

Соцька А. М.,
доктор юридичних наук,
доцент кафедри філософії, права та соціально-гуманітарних дисциплін
Національної академії статистики, обліку та аудиту,
радник Голови Національної Асамблеї людей з інвалідністю України

ПОТЕНЦІЙНІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОПІКИ НАД ПОВНОЛІТНИМИ НЕДАЄЗДАТНИМИ ОСОБАМИ В УКРАЇНІ

Анотація. Передусім авторкою у статті зазначено про міжнародні стандарти забезпечення, охорони і захисту прав повнолітніх осіб із психічними та інтелектуальними порушеннями і визнання правосуб'єктності осіб з інвалідністю. Зауважено на щоденній актуалізації відповідного питання для України в умовах повномасштабної війни та зростання рівня інвалідизації українського суспільства. Акцентовано на міжнародному сприйнятті інституту дієздатності як застарілого і такого, що потребує реформування, а визнання здатності людини приймати рішення – як ключової передумови контролю над власним життям. Наведено невичерпний перелік альтернативних опіці способів забезпечення прав осіб, які її потребують, а саме: підтримане прийняття рішень, медична довіреність, довгострокова довіреність, представник одержувача, відкриття спільного банківського рахунку, довіра управління, програми управління грошима, живі заповіти, трасти, громадські системи адвокації, управління справами тощо. Зазначено на особливій ролі підтриманого прийняття рішень як способу підтримки дорослої людини з інтелектуальною, когнітивною чи психологічною інвалідністю шляхом допомоги під час прийняття нею рішень. Наведено приклад із міжнародної практики щодо законодавчої регламентації підтриманого прийняття рішень. Відзначено розвиток в Україні законодавства, нормами та положеннями якого розширюється обсяг дієздатності людей із психічними та інтелектуальними порушеннями, зокрема зі статусом недієздатності. Також охарактеризовано діючий інститут помічника дієздатної фізичної особи, яка за станом здоров'я не може самостійно здійснювати свої права та виконувати обов'язки. Насамкінець сформульовано висновок про необхідність розвитку діючого інституту опіки над недієздатними особами шляхом удосконалення чинного законодавства, діяльності владних органів з адміністративно-правового регулювання правовідносин у відповідній сфері, а також про потребу у вивченні кращого світового досвіду з функціонування альтернативних опіці форм забезпечення прав відповідних категорій населення та його запровадженні на практиці в Україні.

Ключові слова: опіка, підтримане прийняття рішень, помічник, адміністрування, повнолітня особа, недієздатна особа.

Sotska A. M. Potential ways to improve administration in the sphere of guardianship over incapable adults in Ukraine

Abstract. First of all, the author of the article notes the international standards for ensuring, protecting and defending the rights of adults with mental and intellectual disabilities and recognizing the legal personality of persons with disabilities. The daily updating of the relevant issue for Ukraine in the conditions of a full-scale war and the growing level of disability in Ukrainian society is noted. The emphasis is on the international perception of the institution of legal capacity as outdated and in need of reform, and the recognition of a person's ability to make decisions as a key prerequisite for control over one's own life. An inexhaustible list of alternative ways to guardianship is given to ensure the rights of persons who need it, namely: supported decision-making, medical power of attorney, long-term power of attorney, recipient representative, opening a joint bank account, trust management, money management programs, living wills, trusts, public advocacy systems, case management, etc. The special role of supported decision-making as a way to support an adult with an intellectual, cognitive or psychological disability by helping them make decisions. An example from international practice regarding the legislative regulation of supported decision-making is given. The development of legislation in Ukraine, the norms and provisions of which expand the scope of legal capacity of people with mental and intellectual disabilities, in particular with the status of incapacity, is noted. The current institution of an assistant to a capable individual who, due to health conditions, cannot independently exercise his or her rights and fulfill his or her duties is also described. Finally, a conclusion is formulated on the need to develop the current institution

of guardianship over incapable individuals by improving the current legislation, the activities of government bodies in the administrative and legal regulation of legal relations in the relevant field, as well as the need to study the best international experience in the functioning of alternative forms of guardianship to ensure the rights of relevant categories of the population and its implementation in practice in Ukraine.

