фізичними особами, що виникають з унікальних юридичних фактів, які мають місце лише у площині сімейно-правового регулювання, учасником яких не може бути суб'єкт владних повноважень.

На нашу думку, приватно-публічна природа договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу пов'язана із правовою метою, на досягнення якої він укладається. Укладення досліджуваного договору спрямоване на досягнення двох ключових правових результатів, першим із яких є опосередкування відносин між батьками-вихователями і вихованцями за зразком традиційних сімейних відносин, що складаються між батьками і дітьми, у тому числі шляхом створення та формального закріплення умов для гармонійного розвитку і виховання дітей у сімейному оточенні, що обумовлює приватну складову правової природи договору, а другим – забезпечення виконання державою її конституційного обов'язку щодо утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, який знаходить свій прояв у влаштуванні їх до дитячого будинку сімейного типу, гарантуванні їм організаційної та матеріальної підтримки з боку держави, а також у контролі за належним обов'язків батьками-вихователями, що обумовлює публічну складову правової природи договору.

Відзначимо, що приватно-публічна природа відносин, які опосередковуються договором про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу, означає, що внаслідок укладення досліджуваного договору виникає низка правовідносин, що належать до сфер правового регулювання як приватних, так і публічних галузей права. Щодо правовідносин, які за своєю сутністю є приватними, то вони за досліджуваним договором складаються між батьками-вихователями та вихованцями щодо забезпечення останніх належним доглядом та вихованням, здобуттям ними освіти, сприяння формуванню вихованців як особистостей і підготовці їх до самостійного дорослого життя. При цьому, зважаючи, що вихованці не є стороною досліджуваного договору, слід погодитися з висновком Л. М. Токарчук, яка зазначає, що за своєю правовою природою останній є договором на користь третьої особи (ч. 1 ст. 636 ЦК України). Укладають договір орган опіки та піклування, з одного боку, і фізична особа/особи – з другого, а права за договором (право отримати виховання, піклування, представництва) набуває третя особа – дитина-сирота або дитина, позбавлена батьківського піклування [5, с. 270].

Між тим, досліджуваний договір є одночасно є й договором на користь його сторін, що вбачається з аналізу змісту типового договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу, адже кожна зі сторін має низку прав та обов'язків одна щодо одної, при чому праву однієї зі сторін договору кореспондує обов'язок іншої, що свідчить про наділення його ознакою двосторонності. Так, наприклад, з огляду на те, що батьки-вихователі зобов'язані співпрацювати з органом опіки та піклування у ході здійснення соціального супроводження дитячих будинків сімейного типу, останні мають право вимагати від батьків-вихователів здійснення їх обов'язку щодо такої співпраці. Натомість орган опіки та піклування повинен надати батькам-вихователям дитячого будинку сімейного типу обладнане необхідними меблями, побутовою технікою та іншими предметами тривалого вжитку житлове приміщення, земельну ділянку для ведення садівництва та городництва, транспортний засіб тощо, з урахуванням чого батьки-вихователі вправі вимагати належного виконання цього обов'язку.

Щодо публічної складової комплексних правовідносин за договором про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу, слід відзначити, що вони виникають між його безпосередніми сторонами – органом опіки та піклування і батьками-вихователями, а з огляду на те, що орган опіки та піклування є суб'єктом владних повноважень, досліджуваний договір характеризують як адміністративний. Так, у юридичній літературі зазначається, що однією зі сторін є державний орган – орган опіки і піклування, який має право здійснювати контроль за умовами проживання вихованців (ч. 3 ст. 256–8 СК України, п. 7 Положення про дитячий будинок сімейного типу) і за належним використанням коштів та матеріальних цінностей [6, с. 47].

Поняття адміністративного договору міститься у п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, за яким адміністративний договір є спільним правовим актом суб'єктів владних повноважень або правовим актом за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг. У спеціалізованій літературі до найбільш сутнісних правових ознак адміністративного договору відносять наступні: 1) одним із учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень; 2) змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері; 3) він укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами; 4) він реалізується, як правило, на нормах адміністративного права; 5) викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері; 6) метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; 7) адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права [7].

