

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.33>

## АДМІНІСТРАТИВНА ОПІКА В УКРАЇНІ. ПОНЯТТЯ, СОЦІАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ, ПОРЯДОК НАДАННЯ ТА ВИДИ

**Пушкарьова Н.Ф.,**

провідний фахівець юридичного відділу

Ужгородського національного університету

### **Пушкарьова Н.Ф. Адміністративна опіка в Україні. Поняття, соціальне призначення, порядок надання та види.**

У даній статті досліджується поняття, підстави та передумови виникнення, етапи розвитку, суб'єкти, правове регулювання, види адміністративної опіки в Україні. У статті є авторські міркування стосовно поняття адміністративної опіки, суб'єкта адміністративної опіки, адміністративної послуги.

Вказується, досліджуючи тему адміністративної опіки, наукових праць присвячених цій темі вкрай мало. В законодавстві поняття «адміністративна опіка» теж не згадується. Однак, дослідивши праці деяких вчених та законодавчі акти, можна без сумнівно переконатись, що дане поняття має право на існування та повинно означати турботу з боку держави про особу, шляхом надання такій особі матеріальної допомоги або якого-небудь сприяння в реалізації її конституційного права. Частіш за все, адміністративна опіка надається особі, яка постраждала якимось чином. Держава у своїх нормативно-правових актах передбачає негативні випадки і заявляє, що надасть особі, яка зазнала їх, допомогу у різних сферах суспільного життя.

Зазначено, досліджуючи тему адміністративної опіки, вона зобов'язує державу, адже праву суб'єкта адміністративної опіки кореспондує обов'язок держави на забезпечення реалізації наданого законом права. Саме держава виступає в ролі опікуна, через уповноважені державні органи, хоча адміністративну опіку можуть здійснювати і органи місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** адміністративна опіка, суб'єкти адміністративної опіки, адміністративні послуги у сфері соціального забезпечення.

### **Pushkareva N.F. Administrative guardianship in Ukraine. Concepts, social purpose, procedure and types.**

This article examines the concepts, grounds and preconditions of origin, stages of development, subjects, legal regulation, types of administrative guardianship in Ukraine. The article contains the author's views on the concept of administrative guardianship, the subject of administrative guardianship, administrative service.

It is indicated that, researching the topic of administrative guardianship, there are very few scientific works devoted to this topic. The law does not mention the concept of "administrative guardianship". However, having studied the works of some scholars and legislation, one can be sure that this concept has a right to exist and should mean the state's care for the person by providing such a person with material assistance or any assistance in exercising his constitutional right. Most often, administrative care is provided to a person who has suffered in some way. The state in its regulations provides for negative cases and states that it will provide assistance to a person who has experienced them in various spheres of public life.

It is noted that when researching the topic of administrative guardianship, it binds the state, because the right of the subject of administrative guardianship corresponds to the duty of the state to ensure the implementation of the right provided by law. It is the state that acts as the guardian, through the authorized state bodies, although administrative guardianship can also be carried out by local self-government bodies.

**Key words:** administrative guardianship, subjects of administrative guardianship, administrative services in the field of social security.

**Постановка проблеми.** Відповідно до ст.1 Конституції України, Україна є соціальною державою [1]. Адміністративна опіка є одним із підтверджень цього. Соціальна держава піклується про рівність всіх громадян, долаючи соціальну нерівність між ними.

Досліджуючи тему адміністративної опіки варто зазначити, що наукових праць присвячених цій темі вкрай мало. В законодавстві поняття «адміністративна опіка» теж не згадується. Однак, дослідивши праці деяких вчених та законодавчі акти, можна без сумнівно переконатись, що дане поняття має

право на існування та повинно означати турботу з боку держави про особу, шляхом надання такій особі матеріальної допомоги або якого-небудь сприяння в реалізації її конституційного права. Частіш за все, адміністративна опіка надається особі, яка постраждала якимось чином. Держава у своїх нормативно-правових актах передбачає негативні випадки і заявляє, що надасть особі, яка зазнала їх, допомогу у різних сферах суспільного життя.

