

Петро Салюк,

аспірант Хмельницького університету

управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9858-9356>

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ СІМЕЙНИХ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ В КОНТЕКСТІ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ, ЯКІ ПОРУШУЮТЬ ПРАВА ТА ЗАКОННІ ІНТЕРЕСИ УЧАСНИКІВ СІМЕЙНИХ ВІДНОСИН

У науковій статті здійснено дослідження особливостей судового захисту сімейних прав та інтересів в контексті оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які порушують права та законні інтереси учасників сімейних відносин. На підставі проведеного наукового дослідження, автор прийшов до висновку, що рішення органів опіки та піклування, прийняті в порядку ст. 19 Сімейного кодексу України, не можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, оскільки в цих правовідносинах орган опіки та піклування не виступає як суб'єкт владних повноважень; сімейне законодавство передбачає, що формою фактичного оскарження рішення органу опіки та піклування є звернення до суду із позовом, який містить ту ж вимогу, із якою відбувалося звернення до органу опіки та піклування. Що ж стосується іншої форми діяльності органів опіки та піклування – надавати згоду на вчинення певних дій учасниками сімейних відносин, то така згода може стати предметом оскарження в порядку адміністративного судочинства, оскільки в такому випадку орган опіки та піклування діє саме як суб'єкт владних повноважень, подальша реалізація майнового права без прийняття відповідного рішення органом опіки та піклування неможлива.

Ключові слова: судовий захист сімейних прав; сімейні права; сімейні інтереси; орган опіки та піклування; орган державної реєстрації актів цивільного стану.

Saliuk P.

Conceptual issues of the protection of family rights and legal interests in the context of appeal of decisions, actions or inactions of authorities that violate the rights and legal interests of the participants of family relations

The scientific article examines the peculiarities of judicial protection of family rights and interests in the context of challenging decisions, actions or inactions of subjects of authority that violate the rights and legitimate interests of participants in family relations. In particular, the author notes in the article that the main bodies authorized to make decisions regarding participants in family relationships are, in particular, guardianship and guardianship bodies (authorized to make binding decisions or to give consent for certain actions by participants in family relationships), the prosecutor (who has the right to take a decision on the immediate removal of a child), the body of state registration of civil status acts (which is authorized to carry out state registration of marriage, annulment of the act record of invalid marriage or act record of dissolution of marriage, dissolution of marriage, state registration of the birth of a child, making changes to the act record of the birth of a child or renewal of this act record), public or private executor in legal relations regarding the execution of court decisions adopted in family cases (including regarding the payment of child support). On the basis of the conducted scientific research, the author came to the conclusion that the decisions of guardianship and guardianship bodies adopted in accordance with Art. 19 of the Family Code of Ukraine, cannot be appealed in the order of administrative proceedings, since in this legal relationship the guardianship body does not act as a subject of authority; family legislation provides that the form of actual appeal of the decision of the guardianship and guardianship body is to appeal to the court with a claim containing the same claim with which the appeal to the guardianship and guardianship body took place. There is no practical sense in filing an administrative lawsuit to cancel the decision of the guardianship and care authority or the prosecutor regarding the immediate removal of the child, because

in this case the immediate removal of the child is a temporary measure that takes place until the final decision on the removal of the child (or on the deprivation of parental rights) is made by the court in the case, at the request of the same body, which is obliged to submit it; the interested person can file the same claim. As for another form of activity of guardianship and guardianship bodies - to give consent for certain actions by participants in family relations, then such consent can become the subject of an appeal in the order of administrative proceedings, since in such a case the guardianship and guardianship body acts precisely as a subject of authority, further realization of the property right is impossible without the adoption of a corresponding decision by the body of guardianship and guardianship.