Якщо розглянути договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу крізь призму сутнісних

ознак категорії адміністративного договору, вбачається, що лише одна із ознак – участь в адміністративному договорі суб'єкта владних повноважень – є властивою для досліджуваного договору. Решта ознак, які є визначальними для договору як регулятора адміністративних відносин, не відповідають природі договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу, виходячи із того, що останній, незалежно від участі в договорі органу опіки та піклування як юридичної особи публічного права, перш за все, опосередковує відносини приватноправового характеру, адже спрямований на задоволення приватних інтересів вихованців щодо отримання ними належного догляду та піклування з боку батьків-вихователів. Участь органу опіки та піклування у досліджуваному договорі суттєво обмежено здійсненням ним організаційних та контрольно-наглядових функцій у частині належного виконання батьками-вихователями своїх обов'язків, що в цілому відповідає концепції обмеженого впливу держави на динаміку приватноправових відносин. Отже, вважаємо, що договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу не можна вважати адміністративним, оскільки він хоч і наділений публічно-правовим характером з огляду на участь у правовідносинах, що ним опосередковуються, суб'єкта владних повноважень, проте зміст такої участі складають не управлінські, а організаційні та контрольно-наглядові повноваження, в той час, як самі правовідносини за договором лежать у площині приватноправового регулювання.

Щодо можливості віднесення досліджуваного договору до договорів про надання соціальних послуг відзначимо, що відносини щодо виплати соціальної допомоги вихованцям і грошового забезпечення батьків-вихователів регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2019 р. № 552 «Деякі питання виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, у тому числі з інвалідністю, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною», оплати послуг із здійснення патронату над дитиною та виплати соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя, підтримки малих групових будинків». Зважаючи на формулювання назви цього підзаконного нормативно-правового акту, зокрема у частині «грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу», на перший погляд, видається, що законодавець визначає досліджуваний договір як договір про надання соціальних послуг, у контексті чого доцільно проаналізувати поняття соціальних послуг та договору, що опосередковує відносини щодо їх надання, крізь призму природи договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу. Зауважимо, що ці поняття визначаються Законом України «Про соціальні послуги», п. 17 ч. 1 ст. 1 якого розуміє соціальні послуги як дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. При цьому особи/сім'ї можуть надаватися одна або одночасно декілька соціальних послуг. Водночас до чинників, які зумовлюють настання складних життєвих обставин, законодавець відносить: а) похилий вік; б) часткову або повну втрату рухової активності, пам'яті; в) невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування; г) психічні та поведінкові розлади, у тому числі внаслідок вживання психоактивних речовин; г) інвалідність; д) бездомність; е) безробіття; є) малозабезпеченість особи; ж) поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків; з) ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків із виховання дитини;

и) втрату соціальних зв'язків, у тому числі під час перебування в місцях позбавлення волі; і) жорстоке поводження з дитиною; ї) насильство за ознакою статі; й) домашнє насильство; к) потрапляння в ситуацію торгівлі людьми; л) шкоду, завдану пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією.

Із зазначеного робимо висновок, що соціальні послуги слід розглядати як гарантовану та забезпечену законом реакцію держави на обставини негативного характеру, які мають місце у житті особи, ставлять її у складне психологічне становище та перешкоджають її нормальному фізіологічному, соціальному, особистісному розвитку, з метою сприяння їх усуненню та подолання їх наслідків. Зважаючи, що законодавець не відносить до чинників, які зумовлюють складні життєві обставини, факти сирітства чи позбавлення батьківського піклування, цілком очевидно, що влаштування дітей до дитячого будинку сімейного типу не можна розглядати як надання соціальної послуги, що, на наш погляд, є правильним, адже діяльність батьків-вихователів за досліджуваним договором є більш масштабною й комплексною за змістом, більш тривалою за часом і має іншу, ніж договір про надання соціальних послуг, мету, яка полягає у забезпеченні дітей, які влаштовуються до дитячого будинку сімейного типу, вихованням, турботою і доглядом у сімейному оточенні. Крім того, важливим є й те, що відповідно до ч. 2 ст. 22 Закону України «Про соціальні послуги» одними з істотних умов договору про надання соціальних послуг є назва соціальних послуг, умови їх надання та вартість, що є невластивим для договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу, адже це суперечить немайновій природі відносин, які складаються між батьками-вихователями і вихованцями, та унеможливає визначення вичерпного переліку дій батьків-вихователів у процесі виховання дітей.