Key words: *guardianship, supported decision-making, assistant, administration, adult, incapable person.*

Постановка проблеми. Опіка над повнолітніми недієздатними особами в Україні та в усьому світі зарекомендували себе не найбільш прийнятним механізмом забезпечення прав осіб з відповідними видами порушень здоров'я та поведінки. Досить часто цей механізм використовується не на благо і не в інтересах осіб, які потребують опіки, а навпаки. Передусім йдеться про майнові права. Тому все більшої актуальності набуває питання альтернативних форм підтримки людей із психічними та інтелектуальними порушеннями. І таких форм, як показує практика, є досить багато, а також вони можуть використовуватися в комплексі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хоч у світі тема розвитку альтернативних опіці над повнолітніми особами форм забезпечення прав представників цієї категорії населення почала обговорюватися понад 15 років тому, вона не набула достатньої уваги ні серед владних інституцій, ні в науці. Зокрема це питання певною мірою відображене в науковій статті Н.О. Ніколаєнко [6], а також розкривалося в низці посібників, підготовлених громадськими об'єднаннями [7]. Водночас воно знайшло свій розвиток у міжнародних правових документах і дослідженнях [1; 12; 13; 14; 16]. Відповідні напрацювання лягли в основу цієї статті та стали підґрунтям для формулювання висновків і пропозицій за задекларованою темою.

Метою статті є дослідження ймовірних шляхів розвитку адміністрування сфери опіки над повнолітніми недієздатними особами в Україні.

Виклад основного матеріалу. У Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1642 (2009) «Доступ до прав осіб з інвалідністю (з обмеженими фізичними або розумовими здібностями) та повна і активна участь цих людей в суспільстві» зазначено, що більше ніж одна людина з десяти має ту чи іншу форму інвалідності (обмеження фізичних і/або розумових здібностей), що загалом

становить 650 мільйонів осіб у загальносвітовому вимірі та ще більш значним є співвідношення в Європі, яка нараховує більше ніж 200 мільйонів осіб з інвалідністю. Зважаючи на те, що тривалість життя збільшується та послуги охорони здоров'я покращуються, чисельність людей з різними формами інвалідності в Європі збільшується і буде продовжувати збільшуватися [1].

Для України такий висновок тим більше актуальний в умовах війни, яка триває і в результаті якої суттєво збільшується рівень інвалідизації українського населення, передусім через психічні, фізичні та сенсорні порушення військових і цивільних осіб. Водночас саме психічні порушення, на наше переконання, будуть найбільш численними в структурі порушень, отриманих у результаті воєнних дій, а отже, суттєво зростає чисельність людей, які потребуватимуть опіки або піклування.

За твердженням Уповноваженого Ради Європи з прав людини, вся європейська система дієздатності застаріла і потребує невідкладного реформування законодавства. Припущення про юридичну дієздатність, яку повинні мати всі дорослі впродовж більшої частини свого життя, зміщує фокус із персональної недосконалої на необхідність забезпечити підтримку, яка б давала можливість людям приймати рішення для самих себе і посилювала їхню спроможність робити це. Визнання особи здатною приймати рішення є визначальною для отримання контролю над власним життям і встановлення суспільних взаємин з іншими. Наявність юридичної дієздатності дає нам змогу приймати рішення – від ґрунтовних (вибір того, де і з ким жити) до щоденних (придбання автобусного квитка, підписання договору оренди, надання згоди на лікування). Без цього ми перестаємо бути особистістю з точки зору закону і наші рішення не мають юридичної сили. Треті особи приймають за нас рішення. Таке злиття нашої

особистості з особистістю іншої людини описують як «цивільну смерть» [16].

Важливо враховувати, що навіть якщо людина потребує підтримки у прийнятті того чи іншого рішення, вона у переважній більшості випадків здатна прийняти його самостійно. Адже в житті кожного, зокрема й абсолютно здорової в усіх відношеннях людини, виникають ситуації, коли ми покладаємося на поради людей, яким довіряємо. До того ж, кожен має право на помилку, зокрема й люди з тими чи іншими порушеннями здоров'я. І саме помилки – один із тих інструментів, який дає можливість вчитися приймати правильні рішення.

