

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.19.34>

Князєва Ю. А.

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## ГЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЛАШТУВАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ І ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

Трансформаційні перетворення у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства, що зумовлені активним запровадженням низки реформ, світова економічна криза, соціально-економічна нестабільність в Україні, поширення пандемії COVID-19, проголошення воєнного стану спричинили численні та неоднорідні за характером проблеми, зокрема у сфері дитинства: дитяча бездоглядність, соціальне сирітство, різні форми насильства щодо дітей, низька якість соціалізації дітей. До того ж, внаслідок сучасних подій – широкомасштабної збройної агресії РФ в Україні багато дітей втратили своїх батьків і залишилися позбавленими родинного піклування. Це свідчить про масштабність проблеми сирітства і потребує застосування дієвих заходів щодо організації способів інтеграції дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування у суспільство та їх соціальної адаптації. Водночас, вирішення проблем сирітства входить до функцій держави і наближено до проблем державної політики та адміністративно-правового регулювання у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Саме тому пріоритетним напрямом політики держави щодо дотримання права дитини на виховання у сім'ї, є пошук найбільш оптимальних способів їх влаштування та ефективного адміністративно-правового регулювання, що, у свою чергу, передбачає отримання повного обсягу теоретичних знань про еволюційні зміни та вектори розвитку, механізми функціонування та організаційну структуру кожної з можливих моделей влаштування дітей-сиріт

і дітей, позбавлених батьківського піклування із урахуванням позитивного історичного досвіду. Відповідна інформація сприятиме визначенню більш чітких стратегічних дій, конкретних пропозицій та практичних рекомендацій у розробці сучасних правових механізмів щодо адміністративно-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин.

Варто зауважити, що влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування як комплексний соціальний феномен вивчають у різних аспектах на міждисциплінарному рівні. У зв'язку із цим та своєю суспільною значимістю проблематика влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування завжди привертала увагу дослідників різних галузей науки – психологів, соціологів, правників тощо. Це питання протягом тривалого часу традиційно розглядалося у різних галузях права у контексті проблем сім'ї, шлюбу, дитинства, материнства, батьківства тощо. Найчастіше фахівці-правознавці звертаються до теми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування у межах сімейного, цивільного, конституційного права. Однак, як слушно зауважує Л.М. Зілковська, «упорядкування відносин в зазначеній сфері має здійснюватися за певними правилами, законами, оскільки чітке правове регулювання і дотримання законності при влаштуванні дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського є запорукою дотримання прав дитини» [1, с. 127]. Водночас, саме адміністративно-правове регулювання має на меті упорядкування суспільних відносин. Отже, в адміністративно-право-

вій сфері можна виділити кілька напрямків: 1) загальний – як державне регулювання сім'ї, дитинства, сімейної політики, функцій окремих органів публічного адміністрування; і 2) спеціальний, що характерний безпосередньо для адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Перш ніж вивчати сучасний стан, необхідно дослідити генезу та розвиток певного явища або сфери практичної діяльності. Відомо, що нові наукові і накопичені знання перебувають в діалектичній взаємодії. А тому особливого значення набувають характеристика історичного досвіду, аналіз та оцінювання історичних подій, фактів попередніх теорій у контексті їх виникнення, становлення та розвитку. Історичний метод дає змогу дослідити виникнення, формування і розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності [2, с. 60]. Для цього необхідно звернутися до історичних наукових джерел, які відображають історичні події і факти, для висвітлення концептуальних засад зародження, становлення та розвитку інституту влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Таким чином, дослідження генези адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування дає можливість системного, комплексного та детального вивчення зазначеної сфери відносин, оскільки розуміння передумов їх виникнення та подальшого розвитку дозволяє здійснити характеристику сучасного стану відповідної сфери відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання, а також визначити необхідні шляхи реформування для налагодження стабільної та якісної роботи органів державної влади, які здійснюють публічне адміністрування у відповідній специфічній сфері відносин.

Слід зазначити, що частково генезі влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування присвячували увагу, здебільшого, вчені-соціологи з точки зору соціологічних досліджень, оскільки під сиріт-

ством найчастіше розуміється «соціальне явище, що характеризує особливий стан дитини, яка тимчасово чи постійно перебуває поза сімейним оточенням в наслідок втрати батьків, а також дитини, яка не може з певних причин чи з власних інтересів залишитися в сімейному оточенні, потребує захисту чи допомоги з боку держави» [3, с. 10]. Водночас, у вітчизняній юридичній науці питання генези адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування не було предметом спеціального розгляду, залишається недостатньо дослідженим, а отже, є актуальним та потребує додаткового вивчення. Відтак, комплексне розв'язання вищезазначених проблем можливе не тільки за умов ефективної реалізації державної політики в досліджуваній сфері, але і під час всебічного аналізу генези адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, що у свою чергу підкреслює високий рівень наукової новизни.

Початок наукового осмислення, історичні витоки зародження та подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування на теренах сучасної України веде до найдавніших часів, коли в результаті «об'єднання (консолідації) слов'янських племен на межі VIII – IX ст.ст. виникла рання українська держава Україна-Русь з центром у Києві» [4, с. 25], що дозволяє виділити кілька основних етапів його становлення, які певним чином відповідають періодизації історичного розвитку держави і права України.

*1. Архаїчний період (родинно-общинне регулювання).* Етап зародження інституту влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування припав у період від стародавніх часів і до початку середньовіччя – до утворення Київського князівства і хрещення Київської Русі (VI – X ст.ст.), який прийнято називати дохристиянським.

Саме цей архаїчний період суспільного розвитку є базовим у формуванні ціннісної

системи життєдіяльності тогочасного суспільства. Найважливіші цінності, що визначають мотиви поведінки первісних людей, були спрямовані на захист індивіда в системі роду і племені. Турбота про соціально вразливих мешканців громади, до яких, в тому числі, відносилися діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, стає обов'язковою нормою поведінки. Найдавнішим елементом правових відносин давньослов'янської доби був звичай. Це явище було не тільки виявом відносин, а й своєрідною творчою силою, яка впливала на формування права як такого. Воно, на відміну від закону, не має конкретного законодавця. У його корінні лежить переконання осіб підпорядковуватись певним нормам в залежності до конкретної ситуації яка склалась [5, с. 8]. Тобто саме правовим звичаєм регулювалися відносини у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

