

**Роман Титикало,**  
асистент кафедри менеджменту охорони  
здоров'я Інституту післядипломної освіти  
НМУ імені О.О. Богомольця, кандидат  
юридичних наук, адвокат  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6406-8800>

## ПОВНОВАЖЕННЯ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НАД ПОВНОЛІТНІМИ ОСОБАМИ В УКРАЇНІ

*Розкрито повноваження та компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами в Україні.*

*Наявна законодавча регламентація організації і діяльності органів місцевого самоврядування як органів опіки та піклування не повною мірою вирішує питання з визначенням правового статусу таких органів загалом та їх соціально-економічної ролі в досліджуваній сфері зокрема. Органи опіки та піклування залишаються неперсоніфікованими і не визначеними в структурі місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що є суттєвою перешкодою на шляху до досягнення мети опіки та піклування.*

*Охарактеризоване законодавче підґрунтя та практичну організацію діяльності органів місцевого самоврядування під час виконання ними повноважень з опіки та піклування над повнолітніми особами. Визначено та проаналізовано відповідні обов'язки, які за результатами дослідження запропоновано класифікувати на три основні групи:*

- із забезпечення, охорони та захисту прав і законних інтересів повнолітніх осіб, які потребують опіки чи піклування;*
- із контролю та нагляду за діяльністю інших окрім органів опіки та піклування суб'єктів здійснення опіки та піклування (опікунів, піклувальників та спеціальних закладів);*
- із контролю та нагляду за збереженням майна і управлінням майном осіб, які перебувають під опікою та піклуванням).*

*Однією з економічних складових ролі органів місцевого самоврядування в особі їх виконавчих органів у контексті питання опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, є здійснення відповідних повноважень працівниками цих органів за рахунок коштів заробітної плати без додаткових доплат суто за ведення питань опіки та піклування над повнолітніми особами.*

*Виходячи зі змісту повноважень органів опіки та піклування, ці органи у визначений ними спосіб мають здійснювати контроль також за здійсненням опіки та піклування над повнолітніми особами спеціальними закладами.*

**Ключові слова:** орган місцевого самоврядування, орган опіки та піклування, опікун, піклувальник, недієздатна особа, особа, дієздатність якої обмежена, майнові права, немайнові права.

**Tytykalo R.**  
**Authorities and competence of local government bodies in the field of guardianship and care of adults in Ukraine**

*This article describes the powers and competence of local self-government bodies in the field of guardianship and care of adults in Ukraine.*

*The existing legislative regulation of the organization and activity of local self-government bodies as bodies of guardianship does not fully resolve the issue of determining the legal status of such bodies in general and their socio-economic role in the researched area in particular. Guardianship and guardianship bodies remain impersonal and undefined in the structure of local state authorities and local self-government bodies, which is a significant obstacle on the way to achieving the goal of guardianship and guardianship.*

*The legislative basis and practical organization of the activities of local self-government bodies during their exercise of powers of guardianship and care over adults are characterized. Relevant duties have been defined and analyzed, which, based on the results of the study, are proposed to be classified into three main groups:*

*to ensure, protect and defend the rights and legitimate interests of adults who need guardianship or care;*

*from the control and supervision of the activities of other than the guardianship and guardianship bodies of subjects of guardianship and guardianship (guardians, custodians and special institutions);*

*from control and supervision of property preservation and property management of persons under guardianship and care).*

*One of the economic components of the role of local self-government bodies in the person of their executive bodies in the context of the issue of guardianship and care of adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited is the exercise of relevant powers by employees of these bodies at the expense of salary funds without additional payments purely for the management of guardianship matters and care of adults.*

*Based on the content of the powers of the guardianship and guardianship bodies, these bodies, in the manner determined by them, must also control the guardianship and guardianship of adults by special institutions.*

**Keywords:** *local self-government body, body of guardianship and guardianship, guardian, custodian, incapacitated person, person whose legal capacity is limited, property rights, non-property rights.*

**Постановка проблеми.** В Україні проживає значна кількість осіб із психічними та інтелектуальними порушеннями (наприклад, Всесвітня організація охорони здоров'я говорила про 8 млн українців із психічними порушеннями на кінець 2020 р. [1]), частка з яких має правовий статус недієздатності чи обмеженої дієздатності (близько 50 тис. осіб).

Одним із національних засобів (також широко застосовуваний у багатьох країнах світу) забезпечення зазначеним категоріям людей сприятливих умов життєдіяльності є інститут опіки та піклування. Його функціонування безпосередньо пов'язане з діяльністю органів місцевого самоврядування, які в умовах децентралізації в нашій державі з кожним днем набувають все більшої значимості загалом та в контексті соціально-економічного впливу на сферу опіки та піклування над повнолітніми особами зокрема.