Принагідно варто зазначити, що стаття 12 Конвенції про права осіб з інвалідністю в оновленій версії перекладу (офіційний переклад Конвенції надісланий листом Міністерства соціальної політики України від 19 червня 2023 р. № 8006/0/2-23/61 [5]) передбачає, що держави-учасниці підтверджують, що особи з інвалідністю, де б вони не знаходилися, мають право на визнання їхньої правосуб'єктності, а також вживають належних заходів для надання таким особам доступу до підтримки, якої вони можуть потребувати під час реалізації своєї правоздатності.

Своєю чергою за вищевказаною Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1642 держави, окрім іншого, повинні:

– гарантувати, щоб ніхто не обмежував і не здійснював за осіб з інвалідністю права приймати рішення, щоб заходи, які їх стосуються, були адаптованими до їх положення та щоб треті особи або певні структури змогли їм допомогти у прийнятті рішень;

– вживати необхідних заходів для того, щоб відповідно до Конвенції про права осіб з інвалідністю та її Факультативного протоколу, особи під опікою не побачили себе позбавленими фундаментальних прав (включно з їх правом отримати власність, мати працевлаштування, сімейне життя, одружуватися, голосувати, створювати або приєднуватися до громадських організацій, звертатися до правосуддя, укладати заповіт) і також у разі, коли вони будуть мати в цьому потребу, отримати зовнішню допомогу для користування

цими правами, за наявності адекватної допомоги, що їм буде надана, не підміняючи цим прояви їхніх бажань [1].

У зв'язку з зазначеним все більшої актуальності набуває тема альтернативних опіці форм забезпечення прав осіб, які її потребують.

Стівен Кінг, тейхаський суддя першого суду округу Таррант у справах спадщин склав список із понад 56 варіантів опіки над дітьми та дорослими особами [13]. Зокрема йдеться про правовідносини (майнові, медичні, освітні, із соціального забезпечення тощо) та способи самореалізації особи з інвалідністю в них.

Загальноприйнято вважати альтернативами опіці такі способи забезпечення прав осіб, які її потребують, без позбавлення прав через опіку:

- підтримане прийняття рішень;
- медична довіреність;
- довгострокова довіреність;
- представник одержувача;
- відкриття спільного банківського рахунку;
- довіра управління;
- програми управління грошима [12];
- живі заповіти;
- трасти;
- громадські системи адвокатури;
- управління справами тощо [14].

З усього переліченого особливий інтерес викликає підтримане прийняття рішень. Можливість його запровадження в Україні обговорюється вже понад 10 років, проте така альтернатива опіки над повнолітніми особами із психічними та інтелектуальними порушеннями поки що лишається ідеєю громадських об'єднань людей з інвалідністю, не підкріпленою національним законодавством і практикою його реалізації.

Загалом підтримане прийняття рішень свого часу було запропоновано як спосіб допомогти дорослій людині з інтелектуальною, когнітивною чи психологічною інвалідністю в отриманні допомоги при прийнятті рішень від тих осіб, яким вони довіряють і кого знають, без вимоги оформляти формальну опіку [7, с. 9]. Його значущість полягає у зміні розуміння інвалідності, ґрунтованій на переході від підходу опіки до підходу, заснованого на

правах. В останньому випадку особа зберігає всі свої громадянські права, включно з правами на укладення договору, голосування, шлюб тощо – усе це важливо для її людської гідності та особистості. Прийняття власних рішень і навчання на них готує людину до прийняття правильних рішень, коли її батьків або опікуна немає поруч, а підключення до мережі тих, хто надає підтримку, захищає від зловживань, які можуть статися, коли людина ізольована або безсила [14].

Люди із психічними та інтелектуальними порушеннями часто доводять, що здатні та приймають власні рішення за належної підтримки. Така підтримка априорі повинна передбачати саме підтримку і довіру до вибору людини, якій така підтримка надається.

