

Алла Соцька,

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», кандидат юридичних
наук

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

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НАД ПОВНОЛІТНІМИ ОСОБАМИ В УКРАЇНІ

Зосереджено увагу на широкому колі нормативно-правових актів, які містять норми та положення, що регламентують правовідносини у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена. Водночас його розкритиковано через наявність прогалин, неузгодженостей та суперечностей, що суттєво негативно впливає на практику реалізації відповідного законодавства і, як наслідок, на якість життя зазначених категорій осіб та рівень забезпеченості їхніх прав, законних інтересів і потреб. Відзначено відсутність статистичних відомостей за напрямом дослідження, що суттєво ускладнює аналіз ситуації за досліджуванним напрямом. Крім того, виокремлено, на думку автора, пріоритетні напрями державної політики щодо удосконалення законодавчого регулювання сфери опіки та піклування над повнолітніми особами, до яких належить необхідність: глибокого вивчення проблем недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена; дослідження кращого міжнародного досвіду в цій сфері та розгляд можливості його імплементації в національну практику; створення необхідної нормативно-правової бази; забезпечення формування суспільної свідомості щодо позитивного сприйняття зазначених категорій населення. Відзначено важливість свого часу розробленого та поданого на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Основи законодавства України про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціальний захист» і зауважено на руйнівному для досліджуваної сфери рішенні Уряду відкликати цей законопроект. Насамкінець наведено перелік питань за сферою опіки та піклування над повнолітніми особами, які потребують нагального вирішення, зокрема щодо формування понятійного апарату; визначення принципів опіки та піклування над такими особами і суб'єктів адміністрування цією сферою; визначення правових статусів органів опіки та піклування, недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена, опікунів та піклувальників; регламентації порядку ведення обліку повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, а також питання забезпечення їх майнових прав тощо.

Ключові слова: опіка, піклування, повнолітня недієздатна особа, повнолітня особа, дієздатність якої обмежена, законодавство, облік, майнові права.

Sotska A.

Prospects for legislative support in the field of guardianship and care of adults in Ukraine

In the article, the author noted a wide range of normative legal acts, which contain norms and provisions regulating legal relations in the field of guardianship and care of adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited. At the same time, it has been criticized due to the presence of gaps, inconsistencies and contradictions, which in turn significantly negatively affects the practice of implementing the relevant legislation and, as a result, the quality of life of the specified categories of persons and the level of security of their rights, legitimate interests and needs. The lack of statistical data on the direction of research is noted, which significantly complicates the analysis of the situation in the direction under study. In addition, in the opinion of the author, the priority directions of state policy regarding the improvement of legislative regulation of the sphere of guardianship and care of adults are highlighted, which include the need for: in-depth study of the problems of incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited; research of the best international experience in this field and consideration of the possibility of its implementation in national practice; creation of the necessary legal framework; ensuring the formation of public

awareness regarding the positive perception of the specified categories of the population. The importance of the draft Law of Ukraine «Basics of the legislation of Ukraine on the guardianship and care of adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited, their social protection» developed and submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine at the time was noted, and the Government's decision to withdraw this draft law, which was destructive for the field under study, was noted. Finally, a list of issues in the field of guardianship and care of adults that need urgent solutions is given, in particular, regarding the formation of a conceptual apparatus; determination of the principles of guardianship and care over such persons and subjects of administration in this area; determination of legal statuses of guardianship and guardianship bodies, incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited, guardians and custodians; regulation of the procedure for keeping records of adult persons who are under guardianship and care, as well as the issue of ensuring their property rights, etc.

Keywords: guardianship, guardianship, an adult incapacitated person, an adult whose legal capacity is limited, legislation, accounting, property rights.

Постановка проблеми. На сьогодні законодавчі норми і положення з питань опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами і особами, дієздатність яких обмежена, розпорошені по більш ніж 50 нормативно-правових актах, основними серед яких є Цивільний кодекс України [11], Цивільний процесуальний кодекс України [12], Сімейний кодекс України [10], закони України «Про психіатричну допомогу» [7], «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [6], «Про безоплатну правову допомогу» [2], Консульський статут України, затверджений Указом Президента України від 2 квітня 1994 р. № 127 [4], Порядок надання щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2000 р. № 1192 [5], 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 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 17 червня 1999 р. за № 387/3680) (далі – Правила) [3].

