

УДК 342.7:347.1

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.21>

**А. М. Соцька**  
кандидат юридичних наук,  
заступник завідувача відділу Офісу Президента України,  
старший викладач кафедри філософії, права  
та соціально-гуманітарних дисциплін  
фінансово-економічного факультету  
Національної академії статистики,  
радник Голови Національної Асамблеї людей з інвалідністю України  
[orcid.org/0000-0002-6633-9192](https://orcid.org/0000-0002-6633-9192)

## ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ ЗДІЙСНЕННЯ ОПІКИ І ПІКЛУВАННЯ НАД ПОВНОЛІТНІМИ НЕДІЄЗДАТНИМИ ОСОБАМИ ТА ОСОБАМИ, ДІЄЗДАТНІСТЬ ЯКИХ ОБМЕЖЕНА

У статті зроблено спробу охарактеризувати суб'єктів здійснення опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена. Виокремлено три види таких суб'єктів. Зокрема до них віднесено, по-перше, опікунів та піклувальників як пріоритетних суб'єктів; по-друге, спеціальні заклади у випадках перебування в них таких статусних підопічних, якщо останнім не призначено опікунів та піклувальників; а також, по-третє, органи опіки та піклування якщо відсутні призначені опікуни та піклувальники і не поміщено повнолітніх недієздатних осіб чи осіб, дієздатність яких обмежена, до спеціального закладу.

Розмежовано два етапи, які передують процесу здійснення опіки або піклування опікуном чи піклувальником: визнання особи недієздатною чи обмеження її дієздатності та встановлення над нею відповідно опіки чи піклування; призначення опікуна чи піклувальника.

Наведено уточнення щодо особливостей врахування цих етапів у випадках здійснення опіки й піклування органами опіки та піклування і спеціальними закладами.

Зазначено про законодавчі вимоги до потенційних опікунів і піклувальників, про особливості встановлення опіки та піклування над недієздатними та обмежено дієздатними особами, про суб'єктів прийняття рішень із питань опіки та піклування залежно від часових проміжків тощо. Крім того, наведено низку коментарів щодо недоліків національного законодавства в досліджуваній сфері і практики його реалізації, а також сформульовано пропозиції стосовно ймовірних шляхів вирішення відповідних проблем, окрім іншого і засобом належного адміністрування.

Законодавець подбав про визначення суб'єктів здійснення опіки над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена, залежно від різних ситуацій у житті таких людей. Однак і через прогалини в законодавстві з питань опіки та піклування над повнолітніми особами, і через відсутність правильного розуміння відповідних законодавчих норм і положень, а також з інших причин на практиці виникає безліч проблемних ситуацій. Тому, вкрай важливо вдосконалювати механізм адміністрування відповідної сфери.

*Ключові слова:* недієздатна особа, особа, дієздатність якої обмежена, опікун, піклувальник, опіка, піклування, спеціальний заклад, орган опіки та піклування.

### **Sotska A. M. LEGAL CHARACTERISTICS OF SUBJECTS WHO EXERCISE GUARDIANSHIP AND CARE OF INCAPACITATED PERSONS AND PERSONS WITH LIMITED CAPACITY**

The article attempts to characterize the subjects of guardianship and care over adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited. Three types of such entities are distinguished. In particular, they include first, guardians and custodians as priority subjects; secondly, special institutions in cases where wards of such status are staying in them, if guardians and custodians have not been appointed to the latter; and also, thirdly, guardianship and guardianship authorities if there are no designated guardians and custodians and adult incapacitated persons or persons whose legal capacity is limited have not been placed in a special institution. Two stages are distinguished that precede the process of guardianship or guardianship by a guardian or custodian: recognition of a person as incapacitated or limitation of his capacity for action and establishment of guardianship or guardianship over him, respectively; appointment of guardian or custodian. Clarifications are given regarding the features of taking into account these stages in cases of guardianship and care by guardianship and care bodies and special institutions. The legal requirements for potential guardians and custodians, the specifics of establishing guardianship and care over incapacitated and limited persons, the subjects of decision-making on matters of guardianship and care depending on time intervals, etc. are indicated. In addition, a number of comments on the shortcomings of the national legislation in the researched area and the practice of its implementation are given, as well as proposals are formulated regarding possible ways to solve the relevant problems, among other things, by means of proper administration.

The legislator took care of defining the subjects of guardianship over adult incapacitated persons and persons whose civil legal capacity is limited, depending on various situations in the life of such persons. However, many problematic situations arise in practice due to gaps in the legislation on the guardianship and care of adults, and due to the lack of a proper understanding of the relevant legislative norms and provisions, as well as for other reasons. Therefore, it is extremely important to improve the mechanism of administration of the relevant sphere.

