

Legal protection of housing and property rights of children in Ukraine: legislation development

Правовий захист житлових і майнових прав дітей в Україні: становлення та розвиток законодавства

Denys Vynohradov

Key words:

children, children's rights, protection of rights, housing, property, legal protection, housing rights, property rights.

Ключові слова:

діти, права дітей, захист прав, житло, майно, правовий захист, житлові права, майнові права.

Постановка проблеми. Забезпечення прав дитини є глобальною проблемою сучасності, що визначена стратегічним загальнонаціональним пріоритетом багатьох країн світу, у розв'язанні якої має бути зацікавлене все людство, адже діти відіграють визначальну роль у гарантуванні життєздатності будь-якого суспільства та прогнозуванні його розвитку. Від того наскільки цілеспрямованою та ефективною буде державна політика у сфері охорони дитинства залежить майбутнє всього світу загалом та України зокрема.

Відповідно до ст. 1 Конвенції ООН про права дитини дитиною є кожна людська істота до досягнення 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до такої особи, вона не досягає повноліття раніше¹. Таким чином, діти – особлива соціально-демографічна група населення віком від народження до 18 років, яка має свої специфічні потреби, інтереси та права, але не володіє достатньою спроможністю відстоювати їх і захищати перед суспільством внаслідок фізичної та розумової незрілості. У зв'язку з цим діти потребують спеціальної охорони і піклування, включаючи належний правовий захист загалом та захист їхніх житлових і майнових прав зокрема.

Водночас сучасні реалії свідчать, що в українському суспільстві бракує і спеціальної охорони та піклування, і правовий захист здебільшого лише задекларований у нормативних документах.

Дослідження основних етапів становлення вітчизняного законодавства щодо захисту житлових і майнових прав дітей в Україні, виявлення основних прогалин та проблем з метою його вдосконалення набуває особливого значення в умовах сучасних євроінтеграційних процесів та гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством Європейського співтовариства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо захисту житлових і майнових прав дітей в Україні були предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців. Зокрема, окремі аспекти цієї проблематики у своїх дослідженнях розглядають такі науковці, як: С. Алфьоров, О. Веренкіотова, С. Ветешкін, В. Вітвіцька, Н. Когут, А. Кравченко, Н. Крестовська, Л. Кривачук, О. Мовчан, Р. Опацький, Ю. Притика, М. Тедорадзе, Я. Шевченко та ін.

Серед дисертаційних досліджень останніх років, присвячених різним аспектам захисту житлових і майнових прав дітей, варто виокремити дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Л. Красицької «Проблеми здійснення та захисту особистих та майнових прав батьків і дітей» (2015 р.), Г. Попова «Прокуратура України у державному механізмі захисту прав і свобод дітей» (2016 р.) та кандидата юридичних наук О. Коваль «Захист права на житло дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» (2014 р.), О. Панчишиної «Захист прокурором майнових прав дітей» (2015 р.), К. Заєць «Цивільно-правові способи захисту житлових прав в Україні» (2016 р.).

Відаючи належне науковому доробку авторитетних науковців, слід відзначити необхідність більш детального вивчення питання правового захисту житлових і майнових прав дітей в умовах проведення системних реформ в Україні та сучасних євроінтеграційних процесів, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

¹ Конвенція про права дитини : Міжнародний документ від 20 листоп. 1989 р. : зі змінами, схваленими резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21 груд. 1995 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_021

Метою цієї статті є аналіз становлення та розвитку вітчизняного законодавства у сфері правового захисту житлових і майнових прав дітей.

Виклад основного матеріалу. З часу здобуття незалежності Українська держава почала створювати власну систему захисту прав дітей, що потребувало розробки відповідної нормативно-правової бази. За цей період в Україні з урахуванням міжнародних стандартів прав дитини прийнято цілу низку нормативно-правових актів, які дають змогу врегульовувати та забезпечувати права дітей загалом та їхні житлові і майнові права зокрема, а також способи їх захисту. Враховуючи той факт, що процес посилення правового захисту прав дитини в Україні не завершений, особливого значення набуває дослідження генези становлення та розвитку вітчизняного законодавства у цій сфері.