Водночас відповідне національне законодавство потребує удосконалення через наявність прогалин, неузгодженостей та суперечностей у ньому, а також проблем у практиці його реалізації, окрім іншого щодо встановлення над повнолітніми особами опіки та піклування, призначення їм опікунів та піклувальників і здійснення останніми відповідних повноважень, забезпечення особистих немайнових і майнових прав та інтересів повнолітніх осіб, які перебувають під опікою чи піклуванням, діяльності органів опіки та піклування тощо. Крім того, поза увагою законодавця залишилося питання визначення механізму взаємодії між суб'єктами правовідносин у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами, зокрема органами охорони здоров'я, органами внутрішніх справ, органами закордонних справ, органами міграційної служби, органами прикордонної служби, органами виконавчої служби, органами пенітенціарної служби, судовими органами, органами соціального захисту населення, органами опіки та піклування тощо.

З огляду на вищевказане виникла необхідність у належній законодавчій регламентації правових, соціальних та організаційних засад і гарантій державної політики у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами і особами, дієздатність яких обмежена, їх соціального захисту. Успішність відповідних кроків суттєво підвищиться із забезпеченням наукового вивчення цієї проблематики, що дає можливість стверджувати про актуальність дослідження.

Мета статті – окреслення авторських підходів до питання перспектив законодавчого забезпечення сфери опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами і особами, дієздатність яких обмежена, в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різних аспектів питання опіки та піклування над повнолітніми особами у своїх працях торкалися Н. А. Аблятіпова, Г. М. Бойченко, О. В. Кіріяк, М. В. Матійко, Д. С. Прутян, С. С. Шум, О. С. Юнін та ін. [1; 9]. Проте розвиток правовідносин у досліджуваній сфері зумовлює потребу в подальших наукових пошуках, передусім щодо розвитку законодавства, яке зазнає постійних змін і становлення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Не вдаючись до аналізу ймовірних шляхів розвитку альтернативних опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами і особами, дієздатність яких обмежена, інститутів, на кшталт підтриманого прийняття рішень, підтриманого проживання і подібних, у цій статті зробимо спробу сформулювати наше бачення щодо ймовірних шляхів удосконалення зако-

нодавчого забезпечення цієї сфери без кардинальної зміни підходів до забезпечення, охорони та захисту прав повнолітніх осіб, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки.

Передусім зазначимо, що через відсутність офіційної статистики на сьогодні невідома кількість осіб, яких безпосередньо стосуються питання опіки та піклування над повнолітніми особами, зокрема недієздатних осіб, осіб, дієздатність яких обмежена, членів їхніх сімей, опікунів та піклувальників таких осіб та ін. Проте очевидно, що йдеться щонайменше про 100 тис. осіб.

На жаль, вирішення питань у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами було поза увагою тривалий час. Відповідно сьогодні потребують удосконалення національне законодавство в цій сфері та практика його реалізації, окрім іншого щодо встановлення над повнолітніми особами опіки та піклування, призначення їм опікунів та піклувальників, забезпечення особистих немайнових і майнових прав та інтересів повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування.

На наше переконання, пріоритетами державної політики в цьому напрямі має бути:

- глибоке вивчення проблем цих категорій осіб, пов'язаних зі встановленням і здійсненням над ними опіки та піклування, захистом їхніх майнових прав тощо. Принагідно, саме напрям майнових прав є одним із найбільш проблемних через часті посягання на відповідні права недієздатних осіб і осіб, дієздатність яких обмежена;

- дослідження кращого міжнародного досвіду в цій сфері та розгляд можливості його імплементації в національну практику;

- створення необхідної нормативно-правової бази шляхом прийняття спеціального закону та підзаконних нормативно-правових актів, удосконалення чинного законодавства для створення умов ефективного й результативного розвитку правовідносин у досліджуваній сфері;

- забезпечення формування свідомості кожного члена суспільства з тим, щоб особи з психічними та інтелектуальними порушеннями не сприймалися через призму таких порушень, а інтегрували в соціум як його повноцінні члени. На сьогодні ментальні бар'єри в суспільстві є чи не найбільшою перешкодою на шляху до повноцінного і рівноправного життя людей із тими чи іншими порушеннями здоров'я.

Врегулювання питань опіки та піклування над повнолітніми особами розпочато з розробленням Міністерством соціальної політики України із залученням зацікавлених органів та громадських об'єднань проекту Закону України «Основи законодавства України про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціальний захист».