У стародавніх слов'ян, у тому числі й праукраїнців, які відомі з історичних джерел з середини VI ст. н.е. [6] за часів язичництва функції збереження роду, захисника єдиної території, допомоги в різних життєвих ситуаціях виконувала родова община (громада), що існувала у вигляді великої патріархальної сім'ї, яка, в тому числі, брала під опіку дітей, що залишились без піклування батьків, адже механізми підтримки, допомоги та захисту у площині сімейних відносин були для родової общини життєво важливими. Так, у середині родової общини існувало т.з. «приймацтво» – прадавній звичай у східних і південних слов'ян. Виявлявся у прийомі в сімейне коло осіб, які не мали можливості самостійно вирішувати питання свого життєзабезпечення. До них відносились діти, які в силу різних причин залишились без піклування батьків [7, с. 129]. Приймацтво як аналог усиновлення був поширений переважно серед людей літнього віку за відсутності спадкоємців. Частіше усиновлювали родичів-сиріт, але у разі відсутності таких до родини приймали і сторонніх дітей. Траплялися випадки

усиновлення дітей з багатодітних родин за умови надання згоди їхніми батьками і дітей, народжених поза шлюбом за умови надання згоди їх матір'ю. Як правило, усиновленню підлягали сироти, які не мали засобів до існування. Це було зроблено, у першу чергу, для того, щоб усиновлення не мало корисливих мотивів [8, с. 110]. Відтак, після смерті батьків опікунами призначалися або ставали найближчі родичі підопічних. Хто саме призначав опікунів у дохристиянський період з джерел невідомо. За логікою, якщо підопічний – член общини, то опікуна мала призначати громада [9, с. 166]. При неможливості використовувати опіку як сімейний спосіб влаштування, діти підлягали громадському піклуванню. Так, іншою формою, т.з. громадською моделлю влаштування дитини-сироти була мирська допомога, суть якої полягала в тому, що дитина переходила «з будинку у будинок» на годівлю. Сироті могли призначати «громадських» батьків, які брали її на «харчування». Таких сиріт називали «вихованці», «годованці» [10, с. 36]. Тобто, паралельно з практикою індивідуального (сімейного) влаштування дітей-сиріт, виникають форми колективного (громадського) захисту, до якого відносили допомогу родині шляхом тимчасового влаштування дітей, батьки яких не спроможні були утримувати дитину.

Із розпадом родових зв'язків, що датується початком IX ст., стародавні слов'яни об'єднувалися у територіальні або ще як їх називали, сусідські громади, які охоплювали кілька родин і володіли певною територією. Такі об'єднання створювалися для здійснення спільних справ, у тому числі й для надання допомоги нужденним [11, с. 25]. Відтак, у повсякденному житті слов'ян великого значення набула громада як орган місцевого самоврядування, до компетенції якого входили земельні переділи, оподаткування, судові справи, а також надання допомоги тим особам, які її потребували [12, с. 164], зокрема дітям-сиротам. У цілому Ю.І. Олифіренко Ю.П. Харченко, досліджуючи генезис розвитку державної

політики у сфері забезпечення соціального благополуччя дітей, характеризують дохристиянський період, передусім, відсутністю нормативного регулювання влаштування посиротілих дітей [13, с. 280]. Отже, з розвитком суспільних відносин у стародавньому слов'янському середовищі (охоплює період із середини VI ст. – до початку X ст.) в системі родової общини, які були первинною формою публічної влади, виникають перші конкретні общинні форми влаштування дітей-сиріт та дітей, що залишилися без батьківського піклування: «приймацтво» (коли дітей-сиріт після смерті батьків приймали у сім'ю найближчі родичі, які займали місце померлих), общинна допомога (створення притулків для малят-підкидьків), громадська допомога (тимчасове влаштування, коли дитина переходила з будинку до будинку на годівлю). Повноваження контролю у сфері влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування покладалися на членів родової общини, які спостерігали за процесом встановлення опіки та належним виконанням опікуном своїх обов'язків. Для виконання функцій з влаштування малолітніх дітей-сиріт в общинах утворюються відповідні посади (скудельники). Що стосується правової бази, яка врегульовувала різні сфери суспільних відносин, для давньослов'янського законодавства, яке характеризувалось як національне, звичай був тим, що задавало напрямок права, воно мало досить консервативний характер, оскільки встановлювалося усно самою спільнотою. Таким чином, можна стверджувати про те, що архаїчний період був позбавлений повноцінної правової регламентації і адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

2. *Феодальний період (княже і церковно-монастирське регулювання)*. Руйнування родоплемінних відносин і прийняття православ'я ознаменувало наступний історичний етап становлення і розвитку адміністративно-правового регулювання влаштування

дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що охоплює період класичного середньовіччя (кінець X ст. – початок XVIII ст.). Саме впровадження християнства сприяло формуванню України як феодальної держави, розшаруванню суспільства, виникненню класових стосунків. Зародження та зміцнення феодальних відносин вплинуло на формування правової системи, яка складалася із сукупності юридичних норм, церковних правил, звичаєвого права, а також на розвиток нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування в рамках правових систем іноземних держав внаслідок підпорядкування їм частини українських територій, законодавчого закріплення порядку окремих форм влаштування.

У феодальну епоху вища влада належала князю, який виконував найважливіші її функції – законодавчу, виконавчу, судову, а також володів значним державним апаратом. Підтримка з його боку поширювалася в основному на військо (дружину) [14, с. 81]. Водночас, під юрисдикцію князя підпадали справи, пов'язані із влаштуванням дітей-сиріт (опіка та піклування), оскільки вони були пов'язані зі спадкуванням та майновими питаннями представників княжих родів, що є показовими для феодального суспільства. Так, до 879 р. відноситься перша літописна згадка про опіку над дітьми, де повідомлялося про призначення князем Рюриком опікуна своєму малолітньому синові (згідно з літописом Рюрик помер у 879 р. [15, с. 71; 16, с. 62]). Враховуючи відсутність правових норм, які б регулювали відносини у сфері влаштування дітей-сиріт до прийняття «Руської Правди» (появу зводу законів пов'язують з кодифікацією норм звичаєвого права, яку провів між 1016-1054 р.р. князь Ярослав Мудрий), слід звернути увагу на письмові пам'ятки про призначення опіки. Першу таку літописну згадку можна знайти у Повісті минулих літ: «Помер Рюрик і передав княжіння своє Олегові, що був із його роду, доручивши йому сина свого



Ігоря, бо той був ще дуже малим» [17, с. 13]. Фактично те ж було записано згодом в правовому джерелі тих часів – «Руській Правді» (п. 99), де зазначається, що «опіка встановлюється над малолітніми дітьми (після смерті батька), які ще не будуть здатні самі про себе піклуватися. Діти передавалися під опіку з усім рухомим та нерухомим майном найближчому родичу» [18, с. 33; 19, с. 40]. До обов'язків опікуна належало не лише догляд та виховання дитини, а і користування та розпорядження майном дитини, що слугувало певним заохоченням [20, с. 57]. Тобто на цьому етапі була відома така індивідуальна форма влаштування дітей-сиріт як опіка, яка встановлювалася у Київській державі органом влади, а також її міг визначати батько за життя, причому передавали під опіку не лише дитину, а також майно, успадковане сиротою. Слід констатувати, що з прийняттям «Руської Правди» адміністративно-правове регулювання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування стало формально визначеним.