Насамкінець наведемо норму абз. 4 п. 7 Положення про дитячий будинок сімейного типу, яка закріплює правило, за яким соціальне супроводження дитячих будинків сімейного типу передбачає здійснення заходів, спрямованих на сприяння створенню батьками-вихователями належних умов функціонування дитячого будинку сімейного типу, в тому числі надання соціальних послуг (у разі потреби). Тобто спеціальним підзаконним нормативно-правовим актом, що регулює відносини щодо влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до дитячого будинку сімейного типу, чітко відмежовано діяльність батьків-вихователів, здійснювану на виконання договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу, та надання у процесі цього соціальних послуг, які здійснюються як заходи із соціального супроводження, мають додатковий характер та надаються у разі виникнення у батьків-вихователів чи вихованців такої потреби.

З урахуванням зазначеного, по-перше, немає жодних правових підстав для віднесення діяльності батьків-вихователів, здійснюваної на виконання договору про організацію дитячого будинку сімейного типу, до категорії надання соціальних послуг; по-друге, з метою запобігання неправильній юридичній кваліфікації досліджуваного договору пропонуємо вилучити із назви підзаконного нормативно-правового акту, що регулює питання виплат грошового забезпечення батькам-вихователям «Деякі питання виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, у тому числі з інвалідністю, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною», оплати послуг із здійснення патронату над дитиною та виплати соціальної допомоги на утримання

дитини в сім'ї патронатного вихователя, підтримки малих групових будинків» словосполучення «за надання соціальних послуг».

Підсумовуючи вищенаведене, на наш погляд, є достатньо підстав для виокремлення низки значущих особливостей договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу, які відображають його природу:

1) в основі розуміння сутності досліджуваного договору лежить сприйняття його як приватноправової домовленості між органом опіки та піклування і батьками-вихователями щодо виникнення в них прав і обов'язків, пов'язаних зі створенням та функціонуванням дитячого будинку сімейного типу, що підтверджує його цивільно-правову природу;

2) досліджуваний договір не може бути віднесений до групи сімейно-правових договорів, виходячи з того, що його сторони не перебувають між собою в сімейних правовідносинах. Зважаючи на те, що правовідносини, які опосередковуються досліджуваним договором, перебувають у площині сімейно-правового регулювання, його слід кваліфікувати як різновид договорів у сімейному праві;

3) договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу є елементом юридичного складу, що зумовлює виникнення квазісімейних правовідносин;

4) мета досліджуваного договору має подвійну природу та полягає в: а) опосередкуванні відносин між бать-

ками-вихователями і вихованцями за зразком традиційних сімейних відносин, що складаються між батьками і дітьми, що обумовлює приватну складову правової природу договору; б) забезпеченні виконання державою обов'язку щодо утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування;

5) досліджуваний договір є одночасно договором на користь сторін, що його уклали, та на користь третіх осіб;

6) договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу не є адміністративним договором, оскільки він хоч і наділений публічно-правовим характером з огляду на участь у правовідносинах, що ним опосередковуються, суб'єкта владних повноважень, проте зміст такої участі складають не управлінські, а організаційні та контрольно-наглядові повноваження, в той час, як самі правовідносини за договором лежать у площині приватно-правового регулювання;

7) договір про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу не є договором про надання соціальних послуг, оскільки діяльність батьків-вихователів за досліджуваним договором є більш масштабною й комплексною за змістом, більш тривалою за часом і має іншу, ніж договір про надання соціальних послуг, мету, яка полягає у забезпеченні дітей, які влаштовуються до дитячого будинку сімейного типу, вихованням, турботою і доглядом у сімейному оточенні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конончук Н. М. Сімейно-правовий статус дитини за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2014. С. 5.
2. Сімейне право : підручник. За заг. ред. В. А. Кройтора та В. Ю. Євко; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 371.
3. Словник української мови: в 11 томах. Том 4. 1973. С. 128. URL: <http://sum.in.ua/s/kvazi> (дата звернення: 14.02.2024).
4. Договір як універсальна правова конструкція: монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсєєв та ін.; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. Х.: Право, 2012. С. 109.
5. Токарчук Л. М. Влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, як реалізація принципу державної охорони сім'ї: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2021. С. 270.
6. Євко В. Ю. Дитячий будинок сімейного типу в системі форм улаштування дітей, позбавлених батьківського піклування: монографія. Х.: Інформ.-прав. центр «Ксилон», 2010. С. 47.
7. Адміністративне право України. Повний курс. Навчальний посібник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с. URL: http://lib-net.com/content/10108_Ponyattya_uridichne_znachennya_ta_oznaki_administrativnogo_dogovory.html (дата звернення: 14.02.2024).