Keywords: *judicial protection of family rights; family rights; family interests; body of guardianship and care; body of state registration of acts of civil status.*

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1]. Дана конституційна норма отримала своє втілення у ст. 18 Сімейного кодексу України (надалі по тексту – СК України), який визначає, що кожен учасник сімейних відносин, який досяг чотирнадцяти років, має право на безпосереднє звернення до суду за захистом свого права або інтересу. Суд застосовує способи захисту сімейних прав та інтересів, які визначені ч. 2 ст. 18 СК України (хоча цей список є невичерпним і може містити й інші способи захисту сімейних прав та інтересів) [1]. В СК України не зазначається, в якій формі здійснюється захист сімейних прав та інтересів, однак виходячи із положень ст. 19 Цивільного процесуального кодексу України, якою визначено, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства, переважною формою, у якій здійснюється вирішення сімейних спорів та захист порушених, невизнаних або оспорюваних сімейних прав та інтересів є цивільне судочинство. В той же час, сімейні права та інтереси учасників сімейних відносин можуть бути порушені не тільки з боку інших учасників сімейних відносин, а й з боку органів, уповноважених здійснювати вирішення сімейних спорів та/або приймати рішення, обов'язкові для таких учасників. Таким чином, оскарження рішень цих органів мало б вирішуватися в порядку адміністративного судочинства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика судового захисту сімейних прав досліджувалася рядом науковців, таких як В. А. Ватрас, Р. О. Гаврік, М. М. Дякович, В. Ю. Євко, І. О. Костяшкін, Л. В. Красицька, О. В. Некрасова, І. Л. Сердечна, А. О. Скіченко, В. І. Труба, С. М. Ходак, Г. В. Чурпіта, однак вони лише частково торкалися питання судового захисту сімейних прав та інтересів в контексті оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які порушують права та законні інтереси учасників сімейних відносин.

Метою статті є дослідження особливостей судового захисту сімейних прав та інтересів в контексті оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які порушують права та законні інтереси учасників сімейних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основними органами, уповноваженими приймати рішення щодо учасників сімейних відносин, як свідчить аналіз СК України, є зокрема органи опіки та піклування (що уповноважені приймати обов'язкові рішення або надавати згоду на вчинення певних дій учасниками сімейних відносин відповідно до ст. ст. 19, 126, 135, 146, 148, 149, 158, 161, 162, 170, 177 СК України), прокурор (який має право прийняти рішення про негайне відібрання дитини відповідно до ч. 2 ст. 170 СК України), орган державної реєстрації актів цивільного стану (що уповноважений здійснювати державну реєстрацію шлюбу, анулювання актового запису про недійсний шлюб або актового запису про розірвання шлюбу, розірвання шлюбу, державна реєстрація народження дитини, внесення змін до актового запису про народження дитини або поновлення цього актового запису відповідно до ст. ст. 29, 32, 39, 48, 53, 106, 107, 118, 126, 134, 233, 241 СК України), державний або приватний виконавець у правовідносинах щодо виконання судових рішень, ухвалених у сімейних справах (в тому числі щодо виплати аліментів на дитину).

Виникає питання, в якому порядку мають вирішуватися справи про оскарження рішень, прийнятих цими органами.

Щодо можливості оскарження рішень органів опіки та піклування в порядку адміністративного судочинства є цілий ряд правових позицій Верховного Суду, прийнятих з 2018 по 2021 роки. Зокрема, відповідно до постанови Верховного Суду від 9 червня 2021 року у справі №370/408/19, оскарження рішення органу опіки та піклування не здійснюється в порядку адміністративного судочинства, а здійснюється шляхом звернення до суду із позовом про вчинення дій, які мали бути вчинені відповідно до оскаржуваного рішення органу опіки та піклування. Учасник сімейних відносин має захищати свій інтерес під час судового розгляду у справі за зазначеними позовними вимогами, а не ініціювати окрему судову справу щодо оскарження рішення органу опіки та піклування [2]. У постанові Верховного Суду від 13 червня 2018 року у справі № 500/6325/17 зазначено, що до адміністративного суду можуть бути оскаржені виключно рішення, дії та бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що виникають у зв'язку зі здійсненням таким суб'єктом владних управлінських функцій, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності встановлено інший порядок судового провадження. Сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції. Необхідно з'ясувати, у зв'язку із чим виник спір та за захистом яких прав особа звернулася до суду. З установлених судами фактичних обставин справи вбачається, що спірні правовідносини виникли між учасниками справи з приводу захисту сімейних прав та інтересів позивача, а отже, існує спір про право, що виключає можливість розгляду цієї справи за правилами адміністративного судочинства. Окрім того, оскаржувані дії відповідачів безпосередньо не породжують певні правові наслідки для суб'єктів відповідних правовідносин і не мають обов'язкового характеру. Таким чином, суди попередніх інстанцій, ураховуючи суть спірних правовідносин та суб'єктний склад, дійшли обґрунтованого висновку про відмову у відкритті провадження у справі у зв'язку з тим, що вона не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства [3]. Виходячи із тих же міркувань, Верховний Суд у постанові від 13 березня 2019 року прийшов до висновку, що спір про оскарження рішення органу опіки та піклування про негайне відібрання дитини не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства (виходячи із того, що предметом розгляду у цій справі є правомірність розпоряджень райдержадміністрації, які стосуються відносин, що регулюються нормами сімейного права, та не є рішеннями суб'єкта владних повноважень у сфері управлінської діяльності) [4].