Здійснюючи адміністративну опіку, соціальна держава вирівнює умови життя громадян, так як намагається допомогти тому, хто постраждав від певних обставин реалізувати свої права нарівні з іншими громадянами. Наприклад, особа з інвалідністю I, II групи, дитина з інвалідністю до 18 років має право на здобуття вищої освіти за кошти державного бюджету. Навчання цієї особи фінансує держава, тому що, така особа може потребувати стороннього догляду і цей догляд зазвичай здійснює хтось один з батьків, відповідно є ризик, що фінансовий дохід цієї сім'ї не зможе покрити навчання дитини у вищому навчальному закладі, оскільки працюватиме один з батьків.

Що ж відразу можна сказати, досліджуючи тему адміністративної опіки, так це те, що вона зобов'язує державу, адже праву суб'єкта адміністративної опіки кореспондує обов'язок держави на забезпечення реалізації наданого законом права. Саме держава виступає в ролі опікуна, через уповноважені державні органи, хоча адміністративну опіку можуть здійснювати і органи місцевого самоврядування. Так у статті 8 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів», зазначено, що державне управління з питань забезпечення прав осіб з інвалідністю та їх соціальної захищеності здійснюється в межах повноважень центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування [2].

**Постановка завдання:** дати визначення поняттю «адміністративна опіка», визначити підстави та передумови виникнення адміністративної опіки, розглянути історичний розвиток адміністративної опіки, назвати суб'єктів адміністративної опіки.

**Результати дослідження.** В Академічному тлумачному словнику української мови міститься такі визначення терміну опіка[3]:

- 1) піклування про кого-, що-небудь, догляд за кимось;
- 2) організований і контрольований державою нагляд за недієздатними громадянами (малолітніми, душевнохворими і т. ін.), піклування про їхні особисті і майнові права та інтереси;
- 3) постійний нагляд, контроль за чийми-небудь діями, вчинками.

У свою чергу, законодавець надав таке визначення поняттю «опіка» - особлива форма державної турботи про неповнолітніх дітей, що залишились без піклування батьків, та повнолітніх осіб, які потребують допомоги щодо забезпечення їх прав та інтересів [4].

В широкому значенні опіку розуміють як турботу про когось або про щось.

У Цивільному кодексі України є глава, яка має назву «Опіка та піклування», де зазначено мету встановлення опіки та піклування: забезпечення особистих немайнових і майнових прав та інтересів малолітніх, неповнолітніх осіб, а також повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки [5]. Визначення поняттю «опіка» не надається. Також за цивільним законодавством, опіка встановлюється і над майном фізичної особи, яка визнана безвісно відсутньою, а також особи, зниклої безвісти. Таким чином, суб'єктами опіки, відповідно до цивільного законодавства, є малолітні, а також повнолітні особи, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки.

Деякі вчені-адміністративісти також виділяють адміністративну опіку[6].

Наукових праць присвячених даній темі вкрай мало. Серед вчених, які досліджували у своїх працях адміністративну опіку можна назвати Бахраха Д.Н., Коломієць Н.В., Бояринцеву М.А.

Під адміністративною опікою можна розуміти – форму турботи з боку держави, яка реалізується через уповноважені органи та полягає в закріпленні на законодавчому рівні спеціальних адміністративно-правових статусів громадян, які підпадають під дію адміністративної опіки, створення реєстру осіб – носіїв спеціальних адміністративно-правових статусів та надання за кошти державного бюджету підтримки, в тому числі матеріальної, а також додаткових гарантій з метою задоволення потреб таких осіб та допомоги в реалізації їх конституційних прав.

На нашу думку, суб'єктами адміністративної опіки є соціально незахищені особи.

Чому варто говорити саме про адміністративну опіку. Це можна пояснити через роль адміністративного права у врегулюванні відносин, де одним із учасників є суб'єкт адміністративної опіки:

по-перше, адміністративне право є певною мірою похідним від конституційного права, а значить, його норми спрямовані на уточнення та роз'яснення основних конституційних положень, що регламентують статус та основні права суб'єкта адміністративної опіки;

по-друге, норми адміністративного права спрямовані на врегулювання виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання, на охорону прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративної опіки;

по-третє, загальнообов'язковість та імперативність норм адміністративного права дають можливість чітко й неухильно реалізовувати державну політику відносно суб'єктів адміністративної опіки;

по-четверте, виконання норм адміністративного права гарантується та забезпечується силою державного впливу аж до примусу;

по-п'яте, норми адміністративного права є нормами-гарантіями реалізації взаємних прав і обов'язків між суб'єктом адміністративної опіки та державою [7].