**Мета статті** – розкриття повноважень та компетенції органів місцевого самоврядування у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами в Україні.

**Стан дослідження.** Проблематикою ролі та значенням органів місцевого самоврядування в системі органів державної влади займалися: В. Б. Авер'янова, В. Ф. Погорілко, Ю. С. Шемчушенко, М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина, О. В. Батанов, М. А. Баймуратов, В. А. Григор'єв, І. С. Щебетун, П. А. Трачук, В. С. Костицький.

**Виклад основного матеріалу.** Статтею 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення в установленому законодавством порядку питань опіки і піклування віднесено до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Принагідно, за визначенням ст. 1 зазначеного Закону, делегованими є повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [2]. У випадку зі сферою опіки та піклування над повнолітніми особами відповідне повноваження є повноваженням органу виконавчої влади, наданим органам місцевого самоврядування.

Таке делегування передбачає підзвітність та підконтрольність відповідним органам виконавчої влади в частині вирішення виконавчими органами органів місцевого самоврядування питань опіки та піклування, зокрема й над повнолітніми особами. Водночас обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації та виконавчі органи вищестоящих рад здійснюють керівництво органами опіки та піклування і контроль за їх діяльністю. Відповідну їх функцію визначено підпунктом 1.9 пункту 1 Правил [3].

Також важливо зазначити, що однією з економічних складових ролі органів місцевого самоврядування в особі їх виконавчих органів у контексті питання опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, є здійснення відповідних повноважень працівниками цих органів за рахунок коштів заробітної плати без додаткових доплат суто за ведення питань опіки та піклування над повнолітніми особами.

Згідно з підпунктом 1.4 пункту 1 Правил [3] безпосереднє ведення справ щодо опіки та піклування покладається в межах їх компетенції на відповідні відділи й управління місцевої державної адміністрації районів, районів міст Києва й Севастополя, виконавчих органів міських чи районних у містах рад. У селищах і селах справами опіки й піклування безпосередньо відають виконавчі органи селищних і сільських рад.

Щодо структурної одиниці, відповідальної за питання опіки та піклування над повнолітніми особами, має визначатися керівник конкретного органу опіки та піклування. На практиці питаннями опіки та піклування займаються переважно структурні підрозділи з питань соціального захисту населення та охорони здоров'я, або ж відповідні обов'язки покладаються навіть на бібліотекарів (щоправда у випадку з бібліотекарами ситуації швидше виняток, аніж правило).

Для допомоги в роботі підпунктом 1.6 пункту 1 Правил передбачено створення при органах опіки та піклування опікунських рад із дорадчими функціями. До їх складу входять депутати, представники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і громадськості [3].

Аналіз зазначених на початку цієї статті нормативно-правових актів] дає можливість виокремити такі повноваження вказаних органів:

- отримання повідомлення про фізичних осіб, які потребують опіки або піклування.
- Вважаємо, що до фізичних та юридичних осіб, які в разі виявлення повнолітніх осіб, які потребують опіки чи піклування, зобов'язані негайно повідомити про це відповідні органи опіки і піклування, належать, окрім іншого, близькі родичі та інші особи, лікувально-профілактичні установи психіатричного профілю, судові органи, органи внутрішніх справ, органи реєстрації актів цивільного стану, нотаріальні контори, інші установи та організації, яким стало відомо про повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування;
- звернення до суду із заявою про:
  - обмеження цивільної дієздатності фізичної особи;
  - визнання фізичної особи недієздатною;
  - звільнення від повноважень опікуна або піклувальника в разі невиконання такою особою своїх обов'язків, порушення прав підопічного, а також у разі поміщення підопічного до закладу охорони здоров'я або закладу соціального захисту;
  - скасування рішення суду про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, цивільна дієздатність якої була обмежена;
  - скасування рішення суду про визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, яка була визнана недієздатною, в разі її видужання або значного поліпшення її психічного стану;
  - подання до суду клопотання про продовження строку дії рішення про визнання фізичної особи недієздатною;
  - подання до суду подання про:
    - можливість призначення особи опікуном або піклувальником повнолітньої недієздатної особи або особи, цивільна дієздатність якої обмежена.

Передусім у контексті цього повноваження зазначимо, що на сьогодні на законодавчому рівні не визначено чіткого переліку документів, на підставі яких орган опіки та піклування готує подання до суду для призначення особи опікуном чи піклувальником повнолітньої недієздатної особи або особи, дієздатність якої обмежена. Тому перелік таких документів може визначатися або конкретними органами опіки та піклування, або їх вищестоящими органами з урахуванням законодавчих вимог до особи опікуна та піклувальника.