Також у цей історичний період активну участь у справах з влаштування дітей, які залишилися без піклування батьків, брали не лише князі, але й виникають нові суб'єкти правового регулювання: церкви, монастирі, парафія. Так, у другій половині XII ст. княжа допомога і захист поступово витіснявся монастирською і церковною опікою. До функцій монастиря, окрім релігійної й просвітницької діяльності, входило й надання притулку осиротілим дітям. Що стосується церкви, то вона поступово перетворилася на духовний центр, що поєднував у собі храм, школу і шпиталь. Окрім цього, церковна практика влаштування дітей-сиріт поширювалася й через парафії, які здійснювали найрізноманітнішу підтримку: від матеріальної допомоги до виховання та перевиховання [21, с. 90]. Для дитячої опіки при богадільнях влаштовувалися притулки для сиріт і підкинутих дітей [22]. Світська влада доручала влаштування дітей-сиріт і відповідно створювала для цього

умови монастирям як самостійним суб'єктам права. Так, особливо турбуючись про хворих, убогих і осиротілих дітей, а також прагнучи розвинути благодійництво у сфері опіки над безпритульними дітьми, надати йому організованого характеру, князь Володимир у 996 р. видав указ, який офіційно зобов'язував духовенство і церковні структури здійснювати громадське піклування, що передбачало й влаштування дітей-сиріт [23, с. 14]. Усиновлення, яке раніше регулювалось звичаєвим правом, почали проводити за окремими нормами, запозиченими у візантійському праві за допомогою церковного обряду «синотворення» з виданням церковною владою особливого акта [24, с. 13]. При цьому, слід зазначити, що оскільки держава ще не створила органів, які б займалися відстеженням справ щодо опіки над дітьми-сиротами, з хрещенням Київської Русі повноваженнями контролю була наділена Церква, яка безпосередньо відіграла важливу роль у нагляді за опікою [8, с. 60]. В цей же час з'являються нормативно-правові акти, що встановлювали правові основи регулювання взаємовідносин держави та церкви, світської та церковної влади, правового статусу духовенства. Серед результатів законодавчої діяльності цього періоду слід назвати церковні устави (статути) київських князів Володимира Великого та Ярослава Мудрого [25, с. 221; 26, с. 226]. Вони мали на меті унормувати правове становище церкви в державі, впорядкувати церковні суди і забезпечити церкву матеріально шляхом встановлення податків (десятини). Статути були джерелом розвинутого феодального права, які застосовувалися в церковних судах [27, с. 22]. Безумовно, в цих документах не міститься юридичне закріплення питань щодо влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, водночас, у князівських нормативно-правових документах встановлюється об'єм юрисдикції церкви, зокрема щодо регулювання відносин у відповідній сфері. Окрім того, в період раннього і розвинутого феодалізму залишалися чинними приписи «Руської

Правди», норми якої були покладені в основу інших джерел. Так, за часів Польсько-Литовської доби та Речі Посполитої основним джерелом права були Литовські статuti (1529 р., 1566 р., 1588 р.). Права, норми, викладені в цих нормативно-правових актах, становили своєрідну феодальну конституцію, в якій регламентувались основи суспільного і державного ладу, структура, порядок утворення, склад і повноваження органів державного управління, правове становище різних станів і соціальних груп населення [27, с. 50]. Тобто, ґрунтуючись на звичаєвому праві, закладеному в Київській Русі і втіленому в нормах «Руської Правди», адміністративно-правове регулювання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, розвивалося і вдосконалювалося у Литовських статутах, які у цілому відповідали тогочасним стандартам права.

3. *Самодержавний період (імперсько-державне регулювання)*. Хронологічні межі цього етапу співвідносяться із традиційною періодизацією історико-юридичної думки – це друга половина XVIII ст. – початок XX ст.).

Говорячи про формування і розвиток адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в різні історичні епохи, не можна залишити поза увагою період, коли більшість українських територій опинилися під владою Російської імперії із запровадженням царським урядом загальноімперської політичної системи з її уніфікаційними методами управління. З ліквідацією політичної автономії України почалося активне впровадження імперської політики, що вплинуло на характер правового регулювання сучасних суспільних процесів, в тому числі закладено фундамент для майбутніх досліджень проблем публічного права, зокрема у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Передусім варто зауважити, що у козацько-гетьманську добу з послабленням феодальної залежності на українських теренах

як традиційні джерела права продовжували діяти Литовський статут і маґдебурзьке право, що стали основою кодифікаційних проєктів, підготовлених в Україні-Гетьманщині. Відповідно, законодавчого регулювання дістали лише деякі управлінські відносини. Так, найдосконаліша пам'ятка козацької правової думки «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р. («Права») більш ґрунтовно враховували національні особливості у регулюванні суспільних відносин в Україні, ніж Литовський статут. Цей кодекс містить глави, які включали норми, в тому числі адміністративно-правового характеру. Так, за юридичним поділом українських поселень (адміністративно-територіальних одиниць) на привілейовані та непривілейовані міста, глава 26 арт. 1 «Прав» обіймає персональний склад адміністративної влади – маґстратського та ратушного міських урядів, які підпорядковувались війту [28, с. 452]. Ю.С. Шемшученко і К.А. Вислобоков зазначають, «оскільки сфера дії адміністративного права на той час вже фактично була монополізована російським урядом, Кодекс окрім загальних положень про право займати посади лише «природним» (місцевим) і шляхтичам, подає більш-менш докладний порядок міського самоуправління» [28, с. 453]. Важливу роль у системі міського самоуправління в козацькій Україні відігравали виборні маґстрати, які склалися з ради (райці на чолі з бурмістром) і лави (лавничого суду). Серед повноважень маґстратських і ратушних урядників, передбачених главою 26 арт. 4 «Прав» відносились захищати інтереси мешканців міст і містечок, в тому числі здійснювати турботу про дітей-сиріт [28, с. 455]. Проте у відповідних нормах законодавець не вказував конкретні обов'язки органів публічного управління щодо здійснення діяльності з влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Водночас, кодифікованим актом українського права зафіксовано тлумачення понять, безпосередньо пов'язаних з влаштуванням дітей-сиріт і дітей, позбавлених

батьківського піклування, а саме «опікун» та «опіка», далі регулюються обов'язки опікуна та процедура його звітності, заміни опікуна, який заподіяв шкоду підопічному, і відповідного відшкодування збитків. Також конкретно визначено, що за відсутності найближчих родичів процедура влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування шляхом встановлення опіки здійснюється через рішення уряду у судовому порядку. Так само, за наявності кількох рівних претендентів до заступництва опікунства пріоритетність визначається у судовому порядку. До того ж опіку як форму влаштування могли встановити через батьківський тестамент (глава 11 арт. 1-4) [28, с. 203-207].