Слід зазначити, що пріоритетність прав дітей у суспільстві закріплена в таких міжнародно-правових документах, як Женевська Декларація прав дитини (1924 р.), Декларація прав дитини (1959 р.), Конвенція ООН про права дитини (1989 р.) та Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей (1990 р.).

Першим міжнародним правозахисним документом, спрямованим безпосередньо на дітей, була Женевська Декларація, ухвалена Лігою Націй у 1924 р., прийняття якої засвідчило той факт, що права дитини увійшли до системи міжнародного права. Женевська Декларація стала базовим інструментом усього майбутнього міжнародного розвитку правових ініціатив стосовно прав дітей.

У 1959 р. Генеральна Асамблея ООН ухвалила Декларацію прав дитини (далі – Декларація), у преамбулі якої зазначено, що дитина внаслідок її фізичної і розумової незрілості потребує особливої опіки й уваги, включаючи правовий захист як до, так і після народження². Декларація закликала визнати права дітей та забезпечити їх виконання через правову реформу чи іншими шляхами. Текст Декларації свідчить про перехід від соціальної допомоги і захисту дітей до захисту їхніх прав. Таким чином, Декларація стала першим кроком на шляху до визнання дітей як правових суб'єктів. Водночас, визнаючи дитину правовим суб'єктом, Декларація не визнає за нею право самостійно користуватися своїми правами. Декларація стосується майже виключно захисних прав, її лейтмотивом є якнайкраще забезпечення інтересів дитини.

Основним міжнародним документом, який встановлює вимоги до забезпечення прав дитини, є Конвенція ООН про права дитини (далі – Конвенція), схвалена резолюцією 44/25 Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1989 р. Конвенція має обов'язкову силу для держав, які її ратифікували. Слід зазначити, що Конвенція є першим і основним міжнародно-правовим документом обов'язкового характеру, що охоплює широкий спектр прав дитини.

У Конвенції дитина вперше розглядається не тільки як об'єкт, що вимагає спеціального захисту, але і як суб'єкт права, який має всі права, що є в людини. Положення Конвенції зводяться до чотирьох основних вимог, які мають забезпечити права дітей: виживання, розвиток, захист і забезпечення активної участі в житті суспільства. Основна ідея Конвенції – єдність прав і обов'язків. Конвенція пов'язує права дитини з правами та обов'язками батьків та інших осіб, які несуть відповідальність за життя дітей, їхній розвиток і захист, надає право приймати рішення.

Повертаючись до розгляду вітчизняного законодавства у сфері захисту житлових і майнових прав дітей, слід зазначити, що охорона прав дітей у незалежній Україні на законодавчому рівні була започаткована ратифікацією Конвенції ООН про права дітей (Постанова Верховної Ради України від 27 лютого 1991 р. № 789, що набула чинності 27 вересня 1991 р.)³.

Положення Конвенції знайшли своє відображення і були деталізовані у цілій низці вітчизняних нормативно-правових актів, основними серед яких, зокрема, є: закони України: «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (1992 р.), «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» (1995 р.), «Про охорону дитинства» (2001 р.), «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» (2001 р.), «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» (2005 р.), «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року» (2009 р.), «Про внесення

² Декларація прав дитини : прийнята резолюцією 1386 (XIV) Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1959 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_384

³ Про ратифікацію Конвенції про права дитини : Постанова Верховної Ради України від 27 лют. 1991 р. № 789-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/789-12>

змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми» (2016 р.); укази Президента України: «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» (2005 р.), «Про додаткові заходи щодо захисту прав та законних інтересів дітей» (2007 р.), «Про заходи щодо забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей» (2008 р.), «Про питання щодо забезпечення реалізації прав дітей в Україні» (2011 р.); Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» (2008 р.) та ін.

