

УДК 342.9:347.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.2.10>

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
<https://orcid.org/0000-0002-6633-9192>

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЯК ЗАСОБИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НАД ПОВНОЛІТНІМИ ОСОБАМИ

Авторкою у статті приділено увагу контролю та нагляду у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена. Передусім наголошено на непоодиноких випадках посягань на права таких осіб не лише в Україні, а й за кордоном, що зумовлює потребу в ефективному адмініструванні сфери опіки та піклування засобами контролю та нагляду. Акцентовано, що відповідні контроль та нагляд є різних видів залежно від суб'єктів та рівнів здійснення, а також мети. Для посилення розуміння досліджуваної теми і висновків наведено наукові дефініції понять «контроль» та «нагляд», а також сформульовано авторське розуміння категорій «контроль у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами» і «нагляд у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами»; зазначено про співвідношення контролю й нагляду. Проаналізовано здійснення органами опіки та піклування контролю та нагляду за діяльністю опікунів та піклувальників повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена. Зазначено про способи їх здійснення, пов'язані з перевіркою умов проживання, перевіркою дотримання прав, збором, аналізом і перевіркою звітів, сповіщенням опікунами про згоду підопічного на госпіталізацію тощо. Коротко сказано про контроль за діяльністю управителя майном недієздатної чи обмежено дієздатної фізичної особи – підприємця. Окремо приділено увагу питанню контролю за діяльністю органів опіки та піклування в контексті виконання ними безпосередніх управлінських обов'язків та здійснення цими органами опіки та піклування над повнолітніми особами. Охарактеризовано парламентський контроль в досліджуваній сфері з наведенням практичного прикладу. Насамкінець зазначено про повноваження зі здійснення контролю Кабінетом Міністрів України і місцевими органами виконавчої влади.

Ключові слова: контроль, нагляд, опіка, піклування, повнолітня особа, недієздатність, обмежена дієздатність.

Постановка проблеми. Відповідно до 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, опіка та піклування є особливими формами державної турботи про повнолітніх осіб, які потре-

бують допомоги щодо забезпечення їх прав та інтересів, і встановлюються, окрім іншого, для захисту особистих і майнових прав та інтересів повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати свої обов'язки [6].

Практика свідчить, що незахищеність повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування, може зробити їх об'єктом

маніпуляції з боку корисливих опікунів чи піклувальників та членів сім'ї, недобросовісних співробітників спеціальних закладів тощо. Відтак потрібне здійснення належних та ефективних засобів адміністрування, серед яких, контроль і нагляд за процедурою встановлення опіки й піклування, сумлінним виконанням суб'єктами здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами відповідних обов'язків, дотриманням прав у захисті інтересів осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, тощо.

Стан дослідження. Питання контролю та нагляду у сфері опіки та піклування тією чи іншою мірою у своїх наукових працях вивчали й аналізували Н.А. Аблятіпова, І.В. Мамай, О.І. Пергамент та інші. Проте як і за всіма іншими напрямками адміністрування сфери опіки та піклування над повнолітніми особами дослідження питання контролю та нагляду є незавершеним і потребує подальших наукових пошуків.

Мета. У зв'язку з зазначеним у цій статті зроблено спробу аналізу контролю і нагляду у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена.

Виклад основного матеріалу. Передусім варто зазначити, що на практиці опіка та піклування можуть використовуватися недобросовісними суб'єктами як способи обмеження, дискримінації і зловживання правами та інтересами повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування. Про можливість такого ефекту опіки й піклування свідчить навіть те, що ще на початку виникнення в різних країнах цієї інституції зазначене питання часто розглядалося як засіб контролю та обмеження людей з інтелектуальною недостатністю в інтересах громади. Іноді така опіка перетворювалася на контроль не лише за підопічною особою, а й за всією її сім'єю. І лише ближче до сьогодення аспект сприйняття опіки та піклування змістився на захист і турботу про осіб, над якими вони встановлюються.

Такий стан справ у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами не є винятковим лише для України. Підтверджує зазначене наукова позиція, яка

полягає в тому, що життя тисяч людей у Східній та Центральній Європі зазнає значного впливу опікунства. Для прикладу, часто ці інституції регулюються цивільними кодексами, які залишаються незмінними ще з соціалістичних часів, а самі інституції опіки не привертають значної уваги законодавців. Тому найзначніші зловживання в усьому регіоні Центральної та Східної Європи у сфері роботи з відповідними категоріями осіб трапляються саме в інститутах опіки, починаючи від судового розгляду питання про недієздатність особи і закінчуючи призначенням опікуна, наділенням його повноваженнями, контролем за діяльністю опікуваної особи та переглядом необхідності опіки [12].

Загалом контроль і нагляд як ефективні та результативні засоби адміністрування, зокрема й у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, здійснюються різними суб'єктами, на різних рівнях і з різною метою.

Водночас контроль варто розуміти як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [2, с. 8]. Своєю чергою нагляд – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [4, с. 622].

