

**БОДНАР Т. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної  
академії правових наук України,  
професор кафедри цивільного права  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)

УДК 347.163+347.644

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2022.2.06>

### ДЕЯКІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З МАЙНОВИМИ ПРАВАМИ ДИТИНИ

У статті досліджуються повноваження органів опіки та піклування, пов'язані з охороною та захистом майнових прав дитини, зокрема, в частині надання зазначеними органами дозволів на вчинення правочинів щодо майна малолітньої дитини. Уточнено перелік цих органів відповідно до Конституції України. Виявлено, що положення низки нормативно-правових актів з питань діяльності органів опіки та піклування в Україні в ряді випадків дублюють одне одного, не узгоджені між собою, містять суперечності в правовому регулюванні охорони та захисту майнових прав дитини.

З метою усунення цих вад пропонується прийняти закон «Про опіку та піклування в Україні», в якому, зокрема, визначити повноваження Державної служби України у справах дітей як центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав дітей, а також розмежувати повноваження органів опіки і піклування, що встановлюються над дітьми, і органів опіки та піклування над іншими фізичними особами. Прийняття закону «Про опіку та піклування в Україні» зумовить внесення відповідних змін до оновленого ЦК України шляхом виключення з нього тих норм про опіку та піклування, що носять публічно-правовий характер, а також до СК України шляхом включення до нього бланкетних норм.

Виділено дві групи повноважень органів опіки та піклування, що стосуються майнових прав дитини: надання дозволів на вчинення правочинів щодо її майнових прав та встановлення опіки над майном дитини. При цьому зазначається, що процедура отримання дозволу щодо вчинення правочинів, зазначених в ст. 71 ЦК України, більш-менш докладно врегульована Порядком провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, проте стосується вона лише дозволів на відчуження майна дитини та дозволів на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини.

Висловлено думку, що наділення органів опіки та піклування дискреційними повноваженнями у випадках, встановлених абз. 1 ч. 5 ст. 177 СК України, може призвести до недотримання ними розроблених Комітетом Міністрів Ради Європи принципів здійснення дискреційних повноважень таких, зокрема, як: об'єктивність та неупередженість; рівність перед законом; пропорційність, а в кінцевому рахунку – до порушення майнових прав дитини. У зв'язку з цим запропоновано зміни до зазначеної статті.

**Ключові слова:** органи опіки та піклування, надання дозволів на вчинення правочинів, встановлення опіки над майном дитини.



**Bodnar T. V. Some issues of the activities of the guardians' custodies and care associated with the property rights of the child**

The article examines the powers of guardianship and custody authorities related to the protection and safeguarding of the property rights of the child, in particular, in terms of granting permission by these bodies to guardians to engage in transactions concerning the property of a minor child. The list of these bodies has been clarified in accordance with the Constitution of Ukraine. It was found that the provisions of a number of regulations on the activities of guardianship authorities in Ukraine in some cases duplicate each other, inconsistent with each other, contain contradictions in the legal regulation of protection and protection of property rights of the child.

In order to eliminate these shortcomings, it is proposed to adopt the Law "On Guardianship and Care in Ukraine", which, in particular, defines the powers of the State Service of Ukraine for Children as the central executive body in the field of protection of children's rights. established over children, and guardianship and custody of other individuals. Adoption of the Law "On Guardianship and Care in Ukraine" will require appropriate amendments to the updated Civil Code of Ukraine by excluding from it those rules on guardianship and care that are public law, as well as to the FC of Ukraine by including blanket rules.

There are two groups of powers of guardianship authorities concerning the property rights of the child: issuing permits for transactions on the child's property rights and establishing guardianship over the child's property. It is noted that the procedure for obtaining permission to commit transactions referred to in Art. 71 of the Civil Code of Ukraine, more or less regulated in detail by the Procedure for guardianship and custody of activities related to the protection of children's rights, but it applies only to permits for alienation of child property and permits for real estate transactions.

The opinion is expressed that endowment of guardianship and custody bodies with discretionary powers in the cases established by para. 1 h. 5 st. 177 of the FC of Ukraine, may lead to non-compliance with the principles of exercise of discretionary powers developed by the Committee of Ministers of the Council of Europe, such as: objectivity and impartiality; equality before the law; proportionality, and ultimately – to the violation of the property rights of the child. Therefore, changes to this article have been proposed.