Гарантом прав дітей у нашій країні є Конституція України, відповідно до ст. 52 якої діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того народжені вони у шлюбі чи поза ним⁴.

Основним документом, який визначає охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет, є Закон України «Про охорону дитинства» (2001 р.), норми якого узгоджуються із положеннями Конвенції ООН «Про права дитини». У ч.ч. 1–3 ст. 17 Закону України «Про охорону дитинства» зазначено, що кожна дитина, зокрема й усиновлена, має право на одержання в установленому законом порядку у спадщину майна і грошових коштів батьків чи одного з них у разі їхньої смерті або визнання їх за рішенням суду померлими незалежно від місця проживання. Дитина, батьки якої позбавлені батьківських прав, не втрачає права на успадкування їхнього майна. У разі визнання батьків або одного з них за рішенням суду безвісно відсутніми дитина має право на утримання за рахунок їхніх коштів і майна⁵.

Отже, одними із найважливіших прав дітей є їхні житлові і майнові права загалом та права власності на певне житло і майно зокрема. Питання правового захисту житлових і майнових прав дітей в Україні регулюються перш за все положеннями Цивільного, Житлового та Сімейного кодексів України. Зокрема, Цивільним кодексом України визначаються основні майнові права дитини, які є найважливішою групою прав дитини, що регулюються нормами цивільного, сімейного, житлового законодавства та іншими підзаконними актами.

Відповідно до ст. 154 Сімейного кодексу України захист майнових прав дітей покладається на батьків⁶. Батьки мають право на самозахист своєї дитини, повнолітніх дочки та сина, а також батьки мають право звертатись до суду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій за захистом прав та інтересів дитини, а також непрацездатних сина, дочки як їхні законні представники без спеціальних на те повноважень.

Згідно з ч. 2 ст. 177 Сімейного кодексу України, батьки малолітньої дитини не мають права без дозволу органу опіки та піклування вчиняти такі правочини щодо її майнових прав: укладати договори, які підлягають нотаріальному посвідченню та (або) державній реєстрації, в тому числі договори щодо поділу або обміну житлового будинку, квартири; видавати письмові зобов'язання від імені дитини; відмовлятися від майнових прав дитини. Порядок провадження органами опіки та піклування визначеної законом діяльності, пов'язаної із захистом майнових прав дитини, встановлюється Кабінетом Міністрів України (ч. 10 ст. 177).

Дозвіл на вчинення правочинів щодо нерухомого майна, право власності на яке або право користування яким має дитина, відповідно до п. 67 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» (2008 р.) надається районною, районною у містах Києві та Севастополі держадміністрацією, виконавчим органом міської, районної в місті ради за поданням служби у справах дітей після проведення зазначеною службою перевірки документів за місцем знаходження майна⁷.

Органи опіки та піклування відповідно до покладених на них завдань здійснюють заходи щодо забезпечення та захисту житлових і майнових прав дітей, зокрема: вирішують згідно з чинним законодавством питання щодо грошових виплат дітям, які перебувають під опікою (піклуванням); вирішують питання щодо забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які закінчили навчально-виховні заклади і не мають житла; вживають заходів щодо захисту особистих та майнових прав неповнолітніх дітей і осіб, які перебувають під опікою (піклуванням); устанавлюють опіку над майном

⁴ Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵ Про охорону дитинства : Закон України від 26 квіт. 2001 р. № 2402. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>

⁶ Сімейний кодекс України : кодекс від 10 січ. 2002 р. № 2947-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>

⁷ Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 верес. 2008 р. № 866. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF>

у передбачених законом випадках; оформлюють належні документи щодо особи підопічного та щодо майна, над яким установлюється опіка; охороняють та зберігають житло і майно підопічних і визнаних безвісно відсутніми⁸.

Житлові і майнові права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, захищаються Законом України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» (2005 р.). Зокрема, відповідно до ст. 32 цього Закону за вказаними особами зберігається право на житло, в якому вони проживали з батьками, рідними до встановлення опіки, піклування, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України⁹.