Також зауважимо, що до 22 березня 2005 р., коли набули чинності зміни, внесені до ст. 60 ЦКУ Законом України від 3 березня 2005 р. № 2450-VI «Про внесення змін до Цивільного кодексу України» [4], призначення опікунів та піклувальників недієздатним особам та особам, дієздатність яких обмежена, здійснювалося органами опіки та піклування.

Крім того, ст. 138 Кодексу про шлюб та сім'ю України (втратив чинність 1 січня 2004 р.) [5] передбачала можливість призначення піклувальника повнолітній дієздатній особі, яка не може за станом здоров'я самостійно захищати свої права і виконувати свої обов'язки, на її прохання (на сьогодні діє інститут помічника, механізм функціонування якого регламентовано статтею 78 ЦКУ). Отже, органи опіки та піклування мали право приймати відповідні рішення лише до 1 січня 2004 р. Тому важливо зазначити, що на сьогодні підстави та порядок звільнення піклувальників передбачено ст. 75 ЦКУ. Як вбачається зі змісту частини першої зазначеної статті, орган опіки та піклування, у разі якщо він призначив піклувальника, може своїм рішенням звільнити особу від повноважень піклувальника на підставі її заяви.

- надання дозволу:
- опікуну на вчинення правочинів щодо: а) відмови від майнових прав підопічного; б) видання письмових зобов'язань від імені підопічного; в) укладення договорів, які підлягають нотаріальному по-

свідченню та (або) державній реєстрації, в т. ч. договорів щодо поділу або обміну житлового будинку, квартири; г) укладення договорів щодо іншого цінного майна;

– піклувальнику на надання згоди на вчинення підопічним правочинів щодо: а) відмови від майнових прав підопічного; б) видання письмових зобов'язань від свого імені; в) укладення договорів, які підлягають нотаріальному посвідченню та (або) державній реєстрації, в т. ч. договорів щодо поділу або обміну житлового будинку, квартири; г) укладення договорів щодо іншого цінного майна.

Важливо зауважити, що правочин, вчинений без дозволу органу опіки та піклування, є нікчемним. На вимогу заінтересованої особи такий правочин може бути визнаний судом дійсним, якщо буде встановлено, що він відповідає інтересам фізичної особи, над якою встановлено опіку або піклування [6];

– звільнення;

– особи за її заявою від повноважень опікуна або піклувальника, якщо відповідний орган опіки та піклування призначив опікуна або піклувальника;

– за заявою особи, над якою встановлено піклування, піклувальника від його повноважень, якщо відповідний орган опіки та піклування призначив піклувальника;

– здійснення опіки або піклування над повнолітньою особою до призначення їй опікуна чи піклувальника або до поміщення такої особи до спеціального закладу;

– вимагання звітів від опікунів та піклувальників.

У контексті зазначеного повноваження органів місцевого самоврядування, пов'язаного зі звітуванням опікунів та піклувальників, зазначимо про солідарність із позицію М. С. Бойка щодо того, що на органи опіки та піклування не покладено обов'язку перевірки щорічних звітів у натурі. Тому лише в деяких випадках ці органи можуть вчасно помітити недбалість або умисел опікунів і, відсторонивши їх від виконання опікунських обов'язків, попередити загибель чи пошкодження майна. Крім цього, констатування невірних дій опікунів, які вже заподіяли збитки підопічному, майже ніколи не допомагає їх відшкодуванню. Справа в тому, що опікун зазвичай немає достатньо коштів для відшкодування заподіяної шкоди. З метою захисту майнових інтересів підопічних опікунська рада перевіряє звіт із точки зору правильності розрахунків та фактичної правильності, може виправляти та доповнювати звіт. Водночас законодавство передбачає, що вимоги, які є спірними у відносинах між опікуном і підопічним, можуть бути пред'явлені до розгляду в судовому порядку ще до закінчення відносин з опіки [1];

– розгляд скарг на дії опікунів та піклувальників;

– здійснення нагляду за діяльністю опікунів та піклувальників;

– здійснення контролю за діяльністю опікунів та піклувальників.