Хоча варто зазначити, що в деяких європейських країнах під поняттям адміністративна опіка розуміють зовсім інше, а саме: встановлення адміністративної опіки над муніципалітетом. Опіка виконується призначеною посадовою особою, що контролює діяльність місцевих органів (комісар уряду у французькому департаменті). Права й обов'язки адміністративного опікуна проявляються у наступних повноваженнях: затвердження актів місцевих органів, право відмінити, призупинити рішення, направляти на перегляд муніципалітету, якщо його рішення суперечать державним інтересам. Також може мати право розпочинати справи про відсторонення місцевих чиновників, розпускати представницькі й виконавчі органи із призначенням на їх заміну тимчасових делегацій (префект провінції та комісар області в Італії)[8].

Вчені виділяють кілька етапів розвитку соціального захисту на території України. Дане історичне дослідження є важливим і для адміністративного права в ході розгляду адміністративної опіки [9]:

1) перший етап: 2 століття до нашої ери – кінець 10 століття - на даному етапі ще відсутні форми соціального забезпечення. Утримання непрацездатних членів сім'ї здійснювалось за рахунок інших членів. Особам без сім'ї громадою могла надаватись допомога у натуральній формі, яка не носила системного характеру;

2) другий етап: кінець 10 – початок 17 століття – на території України, піклування про сиріт, немічних та осіб з інвалідністю ініціювалось князями. На базі церков та монастирів створювалися благодійні заклади для таких осіб;

3) третій етап: друга половина 17 століття – початок 18 століття – законодавчо закріплюються заходи соціальної допомоги. Зростає роль держави в утриманні безпритульних, сиріт, осіб з інвалідністю;

4) четвертий етап: друга половина 18 століття – початок 19 століття: сформувалась державна структура соціальної допомоги населенню, за рахунок державних коштів та благодійних внесків створюються сирітські виховні заклади, лікарні, в тому числі для психічно хворих;

5) п'ятий етап: 19 століття – 1917 рік - сформована нова концепція – колективної відповідальності суспільства за утримання безробітних, сиріт, удів, осіб похилого віку, виникають пенсії у зв'язку з каліцтвом на виробництві;

6) шостий етап: 1917 р.– 1990р. – заходи соціального захисту того часу носили пасивний характер. Внаслідок того, що соціальним захистом було охоплене все населення незалежно від потреб в ньому і доходів;

7) сьомий етап: з 1990 р. – хоча демократизація соціального захисту розпочалась ще у 80-і роки, тобто за часів Радянського Союзу (матерям гарантувалась відпустка по догляду за дитиною до двох років, пізніше – закон про пенсійне забезпечення, яким впроваджувався єдиний порядок нарахування пенсій усім громадянам, запроваджувались соціальні пенсії), цей процес набув розвитку лише після отримання Україною статусу незалежної держави. Зі здобуттям Україною незалежності процес демократизації соціального захисту набув значного розвитку, створено законодавчу базу яка визначає соціальні гарантії та нормативи, забезпечує нормативи певного рівня доходів окремих громадян.

З цього можна зробити висновок, що суспільство з давніх часів турбувалось долею сиріт, безпритульних, осіб з інвалідністю, а з розвитком суспільства держава взяла на себе роль опікуна для таких осіб.

Першим соціальним законом, в якому пропонувалась соціальна програма, була «Руська Правда», що датується IX – поч. X століття. Однак більшість дослідників пов'язують «Найдавнішу правду» з ім'ям Ярослава Мудрого (роки правління 1019 – 1054)[9].

Правове регулювання адміністративної опіки, здійснюється, зокрема таки законодавчими актами: Закон України «Про статус осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про правовий та соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту», «Про охорону дитинства» «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям». Дані законодавчі акти прийняті з метою визначення суб'єктів адміністративної опіки, прав та обов'язків суб'єктів адміністративної опіки та держави.

На реалізацію положень закону, Кабінетом Міністрів України затверджується порядок, який визначає процедуру надання пільги у певній сфері суспільних відносин. До прикладу, в Законі України «Про

статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту», зазначено, що особам, які визнані учасниками бойових дій, відповідно до ст.ст. 5 та 6 цього Закону, надається державна цільова підтримка для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти у вигляді пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти[10]. На реалізацію цих положень Закону, Кабінетом Міністрів України прийнято Постанови «Про затвердження Порядку пільгового кредитування для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти», «Про надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти».

