

СОЦЬКА А. М.,

кандидат юридичних наук,
заступник завідувача відділу
(Офіс Президента України),
старший викладач кафедри філософії,
права та соціально-гуманітарних
дисциплін
(Національна академія статистики),
радник Голови
(Національна Асамблея людей
з інвалідністю України)

УДК 342.9:347.1

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.20>

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН ЗІ ЗДІЙСНЕННЯ ОПІКИ НАД МАЙНОМ ПОВНОЛІТНІХ НЕДІЄЗДАТНИХ ОСІБ ТА ОСІБ, ДІЄЗДАТНІСТЬ ЯКИХ ОБМЕЖЕНА

Авторкою у статті досліджено теоретичний, законодавчий та інституційний аспекти здійснення опіки над майном повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена. Зокрема проаналізовано зміст правових норм Цивільного кодексу України і Правил опіки та піклування, якими регламентується відповідне питання. Виокремлено три моменти, які законодавець закріпив у названих нормативно-правових актах, пов'язані з місцезнаходженням майна, щодо якого може бути прийняте рішення про встановлення опіки, та місцем проживання (перебування) його власника і суб'єктами прийняття відповідних рішень. Наведено невичерпний перелік неврегульованих на законодавчому рівні питань, пов'язаних із досліджуваною темою. Окрім іншого, вони стосуються необхідності визначення механізму встановлення, здійснення та припинення опіки над майном, призначення суб'єкта її здійснення та визначення його конкретних повноважень, здійснення контролю тощо. Досить детально у статті проаналізовано кожне з проблемних питань, а також сформульовано авторське бачення їх вирішення. Зокрема йдеться про застосування інституту опіки над майном до нерухомого майна та майна, яке потребує постійного управління; про наділення органів опіки та піклування конкретними повноваженнями приймати рішення про встановлення опіки над майном повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена, про призначення особи, яка її здійснюватиме, надавати інформаційно-консультативну підтримку суб'єктам здійснення опіки над відповідним майном, вести облік майна, над яким установлено опіку, контролювати здійснення опіки над майном тощо. Також наведено авторське розуміння змісту поняття опіки над майном повнолітньої особи, яка перебуває під опікою чи піклуванням. Зауважено, що досліджуване у статті питання потребує внесення змін до ЦКУ та затвердження Кабінетом Міністрів України порядку здійснення опіки над майном повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням.

Ключові слова: опіка над майном, повнолітня недієздатна особа, повнолітня особа, дієздатність якої обмежена, опікун, піклувальник, орган опіки та піклування, суб'єкт здійснення опіки над майном.



Sotska A. M. Peculiarities of the public administration of legal relations for the exercise of guardianship over the property of adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited

In the article, the author investigated the theoretical, legislative, and institutional aspects of guardianship over the property of adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited. In particular, the content of the legal norms of the Civil Code of Ukraine and the Guardianship and Care Rules, which regulate the relevant issue, were analyzed. Three points, which the legislator fixed in the mentioned legal acts, related to the location of the property, in respect of which a decision to establish guardianship can be made, and the place of residence (residence) of its owner and the subjects of making relevant decisions, are singled out. A non-exhaustive list of issues not regulated at the legislative level related to the researched topic is provided. Among other things, they relate to the need to determine the mechanism for establishing, implementing and terminating guardianship over property, appointing the subject of its implementation and determining his specific powers, exercising control, etc. Each of the problematic issues is analyzed in sufficient detail in the article, as well as the author's vision of their solution is formulated. In particular, it is about the application of the institution of guardianship of property to real estate and property that requires permanent management; on the granting of guardianship and guardianship bodies with specific powers to make decisions on the establishment of guardianship over the property of adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited, on the appointment of the person who will carry it out, to provide informational and advisory support to the subjects of guardianship over the relevant property, to keep records of the property, over which guardianship has been established, to monitor the guardianship of property, etc. The author's understanding of the concept of guardianship over the property of an adult who is under guardianship or guardianship is also given. It is noted that the issue investigated in the article requires amendments to the Civil Code of Ukraine and approval by the Cabinet of Ministers of Ukraine of the procedure for guardianship over the property of adults who are under guardianship and care.

Key words: *custody of property, an adult incapacitated person, an adult whose legal capacity is limited, guardian, custodian, body of guardianship and care, subject of guardianship of property.*

Постановка проблеми. Захист майнових прав особи, визнаної недієздатною чи обмеженої в дієздатності, є чи не найбільш значимою підставою для встановлення їй відповідного правового статусу та відповідно опіки чи піклування над нею. Саме зазначені права є одними з найчастіше порушуваних та такими, на які посягають чи не найбільше, і досить часто саме суб'єкти здійснення опіки чи піклування або члени сім'ї. Тому, інститут опіки над майном вкрай вагомий. Проте чи забезпечено на законодавчому рівні належну регламентацію механізму здійснення такої опіки та яким є адміністрування відповідних правовідносин?