*Key words:* incapacitated person, person whose legal capacity is limited, guardian, custodian, guardianship, guardianship, special institution, body of guardianship and guardianship.

**Постановка проблеми.** Із кожним днем, зокрема й через війну, зростає ризик збільшення чисельності людей, які з тих чи інших причин, пов'язаних зі станом здоров'я, не усвідомлюють значення своїх дій та не можуть ними керувати. І такі люди як ніхто інший потребують підтримки й захисту. Досвід показує, що вони часто стають жертвами неправомірної поведінки оточуючих. Передусім порушуються їхні майнові, а також особисті немайнові права: таких статусних осіб позбавляють майна, інші особи, зокрема визначені законодавством України законні представники таких осіб, визначаються щодо місця їхнього проживання (часто з поміщенням до закладів несвободи, наприклад, до інтернатних установ), реєстрації свого місця проживання на житловій площі недієздатної особи і багато інших негативних прикладів. Ця проблема лежить у декількох площинах – законодавчій, практичній та науковій. Відповідно вона потребує глибокого вивчення для вишукування шляхів врегулювання проблемних питань.

Рівень дослідження теми. Традиційно відзначимо роботу Н.А. Аблягіпової, О.В. Кіряк, М.В. Матійка, Д.С. Прутяна, О.С. Юніна та інших науковців у напрямі дослідження різних аспектів питання дієздатності. Однак розвиток досліджуваної сфери та складність відповідних правовідносин зумовлюють потребу в подальших наукових пошуках за цим напрямом.

Враховуючи зазначене вище метою статті є правова характеристика суб'єктів здійснення опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, адже це питання не було достатньо детально розкрито в наукових працях.

**Виклад основного матеріалу.** Задеклароване в цій статті питання законодавець розкрив у Цивільному кодексі України (далі – ЦКУ) [6]. Саме цей нормативно-правовий акт визначає хто? за яких умов? та як? здійснює опіку та піклування над зазначеними категоріями осіб і безліч інших пов'язаних тем.

Варто відзначити, що інститут опіки та піклування хоч і досить непогано законодавчо регламентований, однак практика показує, що реалізація законодавства в цій сфері потребує належного адміністрування, інформування суб'єктів, дотичних до цієї теми, – тих, хто здійснює опіку та піклування; тих, хто приймає рішення щодо надання людям відповідних статусів; тих, хто забезпечує здійснення контролю в цій галузі, щодо особливостей правовідносин у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами та законодавчої їх регламентації тощо.

Відносно однозначним у трактуванні, але проблемним на практиці є питання стосовно суб'єктів здійснення опіки та піклування над повнолітніми

недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена.

Передусім зупинимося на темі здійснення опіки та піклування опікунами і піклувальниками, які, на нашу думку, є пріоритетними суб'єктами в контексті досліджуваного питання, адже законодавець наділив їх найбільш широким колом повноважень для забезпечення особистих немайнових і майнових прав та інтересів їхніх підопічних – недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена.

Зазначимо, що процесу здійснення опіки чи піклування опікуном чи піклувальником передують два етапи:

Перший етап – визнання особи недієздатною чи обмеження її дієздатності та встановлення над нею відповідно опіки чи піклування. Порядок цих дій визначено статтями 293, 295–300 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПКУ) [7].

За змістом статті 60 ЦКУ [6] та статті 300 ЦПКУ [7] опіка та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, встановлюються з ухваленням рішення суду про визнання фізичної особи недієздатною чи обмеження цивільної дієздатності фізичної особи. Відтак, навіть якщо в рішенні суду про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи чи визнання фізичної особи недієздатною не зазначено про встановлення над такою особою опіки чи піклування – така опіка чи піклування вважаються встановленими.

За змістом статей 37, 41, 58 та 59 ЦКУ над недієздатною фізичною особою встановлюється опіка, а над фізичною особою, цивільна дієздатність якої обмежена, – піклування [6].

Безапеляційно – здійснення опіки або піклування над повнолітньою особою можливе лише після встановлення над нею опіки або піклування.

За статтями 38 та 42 ЦКУ опіка та піклування, встановлені над повнолітньою особою, припиняються в разі поновлення цивільної дієздатності в порядку, встановленому ЦПКУ. Водночас враховуючи зміст підпунктів 5.4 та 5.5 Правил опіки та піклування, затверджених наказом 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 травня 1999 р. № 34/166/131/88 [3] (далі – Правила), опіка та піклування припиняються автоматично без прийняття окремого судового рішення внаслідок смерті особи, яка перебувала під опікою та піклуванням. Крім того, потрібно додати з практики, що опіка, встановлена над повнолітньою недієздатною особою, припиняється в разі обмеження її дієздатності, а піклування, встановлене над повнолітньою особою, дієздатність якої обмежена, – у разі визнання її недієздатною [5].