Метою розроблення законопроекту було прийняття уніфікованого законодавчого акта, яким визначались би основні правові, соціальні та організаційні засади і гарантії державної політики у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами, а також внесення змін до чинних нормативно-правових актів для забезпечення єдиних підходів у регулюванні відповідних правовідносин [8].

Водночас, будучи зареєстрованим у Верховній Раді України 20 січня 2016 р. за № 3786 вже 14 квітня 2016 р. цей проект Закону було відкликано, чим сферу опіки та піклування над повнолітніми особами знову було залишено без належної законодавчої визначеності та з подальшим руйнуванням несформованої системи публічного адміністрування в цій сфері, передусім йдеться про Мінсоцполітики, зі структури якого забрали сектор, який відповідав за відповідний напрям.

У зв'язку з такою недолугою державною політикою є нагальна потреба в законодавчому врегулюванні таких питань:

- формування понятійного апарату для забезпечення єдиного розуміння та застосування законодавчих норм із питання опіки та піклування над повнолітніми особами. Зокрема, йдеться, окрім іншого, про такі категорії, як «опіка», «піклування», «опіка над майном», «спеціальний заклад» тощо, які широко застосовуються в національному законодавстві, однак тлумачаться на практиці по-різному;

- визначення принципів опіки та піклування над повнолітніми особами, до яких, на нашу думку, належать гарантованість прав та свобод, гуманізм, доступність, недискримінація, участь і включення тощо;

- визначення суб'єктів адміністрування сферою опіки та піклування над повнолітніми особами та їх правового статусу;

- визначення повноважень органів опіки та піклування в досліджуваній сфері, зміст яких за великим рахунком зводиться до вжиття заходів із забезпечення, охорони та захисту особистих немайнових і майнових прав та інтересів і задоволення потреб повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування;

- визначення особливостей правових статусів повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена, опікунів та піклувальників, а також потенційних опікунів та піклувальників, зокрема із

закріпленням у законодавстві положень про конкретні обмеження щодо призначення особи опікуном чи піклувальником повнолітньої особи, яка за станом здоров'я не може самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки; про підстави припинення повноважень щодо здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами;

– регламентація питання місця проживання повнолітньої недієздатної особи та особи, дієздатність якої обмежена;

– регламентація порядку ведення обліку повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена;

– запровадження відомчої статистичної звітності про здійснення опіки та піклування на повнолітніми особами із подальшим вивченням питання щодо запровадження відповідної державної звітності;

– чітка регламентація питання забезпечення майнових прав повнолітніх осіб, які перебувають під опікою та піклуванням;

– законодавче визначення порядку здійснення опіки над майном повнолітніх недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена.

Перелік наведених питань, обов'язкових до законодавчої регламентації, не обмежується наведеними вище позиціями.

Із цією метою потрібне прийняття: спеціального закону у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами (як варіант із поверненням до розгляду урядового законопроекту від 20 січня 2016 р. № 3786); рішення Кабінету Міністрів України для врегулювання всіх аспектів діяльності органів опіки та піклування в цій сфері, механізму здійснення опіки та піклування над повнолітніми особами; підзаконного нормативно-правового акту із запровадження відомчої звітності про здійснення опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена.

Наступний необхідний крок – вжиття заходів для забезпечення втрати чинності Правил. Водночас варто зауважити, що на сьогодні тільки цим документом конкретизовано повноваження органів опіки та піклування, врегульовано питання суб'єктів ведення справ щодо опіки та піклування, діяльності опікунських рад, керівництва та контролю за діяльністю органів опіки та піклування й опікунів та піклувальників, звітності опікунів та піклувальників, документального забезпечення діяльності органів опіки та піклування.

Не менш важливими за належну законодавчу регламентацію є підвищення рівня поінформованості громадських і державних інституцій та громадян з питань опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, окрім іншого, через проведення консультативно-роз'яснювальної публікацій у засобах масової інформації тощо; моніторинг та аналіз реалізації національного законодавства в досліджуваній сфері; забезпечення ефективної взаємодії між заінтересованими органами, установами та організаціями з питань опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціального та правового захисту тощо.

Висновки. На сьогодні в державній політиці особливе місце відведено опіці та піклуванню над повнолітніми особами, що вкрай актуально на сучасному етапі розвитку суспільних відносин в Україні. Однак наявність перелічених вище та інших проблемних питань у цій сфері зумовлює потребу в приділенні їм вирішенню великої уваги, а особливо вдосконаленню нормативно-правової бази так, щоби під час її реалізації максимально унеможливити зловживання правами повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування.