Можемо погодитися із тим, що рішення органу опіки та піклування не може бути оскаржене в порядку адміністративного судочинства, в тому числі у зв'язку із тим, що таке оскарження не передбачене чинним законодавством. Відповідно до ч. 2 ст. 19 СК України рішення органу опіки та піклування є обов'язковим до виконання, якщо протягом десяти днів від часу його винесення заінтересована особа не звернулася за захистом своїх прав або інтересів до суду, крім випадку, передбаченого ч. 2 ст. 170 цього Кодексу [1]. Тобто сімейне законодавство передбачає, що формою фактичного оскарження рішення органу опіки та піклування є не звернення учасника сімейних відносин із адміністративним позовом про скасування такого рішення, а звернення до суду із позовом, який містить ту ж вимогу, із якою відбувалося звернення до органу опіки та піклування. Немає практичного сенсу у поданні адміністративного позову про скасування рішення органу опіки та піклування щодо негайного відібрання дитини, що прийняте відповідно до ч. 2 ст. 170 СК України, оскільки в такому випадку негайне відібрання дитини – тимчасовий захід, який має місце до прийняття остаточного рішення про відібрання дитини (або про позбавлення батьківських прав) судом у справі, за позовом цього ж органу, який зобов'язаний його подати. Лише в останньому випадку можемо говорити про можливість оскарження бездіяльності органу опіки та піклування, що виразилася у неподанні відповідного позову. В той же час, доцільніше в такому випадку було б просто подати позов про відібрання дитини зацікавленим учасником сімейних відносин. Попри те, що ні в СК України, ні в Цивільному процесуальному кодексі України суб'єктів звернення із таким позовом крім органу опіки та піклування та прокурора не визначено, виходячи із аналогії закону, використавши диспозицію ст. 165 СК України, можемо зазначити, що такий позов можуть подати один з батьків, опікун, піклувальник, особа, в сім'ї якої проживає дитина, заклад охорони здоров'я, навчальний або інший дитячий заклад, в якому вона перебуває, орган опіки та піклування, прокурор, а також сама дитина, яка досягла чотирнадцяти років [1]. Із аналогічних причин можемо говорити про те, що не оскаржуються в порядку адміністративного судочинства рішення прокурора про негайне відібрання дитини.

Що ж стосується іншої форми діяльності органів опіки та піклування – надавати згоду на вчинення певних дій учасниками сімейних відносин, то така згода може стати предметом оскарження. Як зазначено у ст. 79 Цивільного кодексу України рішення органу опіки та піклування може бути оскаржено до відповідного органу, якому підпорядкований орган опіки та піклування, або до суду [5]. Так, може бути оскаржена

відмова органу опіки та піклування надати згоду на розпорядження батьками майном дитини або згода на відчуження такого майна, однак надана за ряду умов, які порушують інтереси дитини та її батьків. У п. 67 Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, рішення районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчого органу міської, районної у місті (у разі утворення) ради, сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади про надання дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини або відмову у його наданні може бути оскаржено до суду [6]. Формально не передбачається оскарження такої відмови саме у адміністративному судочинстві [7, с. 87], однак на нашу думку оскільки в такому випадку орган опіки та піклування діє саме як суб'єкт владних повноважень, подальша реалізація майнового права без прийняття відповідного рішення органом опіки та піклування неможлива, то в такому випадку оскарження має провадитися саме відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства України. Про це свідчить і судова практика, коли суди задовольняли позови про визнання протиправним і скасування рішення органу опіки та піклування, яким надається згода на укладення правочину в інтересах дитини або відмовляється у цьому [8; 9].

Можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності органу державної реєстрації актів цивільного стану передбачена як сімейним законодавством (ст. 32 СК України передбачає можливість оскарження відкладення реєстрації шлюбу), так і спеціальним законодавством (ст. ст. 22, 26 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», п. 10 розділу II, п. 10 глави 2 розділу III, п. 11 глави 4 розділу III Правил державної реєстрації актів цивільного стану) [10; 11]. Як зазначається у правовій позиції Верховного Суду, що міститься у постанові від 23 січня 2019 року №807/45/17, вирішуючи питання про природу правовідносин, які лежать в основі досліджуваної категорії спорів, потрібно взяти до уваги те, що орган державної реєстрації актів цивільного стану є державним органом – суб'єктом владних повноважень, уповноваженим здійснювати державну реєстрацію актів цивільного стану. Оскільки державна реєстрація актів цивільного стану має публічно-правову природу, звертаючись із заявою (вимогою) до такого органу, особа вступає у публічно-правові відносини з державою в особі уповноваженого державного органу [12]. Вище викладене підтверджує, що оскарження рішень, дій, бездіяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану здійснюється саме в адміністративному судочинстві.

Можливість оскарження рішень державного або приватного виконавця у правовідносинах щодо виконання судових рішень, ухвалених у сімейних справах прямо передбачена п. 4 ч. 1 ст. 20 Кодексу адміністративного судочинства України [13], а тому особливої дискусії у цьому плані не простежується.

Висновки, зроблені в результаті дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити, що рішення органів опіки та піклування, прийняті в порядку ст. 19 СК України, не можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, оскільки в цих правовідносинах орган опіки та піклування не виступає як суб'єкт владних повноважень; сімейне законодавство передбачає, що формою фактичного оскарження рішення органу опіки та піклування є звернення до суду із позовом, який містить ту ж вимогу, із якою відбувалося звернення до органу опіки та піклування. Що ж стосується іншої форми діяльності органів опіки та піклування – надавати згоду на вчинення певних дій учасниками сімейних відносин, то така згода може стати предметом оскарження в порядку адміністративного судочинства, оскільки в такому випадку орган опіки та піклування діє саме як суб'єкт владних повноважень, подальша реалізація майнового права без прийняття відповідного рішення органом опіки та піклування неможлива.

Список використаних джерел

1. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14/print> (дата звернення: 08.09.2022)
2. Постанова Верховного Суду від 9 червня 2021 року у справі № 370/408/19. *IPLEX*. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=97903438&red=100003e77a593b00fd18752f1a47a0bfde6672&d=5> (дата звернення: 08.09.2022)
3. Постанова Верховного Суду від 13 червня 2018 року у справі № 500/6325/17. *Liga 360: Verdictum*. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/74838879> (дата звернення: 08.09.2022)
4. Постанова Верховного Суду від 13 березня 2019 року у справі № 813/401/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80555785> (дата звернення: 08.09.2022)
5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 08.09.2022)

6. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини: постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 866. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-п#Text> (дата звернення: 08.09.2022)
7. Дунаєвська С. Згода органу опіки і піклування на вчинення правочину: ефективний механізм охорони і захисту житлових прав дітей чи бюрократія. *Мала енциклопедія нотаріуса*. 2017. № 5 (95). Жовтень. С. 86-94.
8. Постанова Центрально-Міського районного суду міста Горлівки Донецької області від 18 грудня 2013 року у справі 253/3148/13-а. *Zakon Online*. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/36193932> (дата звернення: 08.09.2022)
9. Постанова Ордзонікідзевського районного суду міста Запоріжжя від 16 січня 2018 року у справі 335/12433/17. *Youcontrol*. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/72579510> (дата звернення: 08.09.2022)
10. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 1 липня 2010 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17#Text> (дата звернення: 08.09.2022)
11. Про затвердження Правил державної реєстрації актів цивільного стану: наказ Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 року № 52/5. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00#Text> (дата звернення: 08.09.2022)
12. Постанова Верховного Суду від 23 січня 2019 року у справі № 807/45/17. *Zakon Online*. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79388255> (дата звернення: 08.09.2022)
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top> (дата звернення: 08.09.2022)