Варто звернути увагу на те, що у кодифікованому українському зібранні законів було нормативно визначено поняття «усиновлення», яке трактувалося як правовий процес («правное избрание»), здійснюваний урядом за взаємною згодою, за яким бездітні особи приймали у сім'ю сторонніх дітей як своїх рідних, які мали право на спадкування. Також відповідно до зазначених правових положень порядок провадження урядом діяльності, пов'язаної із усиновленням дитини, повинен бути складений у письмовій формі (глава 13, арт. 14, п. 1) [28, с. 240], тобто офіційно зафіксований у правовому акті органами публічної адміністрації. Отже, адміністративно-правове регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні-Гетьманщині ґрунтувалося на підставі норм комплексного правового акта «Права, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р., які певною мірою регламентували діяльність поєднаних владно-управлінських органів судової і адміністративної влади у відповідній сфері відносин.

Магістрати наділялися публічно-правовим статусом адміністративно-судово-фіскальних установ, який визначався спеціально встановленим Регламентом 1721 р. і складений на його основі Інструкцією про магістрати 1724 р. Вказані нормативно-правові акти розкривали

базисні аспекти адміністративно-правового статусу магістрату як органу державної влади, в тому числі стосовно діяльності щодо забезпечення та захисту прав дитини. Водночас, слід зазначити, що в цей історичний період не було спеціальних нормативно-правових актів, безпосередньо присвячених регламентації засад у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, проте в окремих документах порушувалися питання, пов'язані з процедурою опіки як форми влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Указом царського уряду 1714 р. про єдиноспадкування, який розповсюджувався і на територію України, підтверджується, що опіка повинна бути тільки законною, тобто встановленою магістратом. Проте відповідні норми не врегульовували всіх проблем у відповідній сфері відносин, тому багато питань щодо влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, як і раніше, визначалося звичаєм. Тобто поряд із цим, були збережені традиційні засоби захисту дітей-сиріт, пов'язані з діяльністю церковних установ. Відтак, в імперську добу поступово в системі органів публічного управління офіційно виділяються спеціалізовані структури (магістрати), на які покладаються обов'язки суб'єкта владних повноважень щодо реалізації публічно-правових функцій у сфері опіки дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування шляхом влаштування їх у сім'ю. На нормативному рівні закріплювалися наступні види влаштування (призначення опікуна): за заповітом батьків; відповідно до законних правил; за розпорядженням уряду.

Для вирішення питань влаштування дітей-сиріт дворянського стану при кожному повітовому суді повинен був створюватися особливий губернський орган (установа) – Дворянська опіка (гл. XVI), тоді як для сиріт купецького і міщанського станів при кожному місцевому магістраті засновували Сирітський суд (гл. XXI). Процедура влаштування дітей-сиріт дворянами проводилася за поста-

новою губернських правлінь і оформлювалася індивідуальним імператорським актом; купцями – за постановою Казенних палат із затвердженням Сенату; у селян і міщан влаштування дітей-сиріт проводилося приписками дітей до прийомних сімей, причому у перших – з відома сільських громад (волосне правління), а у других – із затвердженням Казенною палатою. Вимоги до особи-опікуна, які варіювалися в залежності від станового положення дитини, були вже детально регламентовані (17 пунктів). Крім того, суворій регламентації піддавалася діяльність опікуна, а також його права та обов'язки, основу яких складали правила, прийняті Указом 1775 р. Після влаштування дитини-сироти, роль органів опіки та піклування зводилася до контролю за належним виконанням опікуном своїх обов'язків та фінансування його діяльності [29, с. 115]. Такий поділ органів губернського правління щодо здійснення діяльності у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування був заснований задля збереження того станового положення, до якого належала дитина-сирота, а також для захисту її майнових прав. Що стосується безпосередньо порядку діяльності органів дворянської опіки та сирітських судів, на нормативному рівні він не був врегульований.

Численні реформаційні процеси, посилення репресивної політики царизму негативно впливали на розвиток українського суспільства, оскільки, як зауважує С.В. Глазунов метою перетворень, запроваджених у XVIII ст. у сферах державного управління, фінансів, збройних сил та економіки, була побудова сильної централізованої російської держави з режимом абсолютної монархічної влади [30, с. 65]. Водночас, імперські реформи торкнулися життя заходів, спрямованих на поліпшення становища дітей, які залишилися без сім'ї і засобів до існування. У цьому напрямку починає розвиватися система державного влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Це було пов'язано з адміністративною

реформою 1775 р., складовою частиною якої стало формування особливих адміністративних органів – Приказів громадського піклування [31, с. 3]. З посиленням владно-управлінського впливу держави, до складу якої входили українські території, законодавство імперії почало регулювати процедуру відкриття інституційних закладів для влаштування дітей-сиріт.

Варто відмітити, що в Україні, яка на той час входила до складу імперії, на законодавчому рівні використовували патронат (патронатне призріння) – передання малолітніх сиріт з виховного будинку в прийомну сім'ю на виховання та догляд [32, с. 134]. Про це свідчить ст. 385 Указу від 1775 р. «Установи для управління губерній Російської імперії», що регулювала передачу дітей-сиріт Приказами громадського піклування за помірну плату надійним добродішним людям для утримання і виховання із зобов'язанням повернення. Відтак на території України, що була у складі імперії, виникає дворівнева структура державних органів з розмежуванням повноважень у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування: 1) центральні – прикази громадської опіки; 2) регіональні – місцеві органи опіки та піклування станового характеру (дворянська опіка, сирітський суд).

Окрім того, аналіз імперського законодавства XIX ст. демонструє, що на нормативному рівні почали розрізняти факт влаштування дитини в сім'ю на виховання та власне усиновлення. Звертає на себе увагу те, що спочатку порядок влаштування дітей-сиріт шляхом усиновлення встановлювався лише для привілейованих осіб, наприклад, Указ 1803 р. «Про визнання дітей, які усиновлюються поряд із законними у всіх лініях спадкових», який надавав дозвіл бездітним дворянам усиновлювати дитину найближчого родича регулював умови усиновлення, в яких чітко дотримувався принцип станового положення. Велике значення для розвитку адміністративно-правового регулювання влаш-



тування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування мало прийняття у 1891 р. Закону «Про дітей узаконених та усиновлених», що передбачало можливість не лише легалізації незаконнонароджених дітей шляхом укладання шлюбу батьків, а й дозволило їхнє усиовлення. Таким чином, самодержавний період (охоплює другу половину XVIII – початок XX ст.ст.) характеризується частковим становленням засад адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, виникненням державної функції охорони та захисту дітей, що залишилися без піклування батьків та впровадженням правової політики у цій сфері, розвитком змісту державно-управлінських перетворень, фрагментарним упорядкуванням діяльності суб'єктів публічної адміністрації (центральної та регіональної) за становим принципом, прийняттям законодавчих актів, що регулювали різні форми влаштування (опіка, піклування, усиовлення, патронат, влаштування до інституційних закладів) з деталізацією окремих елементів відповідних правових інститутів.