**Key words:** *guardianship authorities, issuing permits for transactions, establishing custody of the child's property.*

**Вступ.** Закріпивши право дитини на майно, стаття 17 Закону України від 26 квітня 2001 р. «Про охорону дитинства» [1], визначила в загальному вигляді повноваження органів опіки та піклування, що стосуються майна дитини. Положення ч. 3 ст. 17 цього Закону про те, що батьки або особи, які їх замінюють, не мають права без дозволу органу опіки та піклування вчиняти правочини щодо нерухомого майна, право власності на яке належить дитині, а у випадках, визначених законом, – також щодо нерухомого майна, право користування яким належить дитині, відмовлятися від належних дитині майнових прав, зобов'язуватися від імені дитини порукою чи видавати письмові зобов'язання в дещо зміненій редакції, але без зміни суті цієї норми, встановлені, зокрема, ч. 1 ст. 71 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) та ч. 2 ст. 177 Сімейного кодексу України (далі – СК України).

Отже, повноваженням органів опіки та піклування, що стосуються майнових прав дитини, в законодавстві відведене важливе місце. Проте, незважаючи на це, діяльності зазначених органів в наукових публікаціях уваги майже не приділялося.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження повноважень органів опіки та піклування, пов'язаних з охороною та захистом майнових прав дитини, зокрема, в частині надання цими органами дозволів опікунам на вчинення правочинів щодо майна малолітньої дитини.



**Результати дослідження.** Відповідно до ч. 1 ст. 56 ЦК України органами опіки та піклування є районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад. Аналогічний перелік органів опіки та піклування містить ч. 1 ст. 11 Закону України від 13 січня 2005 р. «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [2].

Разом з тим, згідно з абз. 1 пункту 3 Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866 (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 585) [3], органами опіки та піклування є також виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад, у тому числі об'єднаних територіальних громад [курсив наш. – Т.Б.]. Зазначимо, однак, що створення об'єднаних територіальних громад відповідно до Закону України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4], та їх виконавчих органів не супроводжувалося внесенням змін до Конституції України та Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] стосовно найменування нових представницьких органів та їх виконавчих органів.

Відповідно до ч. 2 ст. 56 ЦК України права та обов'язки органів, на які покладено здійснення опіки та піклування, щодо забезпечення прав та інтересів фізичних осіб, які потребують опіки та піклування, встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами.

Оскільки в подальшому йтиметься про діяльність органів опіки та піклування, пов'язану з майновими правами дитини, ми не розглядатимемо тут діяльність зазначених органів, що стосується інших фізичних осіб, які потребують опіки та піклування.

Відповідно до ч. 1 ст. 243 СК України опіка, піклування встановлюється над дітьми-сиротами і дітьми, позбавленими батьківського піклування. При цьому опіка встановлюється над дитиною, яка не досягла 14 років, а піклування – над дитиною у віці від 14 до 18 років (ч. 2 ст. 243 СК України).

Звертає на себе увагу значна кількість нормативно-правових актів з питань діяльності органів опіки та піклування та регулювання їх відносин з учасниками сімейних відносин, що, на жаль, у деяких випадках призводить до непотрібного дублювання одних і тих самих норм в різних нормативно-правових актах, неузгодженостей та суперечностей їх положень в частині, що стосується як охорони, так і захисту майнових прав дитини.

Крім дублювання норм щодо повноважень органів опіки та піклування в Законі України «Про охорону дитинства», Цивільному та Сімейному кодексах, дублювання низки норм щодо опіки та піклування має місце і в самих ЦК України та СК України. І хоч відносини щодо опіки та піклування над дітьми регулюються нормами Глави 19 СК України, згідно з ч. 4 ст. 249 СК України цивільні права та обов'язки опікуна, піклувальника встановлюються ЦК України.

Значними вадами характеризуються і деякі підзаконні нормативно-правові акти. Так, чинні Правила опіки та піклування, затверджені 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 [6], суперечать як ЦК України та СК України, так і окремим підзаконним нормативно-правовим актам. Зокрема, в них до цього часу вживається термін «неповнолітні» як загальний для дітей віком до 15 років, так і для дітей від 15 до 18 років, тоді як чинні ЦК України та СК України вживають терміни «малолітня дитина» (віком до 14 років) та «неповнолітня дитина» (віком від 14 до 18 років).