За неповнолітніми, які влаштовуються до дитячих закладів, прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу чи передаються під опіку (піклування) відповідно до ст. 71 Житлового кодексу України житло зберігається протягом усього часу їх перебування у родичів, опікуна чи піклувальника, прийомній сім'ї, дитячому будинку сімейного типу, закладі для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування¹⁰.

Обов'язок зі збереження вказаного майна відповідно до п. 57 Постанови Кабінету Міністрів України «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини» (2008 р.) покладено на районні, районні у містах Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міської, районної у місті ради за місцем знаходження майна.

Отже, законодавчо визначеною гарантією збереження права на житло, в якому проживали діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, до влаштування їх у сім'ї громадян України, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є неможливість без згоди органів опіки та піклування відчужити майно.

У разі якщо діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, до їх влаштування у відповідні заклади для дітей сиріт чи сім'ї громадян, не мали впорядкованого житла або вселення їх у житлове приміщення, яке зберігалось за ними, неможливе, вони мають право на забезпечення впорядкованим житлом у встановленому законодавством порядку. Так, відповідно до чинного Житлового кодексу Української РСР особам, які повернулися з державного дитячого закладу, від родичів, опікуна чи піклувальника, за неможливості повернення займаного раніше житлового приміщення жале приміщення надається поза чергою.

Такий порядок захисту житлових прав дітей стосується не тільки житла, яке належить дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, а й житла неповнолітніх, які виховуються у рідних сім'ях. Так, ч. 3 ст. 18 Закону України «Про охорону дитинства» (2001 р.) зобов'язує органи опіки та піклування здійснювати контроль за додержанням батьками або особами, які їх замінюють, майнових та житлових прав дітей у разі відчуження житлових приміщень і купівлі нового житла.

Водночас, незважаючи на законодавчо встановлений обов'язок батьків дбати про збереження та використання житла і майна дитини в її інтересах, з одного боку, та законодавчо визначеною гарантією збереження права дітей на житло і майно шляхом неможливості без згоди органів опіки та піклування відчужити таке житло і майно, з іншого боку, вітчизняні реалії свідчать, що деякі батьки та працівники органів опіки та піклування по-різному розуміють свій обов'язок. Чимало дітей, які потрапляють до притулків та інших соціальних закладів, залишилися без житла і майна саме через зловживання батьківськими й опікунськими правами і неналежне виконання службових обов'язків посадовими особами органів опіки та піклування.

Детальний аналіз чинного законодавства у сфері захисту житлових і майнових прав дітей засвідчив наявність певних протиріч у деяких нормативно-правових актах, що регулюють ці питання. Зокрема, якщо Конвенція «Про права дитини» і Закон України «Про охорону дитинства» захищають права дітей на майно незалежно від факту користування ним (зокрема, майном батьків), то Сімейний кодекс України та підзаконні нормативно-правові акти гарантують захист лише майна, на яке дитина має права.

⁸ Про затвердження Правил опіки та піклування : Наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26 трав. 1999 р. № 34/166/131/88. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99>

⁹ Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13 січ. 2005 р. № 2342. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 6. Ст. 147.

¹⁰ Житловий кодекс Української РСР : кодекс від 30 черв. 1983 р. № 5464-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/5464-10>

З метою забезпечення оптимального функціонування цільної системи захисту прав дітей в Україні, враховуючи Цілі Розвитку Тисячоліття та стратегії Підсумкового документа Спеціальної Сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей», у 2009 р. прийнято Закон України «Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року». У Загальнодержавній програмі, зокрема, серед основних завдань захисту дітей встановлено: ухвалення рішень щодо збереження житлових та інших майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, не пізніше як через місяць від дня надання дитині відповідного статусу; удосконалення механізмів збереження житлових та майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування¹¹.