Намір розібратися з питанням особливостей адміністрування правовідносин зі здійснення опіки над майном повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, і є метою цієї статті.

Стан дослідження. Питання опіки над майном було і є предметом вивчення багатьох науковців, серед яких М.С. Бойко, Д.О. Борисенко, І.С. Вольман, Н.А. Д'ячкова, Д.І. Єршова, В.М. Парасюк, Є.О. Харитонов, Г.Ф. Шершеневич та інші. Базою для аналізу окресленого в цій статті питання стали національне законодавство та наукові праці, зокрема, але не виключно, Н.С. Адаховської, а також досвід автора.

Виклад основного матеріалу. Питання адміністрування правовідносин зі здійснення опіки над майном повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена, має



два аспекти: теоретичний та законодавчий. Враховуючи специфіку цих векторів і потребу в аналізі законодавчого та інституційного забезпечення інституту опіки над майном повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, дослідження задекларованої теми розпочнемо з характеристики нормативно-правового регулювання.

Так, Цивільний кодекс України (далі – ЦКУ) містить статтю 74, нормами якої регламентовано питання опіки над майном. Зокрема встановлено, що якщо у особи, над якою встановлено опіку чи піклування, є майно, що знаходиться в іншій місцевості, опіка над цим майном встановлюється органом опіки та піклування за місцезнаходженням майна. Опіка над майном встановлюється також в інших випадках, встановлених законом [5]. Принагідно варто зауважити, що іншими випадками за ЦКУ є визнання фізичної особи безвісно відсутньою або зниклою безвісти за особливих обставин (стаття 44 ЦКУ).

Водночас у Правилах 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 [2], визначено аналогічне статті 74 ЦКУ положення про можливість встановлення опіки над майном, що знаходиться в іншій місцевості.

Тобто, законодавець визначив виключно такі ключові положення в питанні опіки над майном повнолітньої особи, над якою встановлено опіку чи піклування:

- знаходження такого майна в іншій місцевості аніж місцевість проживання (перебування) його власника;
- наділення повноваженням зі встановлення опіки над майном органів опіки та піклування;
- встановлення опіки над майном органом опіки та піклування за місцезнаходженням відповідного майна.

Проте чинна законодавча регламентація зазначеного питання вбачається вкрай недостатньою, адже відсутня визначеність стосовно таких питань:

- змісту та характеру опіки над майном повнолітньої особи, над якою встановлено опіку чи піклування;
- переліку документів, на підставі яких приймається рішення про встановлення опіки над майном повнолітньої недієздатної особи та особи, дієздатність якої обмежена;
- вимог до потенційного суб'єкта здійснення опіки над майном;
- повноважень суб'єкта здійснення опіки над майном повнолітньої недієздатної особи та особи, дієздатність якої обмежена;
- механізму встановлення і здійснення опіки над майном, зокрема з урахуванням суб'єктів здійснення опіки чи піклування над власником майна: опікун або піклувальник чи спеціальний заклад, чи орган опіки та піклування;
- підстав та порядку припинення опіки над майном повнолітньої недієздатної особи та особи, дієздатність якої обмежена;
- заходів контролю за здійсненням опіки над таким майном;
- взаємодії органів опіки та піклування за місцем проживання повнолітньої недієздатної особи чи особи, дієздатність якої обмежена, і за місцем знаходження відповідного майна такої особи;
- інших особливостей реалізації статті 74 ЦКУ.

Дискусійним лишається і питання відмінності змісту повноважень опікуна повнолітньої недієздатної особи та піклувальника повнолітньої особи, дієздатність якої обмежена, стосовно майнових прав підопічної особи від змісту здійснення опіки над майном, адже, для прикладу, здійснюючи опіку над повнолітньою недієздатною особою, опікун, окрім іншого, зобов'язаний: вживати заходів щодо захисту цивільних прав та інтересів підопічного (частина четверта статті 67 ЦКУ [5]) та дбати про збереження та використання майна підопічного в його інтересах (частина перша статті 72 ЦКУ, підпункт 4.2 пункту 4 Правил опіки та піклування [2]).