Щодо контролю за діяльністю опікунів та піклувальників, з огляду на певні фінансові аспекти відповідних правовідносин та їх значимість у контексті захисту майнових прав повнолітніх осіб, над якими здійснюється опіка та піклування, потрібно зазначити. Такий контроль спрямований на здійснення перевірки відповідності діяльності опікунів і піклувальників національному законодавству та переконання у відсутності ризиків для їх підопічних. Згідно з підпунктом 4.14 пункту 4 Правил [3], контроль за діяльністю опікунів і піклувальників здійснюють органи опіки та піклування із залученням громадськості шляхом планових відвідувань осіб, які перебувають під опікою (піклуванням). Періодичність відвідувань устанавлюється окремим графіком, але не рідше ніж раз на рік, крім першої перевірки, яка проводиться через три місяці після встановлення опіки і піклування. Графік має встановлюватися конкретним органом опіки та піклування. За потреби розгляд результатів перевірок виноситься на засідання опікунської ради для вжиття відповідних заходів. Формою здійснення контролю за діяльністю опікунів та піклувальників є також збір, аналіз і перевірка звітів опікунів та піклувальників. Питання звітування про здійснення опіки та піклування врегульовано підпунктом 4.11 пункту 4 Правил [3].

Крім того, згідно зі змістом повноважень органів опіки та піклування, ці органи у визначений ними спосіб мають також контролювати здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами спеціальними закладами;

– ухвалення рішення про влаштування до психоневрологічного інтернату недієздатних осіб;

– здійснення повноважень у сфері запобігання та протидії домашньому насильству щодо недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена;

– встановлення опіки над майном особи, над якою встановлено опіку чи піклування, що знаходиться не за місцем проживання такої особи.

Законодавством не конкретизовано умови встановлення опіки над майном. Як правило, норми ст. 74 ЦКУ застосовуються в разі здійснення опіки або піклування над недієздатною особою або особою, ді-

ездатність якої обмежена, органом опіки та піклування чи спеціальним закладом за умови, що опікуна чи піклувальника особі не призначено. Встановлення опіки над майном оформлюється рішенням (розпорядженням) органу опіки та піклування;

– оформлення належних документів щодо особи підопічного та щодо майна, над яким устанавлюється опіка;

– оскарження до суду дій виконавця заповіту, якщо вони не відповідають законодавству та порушують інтереси недієздатних спадкоємців;

– ведення обліку щодо осіб, які потребують опіки та піклування.

**Висновки.** Наявна законодавча регламентація організації і діяльності органів місцевого самоврядування як органів опіки та піклування не повною мірою вирішує питання щодо визначення правового статусу таких органів, зокрема їх соціально-економічної ролі в досліджуваній сфері. Органи опіки та піклування все ще неперсоніфіковані й не визначені в структурі місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що є суттєвою перешкодою на шляху до досягнення мети опіки та піклування.

### Список використаних джерел

1. Бойко М. С. Правові основи захисту цивільних майнових прав обмежено дієздатних та недієздатних осіб. *Форум права*. 2009. № 3. С. 67–73. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2009\\_3\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_3_12) (дата звернення: 25.01.2023).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР.
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> (дата звернення: 25.01.2023).
4. 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> (дата звернення: 25.01.2023).
5. Кодекс про шлюб та сім'ю України (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2006-07#Text> (дата звернення: 25.01.2023).
6. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 25.01.2023).

### References

1. Boiko, M. S. (2009). Pravovi osnovy zakhystu tsyvilnykh mainovykh prav obmezhenno diiezdatnykh ta nediezdatnykh osib. [The legal basis for the protection of civil property rights is limited to capable and incapacitated persons]. *Forum prava*, 3, 67–73. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2009\\_3\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2009_3_12) [in Ukrainian]
2. *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [On local self-government in Ukraine]* (1997, May 21). *Zakon Ukrainy* № 280/97-VR [in Ukrainian]
3. *Pro zatverdzhennia Pravyly opiky ta pikluvannia [On the approval of the Rules of custody and care]*. (1999, May 26). *Nakaz Derzhavnoho komitetu Ukrainy u spravakh simi ta molodi, Ministerstva osvity Ukrainy, Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy, Ministerstva pratsi ta sotsialnoi polityky Ukrainy* №34/166/131/88. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99#Text> [in Ukrainian].
4. *Pro vnesennia zmin do Tsyvilnoho kodeksu Ukrainy [On amendments to the Civil Code of Ukraine]*. (2005, March 3). *Zakon Ukrainy* № 2450-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2450-15#Text> [in Ukrainian]
5. *Kodeks pro shliub ta simiu Ukrainy. [Marriage and Family Code of Ukraine]*. (1969, June 20) (vtratyv chynnist). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2006-07#Text> [in Ukrainian]
6. *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukraine]*. (2003, January 16). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> [in Ukrainian]

Стаття надійшла до редакції 17.02.2023