В Правилах є й інші терміни, що не узгоджуються з чинними ЦК України та СК України: «угоди» (п.п. 4.4, 4.6, 4.7 тощо), «нотаріальне засвідчення» та «спеціальна реєстрація» (п. 4.7), «зацікавлені особи» (п. 4.13), або із Законом України «Про прокуратуру»: «опротестовані прокурором» (п. 4.13). Положення пункту 4.12 Правил про те, що обов'язки з опіки та



піклування опікунами та піклувальниками виконуються безоплатно, суперечить ст. 73 ЦК України та ч. 5 ст. 249 СК України, згідно з якими підстави для виникнення права на оплату послуг опікуна та піклувальника, її розмір і порядок виплати встановлюються Кабінетом Міністрів України.

В пункті 2.2 Правил помилково замість терміну «піклування» вжито термін «опіка».

Ці та інші неузгодженості та суперечності Правил опіки та піклування, на наш погляд, є безумовною підставою для їх суттєвого оновлення. Проте, враховуючи, що згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, правовий статус органів опіки та піклування доцільно було б врегулювати в законі «Про опіку та піклування в Україні», в якому розмежувати повноваження органів опіки і піклування, що встановлюються над дітьми, і органів опіки та піклування над іншими фізичними особами. Відповідним чином таке розмежування доцільно провести і в підзаконних нормативно-правових актах (бажано у формі постанов Уряду), прийнятих відповідно до запропонованого закону.

Прийняття запропонованого закону також дасть змогу врегулювати в ньому повноваження Державної служби України у справах дітей як центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав дітей, створення якого передбачено у зверненні Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2021 р. № 6135.

Очевидно, що прийняття запропонованого закону зумовить потребу у виключенні з оновленого ЦК України тих норм про опіку та піклування, що мають публічно-правовий характер, а також у включенні до СК України бланкетних норм щодо опіки та піклування.

Виходячи зі змісту чинного цивільного та сімейного законодавства, можна виділити **дві групи** повноважень органів опіки та піклування, що стосуються майнових прав дитини: надання дозволів на вчинення правочинів щодо її майнових прав та встановлення опіки над майном дитини.

При цьому залежно від виду майнових прав дитини можна виділити такі дозволи на вчинення правочинів опікуном:

- щодо відмови від майнових прав підопічного;
- щодо видання письмових зобов'язань від імені підопічного;
- щодо укладення договорів, які підлягають нотаріальному посвідченню та (або) державній реєстрації, в тому числі договорів щодо поділу або обміну житлового будинку, квартири;
- щодо укладення договорів щодо іншого цінного майна;
- щодо управління нерухомим майном або майном, яке потребує постійного управління, власником якого є підопічна недієздатна особа;
- щодо передання нерухомого майна або майна, яке потребує постійного управління, власником якого є підопічна недієздатна особа, в управління іншій особі за договором;

Здійснюючи управління майном дитини, опікун зобов'язаний дбати про збереження та використання майна підопічного в його інтересах. Якщо малолітня особа може самостійно визначити свої потреби та інтереси, опікун, здійснюючи управління її майном, повинен враховувати її бажання.

Опікун самостійно здійснює витрати, необхідні для задоволення потреб підопічного, за рахунок пенсії, аліментів, відшкодування шкоди у зв'язку з втратою годувальника, допомоги на підопічну дитину та інших соціальних виплат, призначених на підопічну дитину відповідно до законів України, доходів від майна підопічного тощо.

Водночас, відповідно до ст. 71 ЦК України опікун не має права без дозволу органу опіки та піклування:

- 1) відмовитися від майнових прав підопічного;
- 2) видавати письмові зобов'язання від імені підопічного;
- 3) укладати договори, які підлягають нотаріальному посвідченню та (або) державній реєстрації, в тому числі договори щодо поділу або обміну житлового будинку, квартири;



4) укладати договори щодо іншого цінного майна.

Піклувальник має право дати згоду на вчинення зазначених правочинів, лише з дозволу органу опіки та піклування.

Процедура отримання дозволу щодо вчинення правочинів, зазначених в ст. 71 ЦК України, більш-менш докладно врегульована Порядком провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, проте стосується вона лише дозволів на відчуження майна дитини та дозволів на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини.