Список використаних джерел

1. Бойченко Г. М., Шум С. С. Правові та процесуальні аспекти визнання особи недієздатною. *Форум права*. 2011. № 1. С. 94–99. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bgmvon.pdf> (дата звернення: 20.01.2023).
2. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 черв. 2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> (дата звернення: 20.01.2023).
3. Про затвердження Правил опіки та піклування : наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства освіти України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України від 26 травня 1999 р. № 34/166/131/88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99#Text> (дата звернення: 20.01.2023).
4. Про Консульський статут України : Указ Президента України від 2 квітня 1994 р. № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text> (дата звернення: 20.01.2023).

5. Про надання щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею : постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2000 р. № 1192. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.01.2023).
6. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text> (дата звернення: 22.01.2023).
7. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1489-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text> (дата звернення: 22.01.2023).
8. 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 (дата звернення: 22.01.2023).
9. Прутян Д. С. Опіка за римським приватним правом та сучасним цивільним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2007. 20 с.
10. Сімейний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення: 23.01.2023).
11. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 23.01.2023).
12. Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 24.01.2023).

References

1. Boichenko, H. M. & Shum, S. S. (2011). Pravovi ta protsesualni aspekty vyznannia osoby nedieezdatnoiu [Legal and procedural aspects of recognizing a person as incompetent]. *Forum prava - Law forum*, 1, 94–99. Retrieved from <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bgmvon.pdf> [in Ukrainian]
2. *Pro bezoplatnu pravovu dopomohu [On free legal assistance]*. (2011, June 2). *Zakon Ukrainy № 3460-VI*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> [in Ukrainian]
3. *Pro zatverdzhennia Pravyl opiky ta pikluvannia [On the approval of the Rules of custody and care]*. (1999, May 26). Nakaz Derzhavnoho komitetu Ukrainy u spravakh simi ta molodi, Ministerstva osvity Ukrainy, Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy, Ministerstva pratsi ta sotsialnoi polityky Ukrainy № 34/166/131/88. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0387-99#Text> [in Ukrainian]
4. *Pro Konsul'skyi statut Ukrainy [On the Consular Statute of Ukraine]*. (1994, April 2). *Ukaz Prezydenta Ukrainy № 127*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text>. [in Ukrainian]
5. *Pro nadannia shchomisiachnoi hroshovoi dopomohy osobi, yaka prozhyvaie razom z osoboju z invalidnistiu I chy II hrupy vnaslidok psykhichnoho rozladu, yaka za vysnovkom likarskoi komisii zakladu okhorony zdorovia potrebuie postiinoho storonnoho dohliadu, na dohliad za neiu [On the provision of monthly financial assistance to a person who lives with a person with a disability of group I or II due to a mental disorder; who, according to the opinion of the medical commission of a health care institution, needs constant external care, for her care]* (2000, August 2). *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1192*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-2000-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]
6. *Pro osnovy sotsialnoi zakhyshchenosti osib z invalidnistiu v Ukraini [On the basics of social protection of persons with disabilities in Ukraine]*. (1991, March 21) *Zakon Ukrainy № 875-XII*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text> [in Ukrainian]
7. *Pro psykhiatrychnu dopomohu [On psychiatric care]* (2000, February 22). *Zakon Ukrainy № 1489-III*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text> [in Ukrainian]
8. *Pro opiku ta pikluvannia nad povnolitnimy nedieezdatnymy osobamy ta osobamy, tsyvilna diiezdatnist yakyykh обмежена [On guardianship and care of adult incapacitated persons and persons whose civil capacity is limited]* (2016, January 20). *Proiekt Zakonu № 3786*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57691 [in Ukrainian]
9. Prutyan, D. S. (2007). *Opika za rym'skym pryvatnym pravom ta suchasnym tsyvilnym zakonodavstvom Ukrainy [Guardianship under Roman private law and modern civil legislation of Ukraine]*: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.03. Nats. un.-t «Odeska yurydychna akademiia». Odessa [in Ukrainian]
10. *Simenyi kodeks Ukrainy [Family Code of Ukraine]* (2002, 10 January). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> [in Ukrainian].

11. *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukrain]* (2003, January 16). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>. [in Ukrainian].
12. *Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy*. (2004, March 18). [Civil Procedure Code of Ukraine], Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.02.2023