Принагідно, як стверджує О.Ф. Андрійко, нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, особливістю якого є те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, а контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, за результатами ж контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [1, с. 349–350].

Як здійснюються зазначені два засоби адміністрування досліджуваної сфери?

Органи опіки та піклування, на обліку в яких перебувають повнолітні недієздатні особи та особи, дієздатність яких обмежена, уповноважені на здійснення контролю і нагляду за діяльністю опікунів та піклувальників зазначених осіб, спрямованих на здійснення перевірки відповідності діяльності опікунів та піклувальників вимогам національного законодавства та переконання у відсутності ризиків для їх підопічних [8].

Загалом на практиці контроль за діяльністю опікунів та піклувальників здійснюється такими способами: перевірка умов проживання повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням; перевірка дотримання прав таких осіб; здійснення інших заходів відповідного спрямування.

Цей вид контролю здійснюється за встановленим графіком, проте не рідше раз на рік, із залученням громадськості шляхом планових відвідувань осіб, які перебувають під опікою та піклуванням. Водночас перша перевірка має бути проведена через три місяці після встановлення опіки чи піклування. За потреби результати розглядаються на засіданнях опікунської ради з метою прийняття рішень щодо заходів реагування та їх подальшої реалізації. Акт про результати перевірки є підставою для оцінки діяльності опікунів і піклувальників [8].

Формою здійснення контролю за діяльністю опікунів та піклувальників є також збір, аналіз і перевірка звітів опікунів та піклувальників. Для прикладу, відповідно до підпункту 4.11 пункту 4 Правил опіки та піклування опікуни та піклувальники подають щорічно, не пізніше 1 лютого, до органів опіки та піклування звіт про свою діяльність за минулий рік щодо захисту прав та інтересів підопічних, у тому числі щодо збереження належного їм майна та житла [6].

Принагідно варто зауважити, що законодавством багатьох країн передбачається оцінка діяльності опікунів [12], проте в Україні чіткі критерії такої оцінки не встановлені, а обов'язковий щорічний звіт (який опікуни здають доволі рідко) не

може об'єктивно свідчити про якість виконання ними своїх обов'язків.

Опікуни недієздатних осіб в рамках здійснення органами опіки та піклування контрольної функції щодо них повинні сповіщати відповідний орган за місцем проживання підопічного про згоду останнього на госпіталізацію до закладу з надання психіатричної допомоги [9]. Проте на законодавчому рівні не визначено порядок такого інформування. Тому вбачається, що таке сповіщення може надійти в усній або письмовій формі: в телефонному режимі, іншими каналами зв'язку або на особистому прийомі громадян. З огляду на викладене, видається доцільним ведення журналу реєстрації повідомлень про надання особі, визнаній недієздатною, психіатричної допомоги.

Крім того органи опіки та піклування контролюють цільове використання коштів повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням.

Органи опіки та піклування можуть вживати також інші заходи, спрямовані на здійснення контролю за діяльністю опікунів та піклувальників щодо опіки та піклування над повнолітніми особами [8].

Також органи опіки та піклування статтю 54 Цивільного кодексу України [11] уповноважені на здійснення контролю за діяльністю управителя майном недієздатної чи обмежено дієздатної фізичної особи – підприємця відповідно до правил про контроль за діяльністю опікуна і піклувальника.

Окрім опікунів та піклувальників підконтрольними в питаннях опіки та піклування над повнолітніми особами органам опіки та піклування є також спеціальні заклади як суб'єкти здійснення опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена. Однак через відсутність належної законодавчої регламентації зазначеного контролю на практиці спосіб його здійснення визначається органами опіки та піклування.

Водночас згідно з пунктом 1.9 Правил опіки та піклування [6] за діяльністю органів опіки та піклування стосовно здійснення ними своїх повноважень у сфері опіки та піклування над повноліт-

німи недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена, також здійснюється контроль. Суб'єктами його здійснення є орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації та виконавчі комітети вищестоящих рад.

Такий контроль здійснюється за двома напрямками: 1) стосовно виконання безпосередніх управлінських обов'язків; 2) а також щодо здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами, яким не призначено опікунів та піклувальників і які не перебувають під опікою або піклуванням спеціальних закладів. Порядок цього контролю в досліджуваній сфері з боку місцевих органів виконавчої влади не регламентований.

Важливим видом контролю, зокрема і за додержанням конституційних прав і свобод повнолітніх недієздатних та обмежено дієздатних осіб, у досліджуваній сфері є парламентський контроль, здійснюваний Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [10]. Об'єктом такого контролю, окрім іншого, є діяльність органів опіки та піклування.