Для **відчуження майна дитини** опікуни або піклувальники подають службі у справах дітей за місцем знаходження майна такі документи: 1) заяву кожного з батьків (опікунів, піклувальників); 2) копію паспорта громадянина України, тимчасового посвідчення громадянина України, паспортного документа іноземця; 3) копію реєстраційного номера облікової картки платника податків (у разі наявності); 4) документ, що підтверджує право власності (користування) дитини на відчужуване майно; 4) витяг з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, виданий відповідно до законодавства; 5) копію свідоцтва про народження дитини; 6) довідку з місця проживання, про склад сім'ї та реєстрацію або витяг з домової книги; 6) копію рішення про встановлення опіки над дитиною (для опікунів, піклувальників); 7) копію рішення про встановлення опіки над майном дитини (для опікунів, піклувальників); 8) копію свідоцтва про укладення або розірвання шлюбу між батьками дитини (у разі наявності).

Такі самі документи батьки, опікуни або піклувальники подають службі у справах дітей для здійснення правочинів щодо нерухомого майна дитини. Служба у справах дітей розглядає протягом 10 робочих днів подані документи та з'ясовує наявність (відсутність) обставин, що можуть бути підставою для відмови у наданні дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини (зазначимо, що строк розгляду документів, поданих для отримання дозволу на відчуження майна дитини в Порядку не визначений).

У разі виїзду сім'ї на постійне місце проживання за кордон до зазначених документів додається довідка управління (відділу) у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб за місцем реєстрації сім'ї.

Що стосується переліків документів, які мають надаватися для отримання дозволів опікунами на вчинення правочинів: щодо відмови від майнових прав підопічного; щодо видання письмових зобов'язань від імені підопічного; щодо укладення договорів, які підлягають нотаріальному посвідченню та (або) державній реєстрації, в тому числі договорів щодо поділу або обміну житлового будинку, квартири; щодо укладення договорів щодо іншого цінного майна; щодо управління нерухомим майном або майном, яке потребує постійного управління, власником якого є підопічна недієздатна особа, то вони визначені відповідними Типовими інформаційними картками адміністративних послуг, затвердженими наказом Міністерства соціальної політики України від 18 березня 2021 р. № 136 [7].

Цим же наказом затверджені і Типові інформаційні картки адміністративних послуг щодо надання дозволів піклувальниками.

У випадках, передбачених ч. 5 ст. 177 СК України органи опіки та піклування **можуть відмовити** [виділено нами. – Т.Б.] у наданні дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини з одночасним зверненням до нотаріуса для накладення заборони відчуження такого майна, якщо ними встановлено, що:

1) мати та/або батько дитини, які (яка, який) звернулися за дозволом, позбавлені судом батьківських прав відповідно до ст. 164 СК України;

2) судом, органом опіки та піклування або прокурором постановлено (прийнято) рішення про відібрання дитини від батьків (або того з них, який звернувся за дозволом) без позбавлення їх батьківських прав відповідно до ст. 170 СК України;

3) до суду подано позов про позбавлення батьків дитини (або того з них, який звернувся за дозволом) батьківських прав особами, зазначеними у ст. 165 СК України;



4) особа, яка звернулася за дозволом, повідомила про себе неправдиві відомості, що мають суттєве значення для вирішення питання про надання дозволу чи відмову в його наданні;

5) між батьками дитини немає згоди стосовно вчинення правочину щодо нерухомого майна дитини;

6) між батьками дитини або між одним з них та третіми особами існує судовий спір стосовно нерухомого майна, за дозволом на вчинення правочину щодо якого звернулися батьки дитини (або один з них);

7) вчинення правочину призведе до звуження обсягу існуючих майнових прав дитини та/або порушення охоронюваних законом інтересів дитини.

Видається, що наділення в цьому випадку органів опіки та піклування дискреційними повноваженнями може призвести до недотримання ними розроблених Комітетом Міністрів Ради Європи принципів здійснення дискреційних повноважень таких, зокрема, як: об'єктивність та неупередженість; рівність перед законом; пропорційність, а в кінцевому рахунку – до порушення майнових прав дитини.

Виходячи з цього, в абз. 1 ч. 5 ст. 177 СК України слова «можуть відмовити» доцільно замінити словом «відмовляють».

При цьому слід мати на увазі, що рішення органів опіки та піклування про надання дозволу на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини або відмову у його наданні може бути оскаржено до суду.