4. *Радянський період (тоталітарно-бюрократичне, командно-адміністративне регулювання).* Радянське минуле є історичною спадщиною України, яке вплинуло й на розвиток адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Радянські часи охоплюють часовий проміжок з 1917 до 1991 р.р., характеризується впливом радянської ідеології і має свої особливості. Це етап встановлення в Україні радянської влади та перебування у складі СРСР, що спричинило докорінне руйнування національної державності та перехід до формування нової командно-бюрократичної системи управлінської виконавчо-розпорядчої діяльності з концентрацією радянського тоталітарного режиму органів державного управління, в тому числі у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, впровадження уніфікованого радянського законодавства державоцентри-

кої спрямованості, орієнтованого на подолання дитячої безпритульності з тотальним домінуванням державних інтересів над приватними, створення радянської моделі влаштування дітей-сиріт з пріоритетом колективної інституційної опіки.

Протягом усієї попередньої історії правовий механізм влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування зберігав становий характер, і лише після політичних перетворень 1917 р. усі діти були зрівняні у правах та отримали однакові можливості. Суттєві зміни відбулися в радянській Україні із запровадженням нового підходу до ролі і місця дитини в суспільстві, охорони її інтересів у разі відсутності батьківського піклування [8, с. 32], тобто абсолютно кожному дитину було визнано цінністю для держави. Але радянська влада, маючи надзвичайно високий ступінь централізації державного управління, проголосила всіх дітей державними. Так, в перші роки існування радянської влади головну турботу про дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, їх соціальний захист і влаштування було покладено на Раду захисту дітей (РЗД), засновану у 1919 р. виконавчо-розпорядчим органом Радою народних комісаріатів (РНК УСРР). Створення Ради захисту дітей відбулося згідно з Постановою РНК УСРР від 29.06.1920 р. «Про створення Ради захисту дітей» [33]. На місцевому рівні функціонували Губернські ради захисту дітей, склад і повноваження яких було окреслено у положенні «Про Губернські ради захисту дітей», затвердженому Центральною РЗД від 25.07.1920 р. [34]. На губернські та повітові ради покладалося завдання з проведення на підставі загальних вказівок центральної ради заходів щодо охорони здоров'я, харчування, постачання, виховання, влаштування дітей-сиріт. Основною формою, яку використовувала РЗД для влаштування безпритульних дітей, було розміщення їх до інтернатних закладів різних типів з метою врятування від голоду, хвороб, жебрацтва, злочинності. Водночас, неспроможність держави забезпечити

повною мірою утримання дітей в інтернатах обумовило пошук додаткових способів влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, що призвело до передачі їх під патронат до сімей або трудових колективів. Так, Постанова РНК УСРР від 14.10.1921 р. «Про безпритульних дітей» [35] регламентувала зобов'язання забезпечити Наркомосвіти УСРР розробити інструкції про порядок і умови влаштування безпритульних дітей серед міського та сільського населення, пролетарських організацій, професійно-виробничих колективів, а також організувати нагляд за їх утриманням. О.С. Паращевіна таку діяльність (індивідуальний та колективний патронат) з прикріплення безпритульних і евакуйованих дітей до сімей, організацій і підприємств називає альтернативною формою влаштування [36, с. 139]. Але неефективність державної політики, низький рівень роботи бюрократичних органів з адміністративно-командними методами управління, які діяли розрізнено та не виконували належним чином свої функції у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, зумовили ліквідацію РЗД та заснування нового державного органу. Так, у листопаді 1922 р. радянським урядом було прийнято рішення про створення спеціального органу боротьби з безпритульністю – Центральної комісії допомоги дітям (ЦКДД), яка проіснувала до 1932 р. На відміну від РЗД, ЦКДД мала більш широку компетенцію, фінансову самостійність і була спрямована на остаточну ліквідацію дитячої безпритульності шляхом скоординованих зусиль держави й громадськості [37, с. 58]. При цьому аналіз радянського законодавства показав, що порядок влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування нормативно не було врегульовувало.

Процес розмежування функцій ЦКДД та наркоматів розпочався після прийняття спільної Постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 23.11.1927 р. «Про заходи боротьби з дитячою безпритульністю в УСРР» [38], яка більш

чітко визначила розподіл функцій державних органів, що здійснювали діяльність у сфері влаштування дітей-сиріт: Наркомздорв'я – ліквідація безпритульності серед дітей віком до 4-х років; Наркомосвіти – ліквідація безпритульності серед дітей віком від 4-х до 18-ти років; Наркомсоцзабезпечення – керівництво опікунськими місцевими радами та загальна опіка; Наркомпраці – працевлаштування безпритульних підлітків; НКВС – боротьба з правопорушеннями неповнолітніх та вилучення безпритульних з вулиці; добровільні товариства («Друзі дітей», Червоний Хрест) – боротьба з бездоглядністю і профілактика безпритульності; ЦКДД – функції фінансування, координації і здійснення контролю за всіма заходами по боротьбі з безпритульністю [39, с. 60]. Незважаючи на спроби впорядкувати діяльність органів державної влади, радянське законодавство не регулювало суспільні відносини належним чином, зокрема й у сфері влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. У 1927 р. було прийнято Адміністративний кодекс УСРР [40], що регулював відносини публічної сфери, зокрема адміністративну діяльність органів державного управління, однак його норми не охоплювали коло питань стосовно адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Після ліквідації ЦКДД, її функції відповідно до Постанови ВУЦВК та РНК УСРР від 20.11.1932 р. «Про реорганізацію системи роботи у справі допомоги дітям» поклалися на центральне правління товариства «Друзі дітей» і на його місцеві філії. Правове регулювання влаштування дітей-сиріт під нагляд держави здійснювалося відповідно до прийнятих положень Наркомосвіти УСРР: «Про дитячий будинок для нормальних дітей шкільного віку» від 08.03.1936 р., «Про дитячий будинок для нормальних дітей дошкільного віку» від 14.03.1936 р. Довоєнне радянське законодавство торкнулося й патронату, впровадженого на території України з метою деінституалізації, який регулювався положенням «Про поря-

док патронування дітей-сиріт у колгоспах та родинях трудящих», затвердженим Постановою РНК УРСР від 11.06.1940 р. Отже, адміністративно-правове регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування на цьому підетаті отримало певний розвиток, проте було неефективним, носило бюрократичний характер внаслідок множинності державних органів, дублюванні функцій і повноважень, відсутності належного контролю та чіткої системи організації. До того ж велика кількість не систематизованих нормативно-правових актів надзвичайно ускладнювала роботу органів державного управління у відповідній сфері відносин.