Тобто, закон покликаний закріпити спеціальний адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративної опіки, а порядок отримання такого статусу, порядок реалізації прав, передбачених у законах частіш за все викладається у підзаконних нормативно-правових актах, які приймаються на реалізацію законів.

Суб'єктами адміністративної опіки являються: особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; особи з інвалідністю; ветерани війни: учасники бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни, учасники війни; діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування; внутрішньопереміщені особи; багатодітні сім'ї; малозабезпечені сім'ї; безробітні.

Отже, суб'єктами адміністративної опіки слід вважати осіб, які мають спеціальний адміністративно-правовий статус, що регулюється певним законодавчим актом та мають право на соціальний захист та підтримку з боку держави.

Підставою для отримання статусу суб'єкта адміністративної опіки можуть бути різні факти і події, демографічні обставини, технічні й екологічні катастрофи, інші несприятливі соціальні чинники. Саме ці факти і події (особливо соціальні чинники) лежать в основі актів, що видаються повноважними державними органами. Здійснення адміністративної опіки покладено на визначені органи виконавчої влади, служби зайнятості, органи соціального забезпечення, міграційні служби та ін. Вони зобов'язані забезпечити реалізацію законодавства про адміністративну опіку, домогтися чіткого і своєчасного виконання встановлених законом формалізованих процедур. Насамперед, за загальним правилом, особа що потребує соціального захисту повинна подати заяву до компетентного органу про визнання її безробітною, багатодітною, біженцем або змушеним переселенцем. Якщо громадянин має документи що підтверджують його право на державну допомогу він зобов'язаний подати їх разом із заявою. Документи приймаються, реєструються, перевіряються з погляду їхньої істинності і законності придбання. Потім повноважний орган приймає рішення. Це рішення прийняте відповідно до вимог законодавства є підставою для надання особі або її сім'ї тих видів допомоги що передбачені законом [11].

З 2013 року в Україні діє Закон «Про адміністративні послуги», який виділяє адміністративні послуги у сфері соціального забезпечення.

Відповідно до цього Закону, адміністративна послуга являє собою результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону[12]. На нашу думку адміністративна послуга являє собою процес здійснення суб'єктом надання адміністративних послуг владних повноважень, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та або здійснення обов'язків заявника відповідно до закону. До прикладу, можна розглянути надання адміністративної послуги у сфері соціального забезпечення багатодітній сім'ї: 1) подання заяви та документів на отримання адміністративної послуги (заява батька або матері про видачу посвідчень, копії свідоцтв про шлюб, народження дітей, довідка про те, що за місцем реєстрації батька або матері посвідчення не видавалося тощо; 2) розгляд документів, поданих одержувачем; 3) оформлення наказу про видачу посвідчення батьків та дитини з багатодітної сім'ї (протягом 30 днів із дня подання документів, необхідних для отримання послуги, керівник районної ради видає наказ про видачу посвідчення батьків та дитини з багатодітної сім'ї; 4) оскарження (факультативна); оформлення посвідчення батьків та дитини з багатодітної сім'ї у районній раді, до якої було звернення, або у центрі надання адміністративних послуг (далі-ЦНАП)[13].

Статус суб'єкта адміністративної опіки засвідчується посвідченням (наприклад, посвідчення учасника бойових дій, посвідчення особи з інвалідністю внаслідок війни, посвідчення учасника війни, посвідчення особи з інвалідністю, посвідчення особи, постраждалої внаслідок Чорнобильської катастрофи, посвідчення дитини з багатодітної сім'ї) або довідкою (довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, довідка про перебування сім'ї на обліку як малозабезпеченої), для дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування – витяг з обліково-статистичної картки дитини-сироти, дитини – позбавленої батьківського піклування, розпорядження місцевого органу виконавчої влади про надання статусу дитини-сироти, дитини позбавленої батьківського піклування. Зразки посвідчень затверджуються постановою Кабінету Міністрів України – Постанова Кабінету Міністрів України



«Про порядок видачі посвідчень і нагрудних знаків ветеранів війни» від 12.05.1994р.№302, Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2018р. №551 «Деякі питання видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та іншим категоріям громадян», наказом міністерства – Наказ Міністерства соціальної політики від 11.01.2019р. №35 «Про затвердження Порядку оформлення, видачі, обліку та зберігання посвідчень для осіб, які одержують державну соціальну допомогу відповідно до Законів України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» та «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю». Тож з моменту отримання особою посвідчення, вона стає суб'єктом адміністративної опіки.