Для прийняття рішення про **встановлення опіки над майном** дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, служба у справах дітей подає такі документи: 1) копію рішення про влаштування дитини; 2) опис майна, над яким встановлюється опіка; 3) документи, які підтверджують право власності дитини на майно; 4) акт обстеження житлово-побутових умов потенційного опікуна над майном та висновок про можливість виконання ним обов'язків опікуна; 5) заяву опікуна, піклувальника дитини про відмову бути опікуном над майном дитини, засвідчену нотаріально або написану ним власноручно в присутності посадової особи, яка здійснює прийом документів, про що робиться позначка на заяві із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові, підпису посадової особи та дати.

Особі, яка призначається опікуном над майном дитини, служба у справах дітей за місцем знаходження майна видає рішення про встановлення опіки над майном, копію опису майна дитини, копії документів, які підтверджують право власності дитини на майно, та забезпечує передачу їм майна дитини на підставі акта приймання-передачі.

Акт приймання-передачі майна складається у двох примірниках, підписується усіма особами, які були присутні під час його складання. Один примірник акта зберігається в службі у справах дітей за місцем знаходження майна, другий передається опікуну над майном.

У разі втрати дитиною статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, досягнення дитиною повноліття, надання дитині або набуття нею повної цивільної дієздатності, відмови опікуна над майном від виконання своїх обов'язків, смерті опікуна над майном, смерті дитини районна, районна у містах Києві та Севастополі держадміністрація, виконавчий орган міської, районної у місті (у разі утворення) ради, сільської, селищної ради приймає рішення про припинення опіки над майном.

Наслідком неналежного виконання своїх обов'язків опікуном над майном дитини може бути звільнення його від виконання обов'язків за рішенням органу, який призначив його опікуном. У разі припинення опіки над майном або звільнення опікуна від його обов'язків служба у справах дітей за місцем знаходження майна зобов'язана протягом п'яти днів прийняти від опікуна майно дитини за актом приймання-передачі.

Однак, жодних заходів, спрямованих на відновлення порушених майнових прав дитини внаслідок неналежного виконання своїх обов'язків опікуном над майном дитини закон не передбачає.



Важливим аспектом діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної з майновими правами дитини є захист її житлових прав, проте це питання може бути предметом окремого дослідження.

**Висновки.** Проведене в цій статті дослідження діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної з майновими правами дитини, дає підстави для деяких висновків, зокрема:

1. Положення нормативно-правових актів з питань діяльності органів опіки та піклування в Україні в ряді випадків дублюють одне одного, не узгоджені між собою, містять суперечності в правовому регулюванні охорони та захисту майнових прав дитини.

Усунення цих вад доцільно здійснити, зокрема, шляхом прийняття закону «Про опіку та піклування в Україні», в якому, зокрема, визначити повноваження Державної служби України у справах дітей як центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав дітей, а також розмежувати повноваження органів опіки і піклування, що встановлюються над дітьми, і органів опіки та піклування над іншими фізичними особами. Відповідним чином таке розмежування доцільно провести і в підзаконних нормативно-правових актах (бажано у формі постанов Уряду), прийнятих відповідно до запропонованого закону.

2. Прийняття закону «Про опіку та піклування в Україні» зумовить внесення відповідних змін до оновленого ЦК України шляхом виключення з нього тих норм про опіку та піклування, що носять публічно-правовий характер, а також до СК України шляхом включення до нього бланкетних норм.

3. Наділення органів опіки та піклування дискреційними повноваженнями у випадках, встановлених абз. 1 ч. 5 ст. 177 СК України, може призвести до недотримання ними розроблених Комітетом Міністрів Ради Європи принципів здійснення дискреційних повноважень таких, зокрема, як: об'єктивність та неупередженість; рівність перед законом; пропорційність, а в кінцевому рахунку – до порушення майнових прав дитини. У зв'язку з цим пропонуємо в абз. 1 ч. 5 ст. 177 СК України слова «можуть відмовити» замінити словом «відмовляють».

#### **Список використаних джерел:**

1. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text>
2. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13 січня 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2342-15#Text>
3. Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-п#Text>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
6. Правила опіки та піклування: затверджені 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99#Text>
7. Про затвердження типових інформаційних карток адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення: Наказ Міністерства соціальної політики України від 18 березня 2021 р. № 136. URL: [www.msp.gov.ua > documents > PrintVersion](http://www.msp.gov.ua/documents/PrintVersion)