У цьому контексті цікавим видається моніторинговий візит Департаменту моніторингу додержання соціальних та економічних прав Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до Ірпінської міської територіальної громади щодо додержання прав недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, в умовах воєнного стану. Із виявлених порушень в контексті здійснення органом опіки та піклування Ірпінської міської ради відповідних функцій: не здійснюється належний контроль за діяльністю опікунів і піклувальників, єдиним заходом контролю є отримання річних звітів від опікунів (піклувальників) про їх діяльність; не здійснюються планові відвідування осіб, які перебувають під опікою (піклуванням), не виконується вимога законодавства щодо наявності графіків проведення відвідувань таких осіб; не вжито належних превентивних заходів щодо захисту майнових прав недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена; не здійснюється взаємодія з відповідними

органами, установами та організаціями з метою контролю додержання прав осіб, які потребують опіки (піклування) у різних сферах, тощо [5].

Своєю чергою статтею 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [7] на Уряд покладено обов'язок контролювати діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих державних адміністрацій. У цьому випадку можливе здійснення Кабінетом Міністрів України контролю за діяльністю Національної соціальної сервісної служби України, яка виконує завдання зі здійснення методичного забезпечення діяльності та в межах повноважень, визначених законом, координацію взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, центрів надання адміністративних послуг з питання опіки і піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціального захисту [3], а також за місцевими органами виконавчої влади.

Зазначеним вище питання здійснення контролю та нагляду у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, не вичерпується і потребує подальшого наукового вивчення.

Висновки. Резюмуючи вищезазначене, вважаємо, що контроль у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами – це правова форма діяльності уповноважених суб'єктів із перевірки дотримання суб'єктами у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, вимог законодавства з метою унеможливлення, запобігання, виявлення та припинення протиправних діянь і застосування в разі їх встановлення відповідних засобів впливу. Своєю чергою нагляд у досліджуваній сфері вважаємо правовою формою діяльності уповноважених суб'єктів зі спостереження за діяльністю суб'єктів у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, збору, аналізу і перевірки звітів та інших процедур з метою встановлення відповідності такої

діяльності законодавству та вжиття відповідних заходів реагування.

Насамкінець існуюча в нашій державі система моніторингу діяльності у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами є недосконалою, адже не забезпечує виявлення всіх порушень та зловживань і не дає змоги ліквідувати їх наслідки. Тому, вона потребує вдосконалення, передусім у частині належної законодавчої регламентації та практики реалізації вимог законодавства.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Аверьянов (голова) та ін. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 2007. 592 с.
2. Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні : навч. посіб. Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1999. 55 с.
3. Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 серп. 2020 р. № 783. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF#Text>
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
5. Моніторинг додержання прав недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, в умовах воєнного стану на території Ірпінської міської територіальної громади. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/monitoring-doderzhannya-prav-nediyezdatnih-osib-ta-osib-civilna-diyezdatnist-yakih-obmezhenav-umovah-voynenogo-stanu-na-teritoriyi-irpinskoyi-miskoyi-teritorialnoyi-gromadi
6. 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>
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
8. Про опіку та піклування над повнолітніми особами : лист Міністерства соціальної політики України від 10 черв. 2015 р. № 8596/0/14-15/19. <https://www.msp.gov.ua/news/8364.html>
9. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22 лют. 2000 р. № 1489-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text>
10. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
11. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
12. Lewis O. Mental disability law in Central and Eastern Europe : paper, practice, promise. *Journal of Mental Health Law*. 2002. №8. P. 293-303. https://www.researchgate.net/publication/291576220_Mental_disability_law_in_central_and_eastern_Europe_paper_practice_promise

Sotska A. Control and supervision as means of public administration in the field of guardianship and care of adults

The author of the article pays attention to control and supervision in the field of guardianship and care of adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited. First of all, it is emphasized that there are rare cases of violations of the rights of such persons not only in Ukraine, but also abroad, which leads to the need for effective administration of the sphere of guardianship and care by means of control and supervision. It is emphasized that the relevant control and supervision are of different types depending on the subjects and levels of implementation, as well as the purpose. To strengthen the understanding of the research topic and conclusions, scientific definitions of the concepts of «control» and «supervision» are given, and the author's understanding of the categories «control in the field of guardianship and care of adults» and «supervision in the field of guardianship and care of adults» is formulated; the ratio of control and supervision is indicated. The monitoring and supervision of the activities of guardians and custodians of adult incapacitated persons and persons with limited legal capacity by guardianship and guardianship authorities was analyzed. The methods of their implementation related to checking living conditions, checking

compliance with rights, collecting, analyzing and checking reports, notifying guardians about the ward's consent to hospitalization, etc. are indicated. It is briefly said about the control over the activity of the manager of the property of an incapacitated or limitedly capable natural person – an entrepreneur. Particular attention is paid to the issue of control over the activities of guardianship and guardianship bodies in the context of their performance of direct management duties and the implementation by these bodies of guardianship and care over adults. Parliamentary control in the researched area is characterized with a practical example. At the end, it is mentioned about the powers of control by the Cabinet of Ministers of Ukraine and local executive bodies.

Key words: *control, supervision, guardianship, guardianship, adult, incapacity, limited legal capacity.*