Другий етап – призначення опікуна чи піклувальника. Таке призначення здійснюється виключно в судовому порядку за поданням органу опіки та піклування (більш конкретно нижче). Видачу особі подання про можливість призначення її опікуном або піклувальником повнолітньої недієздатної особи або особи, дієздатність якої обмежена, передбачено пунктом 336 переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг [1].

На сьогодні ЦПКУ не визначає суб'єктів звернення до суду за призначенням особи опікуном чи піклувальником повнолітньої особи. Однак, враховуючи зміст частини другої статті 300 ЦПКУ, припускаємо, що заяву про призначення опікуна особі, визнаній недієздатною, може бути подано до суду як органом опіки та піклування, так і фізичною особою, яка бажає бути опікуном. Аналогічно й у випадку з призначенням піклувальників особам з обмеженою дієздатністю.

Та й взагалі досі не визначено законодавчо чіткого механізму призначення опікунів та піклувальників. Це питання потребує регламентації.

Принагідно в контексті аналізованих етапів коротко зауважимо щодо інших суб'єктів здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами, про яких йтиметься нижче. Органів опіки та піклування стосується лише перший із виокремлених етапів. А от щодо спеціальних закладів другим етапом перед набуттям повноважень щодо здійснення опіки та піклування над статусними підопічними є поміщення таких осіб до цих закладів. За наявності призначених опікунів та піклувальників ані орган опіки та піклування, ані спеціальний заклад не здійснюють повноважень щодо здійснення опіки та піклування над відповідними недієздатними чи обмежено дієздатними особами.

Продовжуючи тему опікунів та піклувальників як суб'єктів здійснення опіки та піклування зазначимо, що відповідно до статті 63 ЦКУ, опікуном або піклувальником може бути лише фізична особа з повною цивільною дієздатністю. Фізична особа може бути призначена опікуном або піклувальником лише за її письмовою заявою. Опікун або піклувальник призначаються переважно з осіб, які перебувають у сімейних, родинних відносинах з підопічним, з урахуванням особистих стосунків між ними, можливості особи виконувати обов'язки опікуна чи піклувальника. Фізичній особі може бути призначено одного або кількох опікунів чи піклувальників [6]. Водночас стаття 64 ЦКУ встановлює обмеження щодо призначення особи опікуном або піклувальником. Зокрема опікуном або піклувальником повнолітньої недієздатної особи або особи, дієздатність якої обмежена, не може бути фізична особа, пове-

дінка та інтереси якої суперечать інтересам фізичної особи, яка потребує опіки або піклування [6].

Також у пункті 3.2 Правил зазначено, що опікунами (піклувальниками) не можуть бути особи, які: 1) не досягли 18 років; 2) визнані в установленому порядку недієздатними або обмежено дієздатними; 3) перебувають на обліку або лікуються в психоневрологічних та наркологічних закладах; 4) раніше були опікунами чи піклувальниками та з їх вини опіку чи піклування було припинено; 5) позбавлені батьківських прав; 6) інтереси яких суперечать інтересам осіб, що підлягають опіці чи піклуванню; 7) засуджені за скоєння тяжкого злочину [3].

Тут важливо зазначити, що ЦКУ має вищу юридичну силу ніж Правила. Тому, вважаємо, що вимоги зазначених пунктів 1–4 та 7 навіть усупереч їх розумності встановлюють вищі за ЦКУ вимоги і можуть, але не обов'язково, братися до уваги під час визначення з рішенням про призначення людини опікуном чи піклувальником, однак їх застосування, вбачаємо, може бути оскаржене. Для прикладу, у випадку відмови особі віком від 14 до 18 років, якій було надано повну цивільну дієздатність у встановленому статтею 35 ЦКУ порядку, у призначенні її опікуном чи піклувальником повнолітньої особи.

Важливо, що повноваження опікуна чи піклувальника особа набуває після її призначення в судовому порядку. А питання про призначення особи опікуном або піклувальником може бути вирішено як за результатами судового розгляду справи про визнання особи недієздатною та призначення їй опікуна чи обмеження дієздатності особи та призначення їй піклувальника, так і за результатами відповідного розгляду справи про призначення опікуна чи піклувальника.