Водночас згідно з Науково-практичним коментарем до Цивільного кодексу України [4, с. 208] з норми статті 74 ЦКУ випливає, що опікун (піклувальник) над особою і опікун



над майном опікуваної особи можуть не збігатися в одній особі. Це може бути пов'язане, наприклад, з віддаленістю місця проживання опікунів (піклувальників) та їх підопічних від місця знаходження належного опікуваній особі майна. Хоча законодавством не встановлено вимоги щодо узгодження дій опікунів у разі призначення декількох опікунів, їх дії мають бути певним чином узгоджені. У будь-якому разі на права та обов'язки опікуна над майном опікуваної особи, яке знаходиться в іншій місцевості, поширюються норми статей 67, 68 ЦКУ.

Зазначений коментар до статті 74 ЦКУ досить спірний, адже в зазначеній статті не згадується про «опікуна майна». Також у цьому кодифікованому акті відсутні норми про те, що опікун повнолітньої особи може бути опікуном її майна, як зазначається в Коментарі. Водночас вбачаємо значимим акцентування на тому, що опіка над майном здійснюється з урахуванням вимог статей ЦКУ, якими регламентовано обмеження щодо вчинення опікуном правочинів з майном підопічної повнолітньої особи. Хоч тут варто було б згадати й статті 60 та 70 ЦКУ, в яких йдеться про піклувальників.

У ситуації з наявністю в повнолітньої особи опікуна чи піклувальника можливі два варіанти рішення: 1) або ж установлення законодавчого обмеження щодо можливості встановлення опіки над майном повнолітньої недієздатної особи чи особи, цивільна дієздатність якої обмежена, виключно у разі, якщо опіку або піклування над нею здійснює спеціальний заклад або орган опіки та піклування; 2) або ж передбачення можливості установлення опіки над майном і в разі, якщо дійсний опікун чи піклувальник повнолітнього власника відповідного майна відмовляється від здійснення опіки над цим майном. Сьогодні законодавство зазначеного обмеження не встановлює і ми більшою мірою схильні до такої ж позиції. Тому, в другому випадку питання про встановлення опіки над майном повнолітньої особи, якій призначено опікуна чи піклувальника, може вирішуватися за ініціативою опікуна чи піклувальника або ж за ініціативою іншого суб'єкта за згодою опікуна чи піклувальника цієї повнолітньої особи.

До врегулювання перелічених вище та багатьох інших пов'язаних проблемних питань у кодифікованих та законодавчих актах вони можуть регламентуватися рішеннями окремих органів опіки та піклування. Проте відповідний досвід нам невідомий та потребує додаткового вивчення.

Однак найбільш прийнятним варіантом вирішення питання законодавчої визначеності механізму здійснення опіки над майном повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена, є прийняття Кабінетом Міністрів України відповідного підзаконного нормативно-правового акта, який би давав відповіді на вказані питання. Для цього необхідним є внесення змін до ЦКУ в частині визначення за Урядом відповідного повноваження із визначення порядку здійснення опіки над майном повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням.

Під час підготовки такого урядового рішення важливо враховувати два ключові аспекти опіки над майном: її превентивне спрямування, пов'язане із унеможливленням порушення майнових прав повнолітньої особи, яка перебуває під опікою чи піклуванням, а також з охороною та захистом майнових прав у разі посягання на них чи їх порушення.

Яке наше бачення ключових аспектів адміністрування питання опіки над майном повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням?

Передусім варто зазначити про зміст самого поняття опіки над майном. Так, у науковій літературі поняття опіки над майном фізичних осіб сформульовано як комплекс превентивних та захисних норм, інших правових засобів, спрямованих на забезпечення і реалізацію суб'єктивних прав малолітніх, недієздатних осіб та осіб, які через тривалу відсутність у місці свого проживання не можуть самостійно здійснювати свої права та виконувати обов'язки, в їх нормальному (позитивному) розвитку, а також на забезпечення відновлення прав та інтересів у випадку їх порушення [1, с. 4].

Вважаємо процитоване визначення таким, що не відображає змісту позначуваної ним категорії. Передусім це стосується мети опіки над майном, якою авторкою дефініції визна-



чено «забезпечення і реалізацію суб'єктивних прав відповідних категорій осіб в їх нормальному (позитивному) розвитку, а також забезпечення відновлення прав та інтересів у випадку їх порушення». Вважаємо, що метою встановлення опіки над майном є саме захист майнових прав осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, а також інших визначених законодавством категорій людей. Також поза увагою авторки процитованої дефініції залишилися повнолітні особи, дієздатність яких обмежена, адже за національним законодавством передбачено можливість встановлення опіки також над їхнім майном. Водночас цінним у наведеному визначенні є акцентування на превентивних та захисних функціях опіки над майном.