Залежно від сфери суспільного життя, в якій суб'єкту буде надаватися адміністративна опіка, можна виділити:

адміністративну опіку у сфері охорони здоров'я та медицини - учасники бойових дій мають право на: 1) безплатне одержання ліків, лікарських засобів, імунобіологічних препаратів та виробів медичного призначення за рецептами лікарів, 2) першочергове безплатне зубопротезування (за винятком протезування з дорогоцінних металів, 3) щорічне медичне обстеження і диспансеризація із залученням необхідних спеціалістів, 4) першочергове обслуговування в лікувально-профілактичних закладах, аптеках та першочергова госпіталізація - ст.12 Закону України «Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту» [10]);

адміністративну опіку у сфері транспортного обслуговування - особи з інвалідністю I та II групи, діти з інвалідністю та особи, які супроводжують осіб з інвалідністю I групи або дітей з інвалідністю мають право на безплатний проїзд у пасажирському міському транспорті (крім таксі) (ст.38<sup>1</sup> Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»[2]);

адміністративну опіку у сфері житлово-комунальних послуг - для осіб визнаних постраждалими внаслідок Чорнобильської катастрофи, та які відносяться до I категорії: 1) 50-процентна знижка плати за користування житлом, комунальними послугами, телефоном, 2) позачергове забезпечення жилою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов (включаючи сім'ї загиблих або померлих громадян) – стаття 20 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»[14]);

адміністративну опіку у сфері освіти – діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, особи з їх числа, особи, які мають захворювання, що можуть бути перешкодою для проходження зовнішнього незалежного оцінювання, особи, яких законом визнано учасниками бойових дій та які захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, брали участь в антитерористичній операції (операції об'єднаних сил), забезпеченні її проведення беруть участь у конкурсі в межах установлених квот прийому до закладів вищої освіти (стаття 44 Закону України «Про вищу освіту»[15]);

адміністративну опіку у сфері матеріального забезпечення – малозабезпечені сім'ї мають право на державну соціальну допомогу (стаття 3 Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»[16]);

Адміністративна опіка над особою може встановлюватися на якийсь час (до досягнення повноліття дитиною-сиротою, дитиною позбавленою батьківського піклування або до досягнення 23 років у випадку навчання за денною формою навчання у закладі вищої освіти), до проходження наступної МСЕК особою з інвалідністю, до покращення матеріального становища малозабезпеченої сім'ї або пожиттєво- для осіб з інвалідністю, пожиттєво особа отримує статус ветерана війни, учасника бойових дій, учасника війни, особи постраждалої внаслідок Чорнобильської катастрофи.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>.
3. Словник української мови: в 11 томах. Том 5, 1974. Стр. 712. URL: <http://sum.in.ua/s/opika>.
4. Правила опіки та піклування. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/reg3680?an=26>.
5. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
6. Бахрах Д.Н. Индивидуальные субъекты административного права. Государство и право. 1994. № 3. С. 16–24.
7. Коломоєць Н.В.. Механізм адміністративно-правового захисту прав дитини. URI: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/4672>.
8. Петренко О.С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління України. URL : <http://128-56.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010-01/10pospuu.pdf>.
9. Стопчак А.Ю. Историчні аспекти виникнення та соціального захисту населення в Україні. URL: <http://elar.khnu.km.ua/jspui/bitstream/123456789/2999/1/СТОПЧАК.pdf>.

10. Закон України «Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>.
11. Бояринцева М.А. Особливості спеціального адміністративно-правового статусу громадян України. URL: <http://apdp.onua.edu.ua/index.php/apdp/article/view/1211>.
12. Закон України «Про адміністративні послуги». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
13. Міськевич А.В. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Запоріжжя. 2016. URL: [http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07\\_2016/miskevich\\_aref.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2016/miskevich_aref.pdf).
14. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>.
15. Закон України «Про вищу освіту». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
16. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text>.