Права, обов'язки та відповідальність опікунів і піклувальників, заборони та обмеження щодо вчинення ними правочинів визначено статтями 67–73 ЦКУ, а також іншими нормативно-правовими актами, якими регулюються відносини у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами. Водночас статтею 79 ЦКУ [6] та підпунктом 4.13 Правил [3] передбачено можливість оскарження дій опікунів та піклувальників до органу опіки та піклування або до суду.

У статті 75 ЦКУ визначено підстави та порядок звільнення опікунів та піклувальників. Аналіз цієї статті не дає однозначної відповіді на питання стосовно суб'єкта прийняття рішення про звільнення від повноважень опікуна та піклувальника повнолітньої особи.

Справа в тому, що до 22 березня 2005 р., коли набули чинності зміни до статті 60 ЦКУ, внесені Законом України від 3 березня 2005 р. № 2450-VI «Про внесення змін до Цивільного кодексу України» [2], призначення опікунів та піклувальників

недієздатним особам та особам, дієздатність яких обмежена, здійснювалося органами опіки та піклування. Після вказаної дати єдиним органом призначення опікунів та піклувальників є суд.

Однак, аналізуючи статтю 75 ЦКУ опікуна чи піклувальника може звільнити:

- суд, якщо він приймав рішення про призначення;
- орган опіки та піклування [6].

Насторожує відсутність у нормі вказаної статті деталізації обов'язку органу опіки та піклування за заявою особи звільняти її від повноважень опікуна або піклувальника «якщо він призначав її опікуном чи піклувальником». Зазначене свідчить про невизначеність на законодавчому рівні стосовно органу, до повноважень, якого належить вирішення питання звільнення опікуна або піклувальника статусної особи, та дає підстави для двоякого розуміння законодавчої норми, а відповідно – для прийняття органами опіки та піклування рішень про звільнення осіб від повноважень опікунів та піклувальників повнолітніх осіб навіть у разі призначення цих осіб опікунами та піклувальниками в судовому порядку. У зв'язку з цим детального розгляду потребує неоднозначна судова практика з цього питання, що може бути окремим предметом дослідження.

Вважаємо єдиноправильним звільнення опікунів та піклувальників:

судом – якщо рішення про призначення опікуном чи піклувальником приймалося судом або органом опіки та піклування;

органом опіки та піклування – якщо вони призначали особу опікуном чи піклувальником.

Відповідним чином має бути сформульовано і статтю 75 ЦКУ.

Ще одним суб'єктом здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами є спеціальні заклади.

Так, стаття 66 ЦКУ визначає, що якщо над фізичною особою, яка перебуває у закладі охорони здоров'я або закладі соціального захисту населення, не встановлено опіку чи піклування або не призначено опікуна чи піклувальника, опіку або піклування над нею здійснює цей заклад [6].

Знову таки, аналіз процитованої норми ЦКУ з позиції опіки та піклування над повнолітніми особами, свідчить про необхідність внесення відповідних змін, адже як зазначено вище, опіка або піклування над такими особами встановлюються з ухваленням рішення суду про визнання особи недієздатною чи обмеження дієздатності особи. Отже, рішення про надання особі одного із зазначених статусів невіддільне від встановлення над нею опіки чи піклування, про що, окрім іншого, свідчить судова практика у справах про визнання осіб недієздатним та встановлення над ними опіки.

Враховуючи зазначене, у статті 66 ЦКУ має бути забезпечено розмежування підстав здійснення опіки та піклування спеціальними закладами над повнолітніми і неповнолітніми особами.

Важливо зазначити, що як і у випадку з опікунами та піклувальниками здійснення опіки та піклування спеціальними закладами підконтрольне та підзвітне відповідним органам опіки та піклування.

Для прикладу, відповідно до Типового положення про психоневрологічний інтернат [4] до призначення опікунів та піклувальників недієздатним підопічним та підопічним, цивільна дієздатність яких обмежена, опіку та піклування над ними здійснює інтернат, зокрема шляхом вжиття заходів до поновлення або обмеження цивільної дієздатності підопічних. У разі потреби інтернат вживає заходів для вирішення питань щодо недієздатності чи обмеження цивільної дієздатності підопічних, які потребують опіки та піклування, та призначення їм опікуна або піклувальника. Контроль за діяльністю інтернату щодо виконання ним завдань у сфері опіки та піклування над підопічними з числа недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, здійснюють органи опіки та піклування, на обліку в яких перебувають такі особи.

Водночас у контексті питання здійснення опіки спеціальними закладами є практична проблема, пов'язана з призначенням спеціальних закладів, адміністрацій та керівників спеціальних закладів опікунами й піклувальниками над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена.