Резюмуючи, вважаємо опіку над майном повнолітньої особи, яка перебуває під опікою чи піклуванням, формою забезпечення збереження майна такої особи.

На наше переконання об'єктом опіки над майном законодавчо визначено і так має залишатися – майно, що знаходиться в іншій місцевості, а не в тій, де проживає (перебуває) його повнолітній власник, позбавлений чи обмежений у дієздатності. Водночас варто розширити характеристику такого майна, пов'язану з тим, що воно або має бути нерухомим, або має потребувати постійного управління.

Принагідно за визначенням статті 190 ЦКУ майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [5]. Виходить, зазначена категорія охоплює собою дуже широке коло речей, прав та обов'язків.

Відповідно до статті 181 ЦКУ до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення; режим нерухомої речі може бути поширений законом на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також інші речі, права на які підлягають державній реєстрації [5].

У випадку з питанням опіки над майном, на нашу думку, має йтися виключно про нерухоме майно та майно, яке потребує постійного управління.

На відміну від встановлення опіки над повнолітньою особою, вважаємо, що встановлення опіки над майном невіддільне від призначення особи, яка здійснюватиме таку опіку, а її припинення взаємопов'язане зі звільненням такої особи від виконання відповідних повноважень. Тобто встановлення опіки неможливе без одночасного призначення суб'єкта її здійснення. У протилежному випадку повноваження щодо здійснення опіки над майном покладатимуться або на орган опіки та піклування, або на спеціальний заклад, який здійснює опіку чи піклування над повнолітньою особою, що вбачається нелогічним, оскільки в разі виконання таким органом або закладом повноважень щодо здійснення опіки чи піклування над повнолітньою особою на них автоматично покладаються обов'язки, пов'язані із забезпеченням та захистом майнових прав підопічних.

Завершуючи цю думку, переконані, що на законодавчому рівні має бути чітко передбачено: повноваження органів опіки та піклування приймати рішення про встановлення опіки над майном повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена, і призначення особи, яка її здійснюватиме, у випадку знаходження на території їх відання майна особи, яка перебуває під опікою чи піклуванням та знаходиться в іншій місцевості; інформаційно-консультативну підтримку суб'єктів здійснення опіки над відповідним майном стосовно особливостей здійснення такої опіки, відповідальності, окрім іншого за розтрату, відчуження або приховування цього майна, за заподіяні збитки, тощо. Цей же орган опіки та піклування повинен вести облік майна, над яким установлено опіку, контролювати здійснення опіки над майном як суб'єкт її встановлення тощо.

Із вищезазначеними повноваженнями органів опіки та піклування має кореспондуватися їх обов'язок повідомляти орган опіки та піклування, на обліку в якому перебуває повнолітній недієздатний чи обмежено дієздатний власник майна. Водночас у разі наявності в зазначеній особі майна поза місцевістю її проживання, орган опіки та піклування, на обліку в якому вона перебуває, повинен повідомляти орган опіки та піклування за місцем перебування майна для визначення з питанням про потребу в установленні опіки над ним.



Водночас вважаємо, що про таку потребу має поінформувати саме той орган, у якому обліковується власник майна.

Ще одним важливим питанням є покриття витрат, необхідних для збереження, запобігання псуванню, знищенню чи розкраданню майна, яке перебуває під опікою. У цьому випадку доцільно надати органам опіки та піклування право визнавати необхідними ті чи інші витрати та надавати дозвіл суб'єкту здійснення опіки над майном відшкодовувати їх з доходів від майна (за їх наявності) чи в інший спосіб із тим, щоб такі особи не несли власного додаткового фінансового навантаження через майно іншої особи.

Проаналізовані проблемні моменти є значимими, але не вичерпними. Тема опіки над майном ними не вичерпується і потребує подальших наукових пошуків.

Висновки. Із зазначеного вище маємо змогу переконатися у складності питання опіки над майном повнолітніх осіб, над якими встановлено опіку та піклування, а також у законодавчій невизначеності великої кількості питань, пов'язаних із механізмом її здійснення. Зазначена ситуація суттєво негативно впливає на рівень та якість забезпечення і захисту майнових прав недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена. А отже, є нагальна потреба у прийнятті законодавчих рішень із визначення особливостей здійснення опіки над майном зазначених категорій осіб як на рівні ЦКУ, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Список використаних джерел:

1. Опіка над майном за цивільним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Адаховська Надія Сергіївна ; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 18 с.
2. 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>.
3. Проект Закону про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена від 20 січ. 2016 р. № 3786. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57691.
4. Цивільний кодекс України : Науково-практичний коментар : У 2 ч. / За заг. ред. Я.М. Шевченко. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. Ч. 1. 692 с.
5. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