Проблема адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування особливо залишалася під пильною увагою радянської держави у роки Другої світової війни, коли втрати населення внаслідок військових дій досягли катастрофічних масштабів, а відповідно значно збільшилась чисельність дітей-сиріт. В період 1941-1945 рр. пріоритетною формою влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування залишалася колективна (дитячі будинки, інтернатні заклади) та передача дітей на патронування, що здійснювалось за спеціальним договором між особою, яка виявила бажання взяти дитину на виховання, та уповноваженим державним органом. Водночас почали розроблятися заходи в напрямку сімейного влаштування шляхом відродження інституту опіки, скасованого на початку радянської влади, а також набула поширення практика усиновлення осиротілих дітей, що підтверджувалося впровадженням спеціальних норм.

Наприкінці 80-х р. ХХ ст. з метою створення умов для посилення державної і суспільної турботи про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків було запроваджено нову сімейну форму влаштування – дитячі будинки сімейного типу, яка також підлягала законодавчому врегулюванню. Початок функціонування відповідних

закладів в Україні був затверджений Постановою Ради Міністрів УРСР від 05.10.1988 р. «Про створення в республіці дитячих будинків сімейного типу» [41], яка юридично закріплювала особливості нової форми сімейного влаштування. Отже, аналіз особливостей радянського законодавства та вивчення архівних джерел і наукових праць, дає підстави констатувати про усталену, розгалужену систему державних органів, що реалізовували діяльність у сфері влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, для якої характерними було, з одного боку, централізація, а з іншого, – розподіл функцій і повноважень за різними міністерствами галузевого управління УРСР (освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, внутрішніх справ). Відтак, у радянський період розвиток адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні розпочався із прийняттям в централізованому порядку норм радянського законодавства, яке регламентувало порядок встановлення і зняття опіки і піклування, призначення і звільнення опікунів, права і обов'язки опікунів і піклувальників, патронат (індивідуальний та колективний), а також регулювали інститут усиновлення, який був вперше введений в українське законодавство.

5. *Новітній період* (з 1991 р. до теперішнього часу) – *демократично-правове регулювання за часів незалежності України*. Подальший розвиток і вдосконалення адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування продовжується із проголошенням незалежності України та в умовах поступової інтеграції до європейської спільноти. В цей період відбувається активне формування національного законодавства, «яке б відповідало не лише сучасному стану політичного, соціально-економічного розвитку суспільства, а й враховувало міжнародний досвід правотворення та правозастосування» [42, с. 20], створення

усталених правових механізмів щодо реалізації державної політики у сфері влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, забезпечення належного регулювання діяльності державних органів у відповідній сфері відносин. Так, О.О. Навроцький підкреслює, що у 1991 р. Україна офіційно задекларувала позицію, згідно з якою права дитини визнаються абсолютною соціально-правовою цінністю, підлягають особливій правовій охороні з боку держави у відповідності до загальновизнаних міжнародно-правових стандартів, розроблених Організацією Об'єднаних Націй [43, с. 396]. Тобто, з моменту ратифікації Конвенції ООН про права дитини Україна визнала пріоритет інтересів дітей у суспільстві та необхідність особливої турботи про соціально-незахищених дітей, зокрема дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

О.І. Боднарчук період незалежності України характеризує, як період, коли приймаються адміністративно-правові акти, які забезпечують захист прав дітей. Створюються державні інститути, які гарантують права дітей, проводиться державна політика адміністративно-правового регулювання у сфері соціального захисту прав дітей, функціонує система органів публічної адміністрації у зазначеній сфері. Окрім того, науковець пропонує визначати поняття «адміністративно-правове регулювання соціального захисту прав дітей», як сукупність урегульованих нормами адміністративного права заходів, які застосовуються органами публічної адміністрації щодо реалізації державної політики соціального захисту прав дітей [44, с. 12]. Н.М. Опольська, А.М. Бабой, В.С. Бабой, досліджуючи генезис прав дитини на теренах України, наголошують, що сучасний етап (з 2014 р.) пов'язаний з порушенням прав дитини в умовах ООС та гармонізацією законодавства у сфері захисту дитини до законодавства країн ЄС. Науковці характеризують цей етап вдосконаленням законодавства, активізацією діяльності державних органів

у сфері захисту прав дитини та визнання дитини суб'єктом належних їй прав та свобод, активним учасником громадянського суспільства [45, с. 31]. К.Г. Домбровський, вивчаючи історичні етапи розвитку механізму державного регулювання інституту усиновлення зауважує, що найбільш інтенсивний розвиток відповідного самостійного інституту соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування припадає на час незалежності української держави, який характеризується прийняттям Сімейного кодексу України, який врегулював проблемні питання у відповідній сфері відносин [46, с. 258].

Перед Україною після набуття незалежності постала нагальна проблема трансформації адміністративної системи, успадкованої від радянських часів, у якісно нову систему, що ґрунтується на принципах правової, соціально орієнтованої демократичної держави, на ідеї людиноцентризму, принципі верховенства права. У незалежній Україні з урахуванням загальновизнаних принципів, міжнародно-правових норм і правил, поступово формувалась нормативно-правова база щодо регулювання питань влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, вибудовувалась система органів публічного адміністрування, які мають повноваження у зазначеній сфері, закріплювались процедурні аспекти різних форм відповідного влаштування.

Аналізуючи питання генези адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, слід зазначити, що на його розвиток вагомий вплив мали зовнішні чинники: історичний поступовий шлях становлення української державності протягом багатьох століть; посилення владно-правового впливу іноземних держав, до складу яких входили українські землі; власні правові традиції та звичаї; істотна роль прав дітей як особливо вразливої категорії та ін. Резюмуючи викладене, з урахуванням опра-



цювання різних наукових, нормативних, публіцистичних джерел, можна запропонувати власний умовний варіант періодизації становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні та закріплення його у законодавстві. Можна, зокрема, виділити кілька історичних етапів (із урахуванням характеру його систематизації та обсягу регулювання):

1) архаїчний період (родинно-общинне регулювання) – середина VI ст. - початок X ст. (позбавлений повноцінної правової регламентації і адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, фрагментарне регулювання суспільних відносин в зазначеній сфері, що ґрунтувалось, здебільшого, на традиціях і звичаєвому праві);

2) феодальний період (княже і церковно-монастирське регулювання) – кінець X ст. - початок XVIII ст. (становлення законодавчого закріплення сімейних (опіка, усиновлення) і несімейних (роль у формуванні інституційних установ відігравали монастирі, у яких створювалися притулки для сиріт) форм влаштування; впровадження нормативних актів іноземних держав, які досить чітко регламентували порядок (за заповітом батька, за законом, за рішенням уряду) влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування);

3) самодержавний період (імперсько-державне регулювання) – друга половина XVIII ст. - початок XX ст. (часткове становлення засад адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, виникнення державної функції охорони та захисту дітей, що залишилися без піклування батьків та впровадження правової політики у цій сфері, розвиток змісту державно-управлінських перетворень, фрагментарне упорядкування діяльності суб'єктів публічної адміністрації (центральної і регіональної) за