Як зазначалося вище, опікуном або піклувальником може бути лише фізична особа з повною цивільною дієздатністю. Спеціальний заклад здійснює опіку або піклування над фізичною особою, яка перебуває у цьому закладі та якій не призначено опікуна чи піклувальника. Що стосується практики, то, для прикладу, обов'язки опікуна чи піклувальника щодо підопічних, яким опікуни і піклувальники не призначені, може виконувати адміністрація інтернатного закладу.

Звідси, розгляд судом справ про призначення спеціальних закладів, адміністрацій та керівників спеціальних закладів опікунами та піклувальниками над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, суперечить чинному законодавству.

У разі призначення конкретної фізичної особи – керівника спеціального закладу – опікуном або піклувальником над повнолітньою недієздатною особою або особою, дієздатність якої обмежена, він виконує щодо такої повнолітньої особи функції опікуна або піклувальника на загальних підставах, а не як уповноважена особа спеціального закладу. Відповідно така уповноважена особа повинна вико-

нувати встановлені законом для опікуна або піклувальника обов'язки та в установлених випадках нести визначену законом відповідальність за свого підопічного. Особливістю ж відповідальності посадових осіб (працівників) є те, що у своїй діяльності вони виступають не від свого імені як фізичної особи, а від імені установи як юридичної особи, на посаду в якій призначені (до штату якої зараховані), а їх конкретні діяння можуть мати юридичні наслідки для цієї установи. Посадові особи несуть відповідальність за неналежне виконання свого обов'язку. А здійснення керівником спеціального закладу прав та виконання обов'язків опікуна або піклувальника над підопічним підконтрольне та підзвітне відповідному органу опіки та піклування. Крім цього, питання підопічного майнового характеру вирішуються виключно органом опіки та піклування.

І насамкінець, окрім опікунів та піклувальників і спеціальних закладів опіку та піклування можуть здійснювати також органи опіки та піклування.

Зокрема статтею 65 ЦКУ передбачено, що до встановлення опіки або піклування і призначення опікуна чи піклувальника опіку або піклування над фізичною особою здійснює відповідний орган опіки та піклування [6]. Одразу ж зазначимо про необхідність розмежування цього нормативного положення для повнолітніх і неповнолітніх осіб як у випадку зі статтею 66 ЦКУ, про що йшлося вище.

Відповідно до статті 56 ЦКУ, органами опіки та піклування є районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад [6].

Підпунктом 1.4 пункту 1 Правил визначено, що безпосереднє ведення справ щодо опіки та піклування покладається в межах їх компетенції на відповідні відділи й управління перелічених владних органів. У селищах і селах справами опіки і піклування безпосередньо відають виконавчі комітети селищних і сільських рад [3].

Стосовно структурної одиниці, відповідальної за питання опіки та піклування над повнолітніми особами, має визначатися керівник конкретного органу опіки та піклування [5].

Для допомоги в роботі при органах опіки та піклування створюються опікунські ради, що мають дорадчі функції і до складу яких входять депутати, представники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і громадськості. Обов'язки секретаря опікунської ради виконує штатний інспектор опікунської ради [3].

Виконання органами опіки та піклування відповідних повноважень щодо здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами здійснюється за наявності одночасно двох умов:

- у недієздатної особи немає призначеного опікуна, а в обмежено дієздатної особи – піклувальника;
- недієздатна особа або особа, дієздатність якої обмежена, не перебуває у закладі охорони здоров'я або закладі соціального захисту населення.

Керівництво органами опіки та піклування і контроль за їх діяльністю здійснюють обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації та виконавчі комітети вищестоящих рад [3].

Резюмуючи, здійснений аналіз задекларованого в темі питання дає підстави для висновків стосовно того, що законодавець подбав про визначення суб'єктів здійснення опіки над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена, залежно від різних ситуацій у житті таких людей. Однак і через прогалини в законодавстві з питань опіки та піклування над повнолітніми особами, і через відсутність правильного розуміння відповідних законодавчих норм і положень, а також з інших причин на практиці виникає безліч проблемних ситуацій. Тому, вкрай важливо вдосконалювати механізм адміністрування відповідної сфери.

### Література

1. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>
2. Про внесення змін до Цивільного кодексу України : Закон України від 3 берез. 2005 р. № 2450-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2450-15#Text>
3. 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: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99#Text>.
4. Про затвердження Типового положення про психоневрологічний інтернат : постанова Кабінету Міністрів України від 14 груд. 2016 р. № 957. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/957-2016-%D0%BF#Text>
5. Про опіку та піклування над повнолітніми особами : лист Міністерства соціальної політики України від 10 черв. 2015 р. № 8596/0/14-15/19. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/8364.html?PrintVersion>
6. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
7. Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>