У зв'язку з діями терористів на Сході України та реальною військовою агресією ще більше загострились соціально-економічні проблеми вразливих громадян, особливо дітей, адже кожний б із вимушених переселенців є дитиною, та враховуючи той факт, що чинні нормативно-правові акти в сфері забезпечення прав дітей не передбачають чітких процедур та відповідальності щодо здійснення дій із захисту дітей в умовах збройних конфліктів, воєнних дій, катастроф тощо, у 2016 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми» (2016 р.). Цей Закон спрямований на вдосконалення механізмів та процедур прийняття рішень щодо захисту дитини за місцем її проживання, підтримки сімей з дітьми, які потрапили в складні життєві обставини, постраждали внаслідок воєнних дій чи збройних конфліктів¹². Закон вносить зміни, спрямовані на приведення чинного законодавства у відповідність до Конвенції ООН про права дитини, до 9 чинних законів України.

Висновки. В Україні загалом сформована нормативно-правова база щодо захисту житлових і майнових прав дітей. Водночас, незважаючи на досить широку нормативно-правову базу, дотримання житлових і майнових прав дітей в Україні ще не досягло належного рівня через низку суб'єктивних та об'єктивних причин. Серед таких причин – недосконалість та інколи декларативність чинного законодавства у цій сфері. Деякі нормативно-правові акти лише декларують права дітей, але не забезпечують їх виконання, гарантують захист прав, але не визначають механізму їх практичної реалізації. Разом із тим деякі нормативно-правові документи дещо по-різному регулюють питання захисту житлових і майнових прав дітей. Подолання негативних явищ у сфері забезпечення та захисту житлових і майнових прав дітей – процес доволі складний, особливо в умовах наявності в країні значної кількості внутрішньо переміщених осіб. Тому наявністю лише належної законодавчої бази ці проблеми не вирішити. Необхідно об'єднати зусилля органів публічної влади, громадянського суспільства, сім'ї, батьків, усіх зацікавлених у дотриманні прав дітей у забезпеченні дітям належного дитинства.

Подальші дослідження будуть корисні у напрямі узагальнення зарубіжного досвіду правового захисту житлових і майнових прав дітей, особливо постсоціалістичних країн, що обрали європейський вектор розвитку.

Анотація

У статті висвітлюються питання становлення та розвитку законодавства щодо правового захисту житлових і майнових прав дітей в Україні з періоду встановлення державної незалежності до сьогодення. Охарактеризовано основні міжнародні документи щодо правового захисту дітей, відповідно до основних положень яких сформовано вітчизняне законодавство у цій сфері.

¹¹ Про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року : Закон України від 05 берез. 2009 р. № 1065-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1065-17>

¹² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми : Закон України від 26 січ. 2016 р. № 936. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/936-19>

Summary

The article deals with the issues of formation and development of legislation on the legal protection of housing and property rights of children in Ukraine since the period of the establishment of state independence to the present time. The main international documents on the legal protection of children are described, according to the main principles of which the home legislation in this area is formed.

Використана література:

1. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.
3. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков. Київ: Оріяни, 1998. 364 с.
4. Райт Г. Державне управління : пер. з англ. Київ: Основи, 1994. 191 с.
5. Пригожин И. Порядок из хаоса / И. Пригожин, И. Стенгерс. М.: Прогресс, 1986. 431 с.
6. Могилевский В.Д. Введение в теорию управления безопасностью систем. Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 2001. № 4. С. 215–236.
7. Дункан Дж. Основопологающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики: пер. с англ. / Дж. Дункан. М.: Дело, 1996. 272 с.
8. Чупрій Л.В. Політика національної безпеки Української держави в гуманітарній сфері: монографія. Київ: ФОП Кожуховський І. І., 2015. 508 с.
9. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
10. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: монографія. Київ: Інтертехнологія, 2008. 496 с.
11. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою: теорія і практика: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.
12. Степанов В.Ю. Сучасні інформаційні технології в державному управлінні. Економіка та держава. 2010. № 9. С. 101–103.