References

1. Simeyni kodeks Ukrainy [Family Code of Ukraine]. (2002, January 10) *Zakonodavstvo Ukrainy – Legislation of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-14> [in Ukrainian].
2. Postanova Verkhovnoho Sudu [Resolution of the Supreme Court] (2021, June 9). Case No 370/408/19. *IPLEX*. Retrieved from <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=97903438&red=100003e77a593b00fd18752f1a47a0bfde6672&d=5> [in Ukrainian].
3. Postanova Verkhovnoho Sudu [Resolution of the Supreme Court] (2018, June 13). Case No 500/6325/17. *Liga 360: Verdictum*. Retrieved from <https://verdictum.ligazakon.net/document/74838879> [in Ukrainian].
4. Postanova Verkhovnoho Sudu [Resolution of the Supreme Court] (2019, March 13). Case No 813/401/18. *Yedyni derzhavnyi reiestr sudovykh rishen – Unified state register of court decisions*. Retrieved from <https://reiestr.court.gov.ua/Review/80555785> [in Ukrainian].
5. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [Civil Code of Ukraine]. (2003, January 16). *Zakonodavstvo Ukrainy – Legislation of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> [in Ukrainian].
6. Pytannia diialnosti orhaniv opiky ta pikluvannya, poviazanoi iz zakhystom prav dytyny [Issues related to the protection of children's rights related to the activities of guardianship and guardianship bodies]: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 866 (2008, September 24). *Zakonodavstvo Ukrainy – Legislation of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-п#Text> [in Ukrainian].
7. Dunaievska S. (2017) Zghoda orhanu opiky i pikluvannya na vchynennia pravochynu: efektyvnyi mekhanizm okhorony i zakhystu zhytlovykh prav ditei chy biurokratiia [Consent of the body of guardianship and care for the execution of the deed: an effective mechanism for the protection and protection of children's housing rights or bureaucracy]. *Mala entsyklopediia notariusa – Small notary encyclopedia*, 5, 86-94 [in Ukrainian].
8. Postanova Tsentralno-Miskoho raionnoho sudu mista Horlivky Donetskoi oblasti [Resolution of the Central City District Court of the city of Horlivka, Donetsk region]. (2013, December 18). Case No 253/3148/13-a. *Zakon Online*. Retrieved from: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/36193932> [in Ukrainian].
9. Postanova Ordzhonikidzevskoho raionnoho sudu mista Zaporizhzhia [Resolution of the Ordzhonikidze District Court of the city of Zaporizhzhia]. (2018, January 16). Case No 335/12433/17. *Youcontrol*. Retrieved from <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/72579510> [in Ukrainian].
10. Pro derzhavnu reiestratsiiu aktiv tsyvilnoho stanu: Zakon Ukrainy [On state registration of acts of civil status: Law of Ukraine]. (2010, July 1). *Zakonodavstvo Ukrainy – Legislation of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17#Text> [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Pravyi derzhavnoi reiestratsii aktiv tsyvilnoho stanu: nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy [On the approval of the Rules for state registration of acts of civil status: order of the Ministry of Justice of

- Ukraine]. (2000, October 18). *Zakonodavstvo Ukrainy – Legislation of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00#Text> [in Ukrainian].
12. Postanova Verkhovnoho Sudu [Resolution of the Supreme Court] (2019, January 23). Case No 807/45/17. *Zakon Online*. Retrieved from <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79388255> [in Ukrainian].
 13. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Procedure of Ukraine] (2005, July 6). *Zakonodavstvo Ukrainy – Legislation of Ukraine*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 13.09.2022.