становим принципом, прийняття законодавчих актів, що регулювали різні форми влаштування (опіка, піклування, усиновлення, патронат, влаштування до інституційних закладів) з деталізацією окремих елементів відповідних правових інститутів);

4) радянський період (бюрократичне регулювання) – 1917-1991 р.р. (розвиток адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні розпочався із прийняттям в централізованому порядку норм радянського законодавства, яке регламентувало порядок встановлення і зняття опіки і піклування, призначення і звільнення опікунів, права і обов'язки опікунів і піклувальників, патронат (індивідуальний та колективний), а також регулювали інститут усиновлення, який був вперше введений в українське законодавство);

5) новітній період (*демократично-правове регулювання*) – з 1991 р. до теперішнього часу (формування у незалежній Україні з урахуванням загальноновизнаних принципів, міжнародно-правових норм і правил, нормативно-правової бази щодо регулювання питань влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, побудова системи органів публічного адміністрування, які мають повноваження у зазначеній сфері, закріплення процедурних аспектів різних форм відповідного влаштування). Кожний з окреслених історичних періодів має свою специфіку і свідчить про певну наступність у дослідженні відповідного питання у правовій доктрині, хоча й при загальному фрагментарному погляді вчених також простежується тенденція активності та спаду в нормотворчому процесі, приділення органами нормотворення певної уваги тим чи іншим питанням реалізації державної політики у сфері влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що дозволяє простежити поетапне формування системи адміністративно-правового регулювання в означеній сфері.

### Анотація

У статті проведено історичний аналіз становлення адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Пріоритетним напрямом політики держави щодо дотримання права дитини на виховання у сім'ї, є пошук найбільш оптимальних способів їх влаштування та ефективного адміністративно-правового регулювання, що, у свою чергу, передбачає отримання повного обсягу теоретичних знань про еволюційні зміни та вектори розвитку, механізми функціонування та організаційну структуру кожної з можливих моделей влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування із урахуванням позитивного історичного досвіду. Завдяки використанню історичного методу досягається поглиблене розуміння сутності досліджуваного питання і з'являється можливість формулювати більш обґрунтовані рекомендації щодо аналізованого об'єкту. Для цього необхідно звернутися до історичних наукових джерел, які відображають історичні події і факти, для висвітлення концептуальних засад зародження, становлення та розвитку інституту влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Таким чином, дослідження генези адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування дає можливість системного, комплексного та детального вивчення зазначеної сфери відносин, оскільки розуміння передумов їх виникнення та подальшого розвитку дозволяє здійснити характеристику сучасного стану відповідної сфери відносин як об'єкта адміністративно-правового регулювання, а також визначити необхідні шляхи реформування для налагодження стабільної та якісної роботи органів публічної влади, які здійснюють публічне адміністрування у відповідній специфічній сфері відносин. У роботі виокремлено етапи генези адміністративно-правового регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування та охарактеризовано їх особливості.

**Ключові слова:** дитина-сирота, дитина позбавлена батьківського піклування, влаштування дітей, опіка, піклування, адміністративно-правове регулювання.

### **Knyazieva Yu. A. The genesis of administrative and legal regulation of placement of orphans and children deprived of parental care**

The article provides a historical analysis of the formation of administrative and legal regulation of placement of orphans and children deprived of parental care. The priority direction of the state policy regarding the observance of the child's right to upbringing in the family is the search for the most optimal ways of their arrangement and effective administrative and legal regulation, which, in turn, involves obtaining a full amount of theoretical knowledge about evolutionary changes and vectors of development, mechanisms of functioning and the organizational structure of each of the possible models of placement of orphans and children deprived of parental care, taking into account positive historical experience. Thanks to the use of the historical method, an in-depth understanding of the essence of the researched issue is achieved and it becomes possible to formulate more reasonable recommendations regarding the analyzed object. For this, it is necessary to turn to historical scientific sources that reflect historical events and facts, to highlight the conceptual foundations of the birth, formation and development of the institute for the placement of orphans and children deprived of parental care. Thus, the study of the genesis of the administrative-legal regulation of the placement of orphans and children deprived of parental care provides the opportunity for a systematic, comprehensive and detailed study of the indicated sphere of relations, since understanding the prerequisites for their emergence and further development allows to characterize the current state of the corresponding sphere of relations as a object of administrative and legal regulation, as well as to determine the necessary ways of reforming for the establishment of stable and high-quality work

of public authorities that carry out public administration in the relevant specific sphere of relations. The work highlights the stages of administrative and legal regulation of placement of orphans and children and characterizes their features.

**Key words:** orphan child, child deprived of parental care, placement of children, guardianship, guardianship, administrative and legal regulation.

**Список використаних джерел:**

1. Зілковська Л.М. Правове регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. *Часопис Хмельницького університету управління та права «Університетські наукові записки»*. 2007. № 4 (24). С. 127-129.
2. Ващук Н.Ф. Генезис адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України. *Наука і правоохорона*. 2016. № 4. С. 60-68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip\\_2016\\_4\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip_2016_4_11)
3. Галатир І.А. Щодо причин виникнення явища соціального сирітства у сучасному українському суспільстві. *Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна»*. 2011. № 3. С. 10-14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist\\_2011\\_3\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpkhist_2011_3_4)
4. Бойко І.Й. Дата заснування української держави – важлива складова її суверенітету. Україна в умовах реформування правової системи : сучасні реалії та міжнародний досвід : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 20-21 квіт. 2018р.). Тернопіль : ТНЕУ, 2018. С. 22-29.
5. Гідей Р. Роль ієрархії Київської церкви в правовій системі княжої доби: магістерська робота. Львів, 2021. 68 с. URL: <https://er.usu.edu.ua/handle/1/2489>
6. Походження слов'ян / Баран В.Д., Козак Д.Н., Терпиловський Р.В.; Відп. ред. О.П. Моця; АН УРСР. Ін-т археології. К.: Наук, думка, 1991. 144 с.
7. Попович Г.М. Соціальна робота в Україні і за рубежом: навчально-методичний посібник. Ужгород: Гражда, 2000. 134 с.
8. Рудий Н.Я. Інститут опіки і піклування в Україні: історико-правове дослідження: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 216 с.
9. Правовий звичай як джерело українського права / за ред. І.Б. Усенка. К.: Наукова думка, 2006. 280 с.
10. Горілий А.Г. Історія соціальної роботи: навчальний посібник. Тернопіль: Видавництво Астон, 2004. 174 с.
11. Фурман А.В., Підгурська М.В. Історія соціальної роботи: навчальний посібник. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. 174 с.
12. Фурман А.В., Підгурська М. Історія соціальної роботи. *Психологія і суспільство: Український теоретико-методологічний соціогуманітарний часопис*. 2010. № 4. С. 163-204.
13. Олифіренко Ю.І., Харченко Ю.П. Механізми державного впливу на процеси соціального благополуччя дітей в умовах децентралізації влади : монографія / за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. М.П. Бутка ; Чернігів. нац. технол. ун-т. Чернігів : ЧНТУ, 2019. 291 с.
14. Бойко І. Місце і роль Києво-Руської держави в багатовіковій історії українського державотворення. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2019. Вип. 68. С. 74-87.
15. Войтович Л.В. Князь Рюрик (Славетні постаті Середньовіччя. Вип. 4). Біла Церква: Вид. Пшонківський О.В., 2014. 128 с.
16. Історія України: підручник для студентів неісторичних спеціальностей вищих навчальних закладів / О.М. Бут, М.І. Бушин, Ю.І. Вовк та ін.; за заг. ред. М.І. Бушина, О.І. Гуржія; М-во

- освіти і науки України, Черкас. держ. технол. ун-т. Черкаси: ЧДТУ, 2016. 644 с.
17. Літопис руський: Повість минулих літ / пер. з давньорус. Л.Є. Махновця; відп. ред. О.В. Мишанич. К.: Вид-во «Дніпро», 1989. 591 с. URL: [http://history.org.ua/LiberUA/LitRusIpSp\\_1989/LitRusIpSp\\_1989.pdf](http://history.org.ua/LiberUA/LitRusIpSp_1989/LitRusIpSp_1989.pdf)
  18. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. / упоряд. А.С. Чайковський, О.Л. Копиленко, В.М. Кривоніс та ін. К.: Юрінком Інтер, 2003. 656 с.
  19. Історія держави і права України : хрестоматія-практикум / М.Ю. Бурдін, Є. С. Логвиненко, І.А. Логвиненко; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Майдан, 2021. 890 с.
  20. Ухач В.З. Становлення та генезис інституту опіки на українських землях в період IX-XVIII ст.: історико-правовий дискурс. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4. С. 55-60.
  21. Фомін В.В. Діяльність закладів суспільної опіки дітей та молоді в Україні: історія, теорія, досвід : монографія. Дніпро: Середняк Т.К., 2017. 340 с.
  22. Немченко А.О. Благодійність в Київській Русі, як соціально-культурна засада розвитку благодійної діяльності в Україні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : збірник наукових праць*. 2010. № 4 (8). С. 138-141. URL: <https://ela.kpi.ua/handle/123456789/5107>
  23. Манохіна І.В. Соціально-педагогічна робота з дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування: навчальний посібник. Дніпропетровськ: Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля, 2012. 276 с.
  24. Ковальчук І.В. Усиновлення, як соціально-правове явище на території України до середини XVIII ст. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 1(26). С. 10-15.
  25. Устав князя Володимира про десятини, суди та про людей церковних XI-XII ст. у списках XIV-XVI ст. / Німчук В. Хрестоматія з історії української мови X-XIII ст. Київ; Житомир: Полісся, 2015. 352 с.
  26. Устав князя Ярослава про церковні суди XI-XII ст. у списках XV ст. / Німчук В. Хрестоматія з історії української мови X-XIII ст. Київ; Житомир: Полісся, 2015. 352 с.
  27. Терлюк І.Я. Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття : навч. посіб. з історії держави і права України. Львів, 2003. 156 с.
  28. Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 р. / упор. К.А. Вислобоков, відп. ред. та автор передмови Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Інститут української археографії та джерелознавства НАН України. К. : Наук. думка, 1997. 548 с.
  29. Рудий Н.Я. Інститут опіки і піклування в Україні: історико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2012. 210 с.
  30. Глазунов С.В. Нариси з історії соціальної роботи: навчальне видання. Д.: РВВ ДНУ, 2015. 116 с.
  31. Ступак Ф.Я. Прикази громадської опіки в Україні. Київ : НМУ, 2002. 87 с.
  32. Черновалюк Ю.Ю. Патронат як форма сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування за законодавством України. *Університетські наукові записки*. 2009. № 1. С. 134-138. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2009\\_1\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_1_25)
  33. Про створення Ради захисту дітей : Постанова РНК УСРР від 29.06.1920 р. *Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1919-1920 рр.* 1921. № 18. Ст. 341.
  34. Про Губерніяльні ради захисту дітей: Положення, затверджене постановою Центральної ради захисту дітей при РНК УСРР від 25.07.1920 р. *Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1920 р.* № 21. Ст. 413.



35. Про безпритульних дітей : Постанова РНК УСРР від 14.10.1921 р. *Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1921 р.* 1921. № 20. Ст. 591.
36. Парашевіна О.С. Діти і голод 1921-1922 рр. в Україні. *Проблеми історії України: факти, судження, пошуки: Міжвід. зб. наук. пр.* К., 2005. Вип. 14. С. 137-146.
37. Пришляк С.О. Дитяча безпритульність у 20-30-х рр. ХХ століття. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* № 2 (1). 2012. С. 54-61.
38. Про заходи боротьби з дитячою безпритульністю в УСРР: Постанова ВУЦВК та РНК УСРР від 23.11.1927 р. *Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1927.* Від. 1. № 66. Ст. 247.
39. Зінченко А.Г. Діяльність центральних державних органів з питань подолання дитячої безпритульності у 20-30-х роках ХХ століття в Україні. *Інтелекція і влада. Серія : Історія.* 2007. Вип. 10. С. 54-67. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/iiv\\_2007\\_10\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/iiv_2007_10_9)
40. Адміністративний кодекс УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12.10.1927 р. *Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1927.* № 63-65. Ст. 239, 240.
41. Про створення в республіці дитячих будинків сімейного типу: Постанова Ради Міністрів УРСР від 05.10.1988 р. № 318. *ЗП. УРСР.* 1988. № 11. Ст. 45.
42. Косенко Н.П. Становлення та розвиток інституту усиновлення в сімейному законодавстві. *Юридична наука.* 2013. № 12. С. 15-21.
43. Навроцький О.О. Забезпечення прав дитини в Україні: теоретичні і практичні засади адміністративно-правового регулювання: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2018. 472 с.
44. Боднарчук О.І. Адміністративно-правове регулювання у сфері соціального захисту прав дітей : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 2017. 17 с.
45. Опольська Н.М., Бабой А.М., Бабой В.С. Генезис прав дитини на теренах України. *Восточно-европейский научный журнал. (East European Scientific Journal).* 2020. № 5(57). Ч. 4. С. 25-32. URL: [https://eesa-journal.com/wp-content/uploads/EESA\\_5\\_57\\_May\\_2020\\_part\\_4-3.pdf](https://eesa-journal.com/wp-content/uploads/EESA_5_57_May_2020_part_4-3.pdf)
46. Домбровський К.Г. Історичні етапи розвитку механізму державного регулювання інституту усиновлення. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 4. С. 256-259.