Форми підтриманого прийняття рішень у різних країнах різні: безплатні послуги персонального асистента з правових питань, укладення договору між законним представником і особою, яка не розуміє значення своїх дій, про порядок вирішення правових питань і відповідальність за прийняті рішення, створення мереж підтримки, коли для окремої людини з інвалідністю створюють можливість об'єднати групу людей – рідних, знайомих, волонтерів, – котрі погодяться надавати їй довгострокову допомогу для самостійного вирішення правових питань і підтримки окремих аспектів життєдіяльності (здоров'я, майнові та фінансові питання, психологічний стан, зайнятість, дозвілля, придбання одягу, підтримання порядку в домі, заняття спортом, участь у релігійних обрядах, відпочинок тощо). Такі мережі підтримки або кола друзів забезпечуються як для тих повнолітніх осіб, кого офіційно позбавлено дієздатності, так і для тих, хто не проходив судово-медичну експертизу і стосовно кого не подавали позову до суду з метою позбавити дієздатності. Обов'язкова умова – наявність людини поруч (одного з батьків, родичів, знайомих, волонтерів), котра ініціюватиме і координуватиме діяльність усіх, хто увійде до індивідуальної мережі підтримки, а також готовність юридичної особи (чи то недержавної організації, яка відстоює права осіб з інвалідністю, чи комунальної установи, яка надає соціальні

послуги), контролювати діяльність кількох індивідуальних мереж підтримки для попередження помилок чи зловживань [7, с. 7].

У будь-якому разі, сфери самостійного прийняття людиною рішень можуть бути вужчими чи ширшими залежно від рівня відповідної здатності та порушень здоров'я, адже хтось може потребувати підтримки у прийнятті щоденних простих рішень, а дехто – лише стосовно прийняття глобальних рішень, від яких залежать головні життєві питання (як-от місце проживання, одруження, придбання/продаж майна тощо). Водночас майже всі люди здатні навчитися приймати рішення. Варто розуміти і примати можливий ризик зробити помилку як природній наслідок повної юридичної дієздатності. Тому, переважно особи, які надають підтримку, повинні фокусуватися на юридичному обґрунтуванні важливих рішень, які суттєво впливають на життя повнолітньої особи [7, с. 35].

Із практичних прикладів адміністрування підтриманого прийняття рішень можна навести так званий Закон сенатора Заффіріні – Закон про угоду про підтримане прийняття рішень [15], який свого часу зробив Техас першим штатом, що мав закон, який визнає угоди про підтримане прийняття рішень як неформальну альтернативу опіці над повнолітніми особами.

У цьому Законі визначено, що підтримане прийняття рішень означає процес підтримки та адаптації дорослої особи з інвалідністю, щоб дозволити їй приймати життєві рішення, включно з рішеннями, пов'язаними з тим, де вона хоче жити, послугами, підтримкою та медичним обслуговуванням, які вона бажає отримувати, і де хоче працювати, не перешкоджаючи самовизначенню такої дорослої людини [15].

За визначенням цього законодавчого акту людина вправі приймати власні рішення та залишатися відповідальною за своє життя, отримуючи при цьому необхідну підтримку від обраної нею людини, яка допомагає їй зрозуміти можливі варіанти вибору рішення, обов'язки та наслідки, які такий вибір спричинить, а також повідомити своє про своє рішення відповідним людям. Однак за жодних обставин помічник не може приймати

рішення за людину, якій надає підтримку. Що важливо, наявність вищезазначеної угоди не є перешкодою для здійснення відповідних дій особою з інвалідністю самостійно без підтримки.

Підтримка згідно із Законом повинна ґрунтуватися на довірі, впевненості та без підриву можливостей особи з інвалідністю приймати рішення [15].

Що стосується перспектив розвитку підтриманого прийняття рішень в Україні, то рамках завдання Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2021 р. № 285-р, з визначення можливості впровадження моделі підтриманого прийняття рішень особами з інтелектуальними та психічними порушеннями передбачено захід стосовно вивчення до листопада 2024 року питання щодо поступової відмови від повної опіки та заміна її підходом, за яким суд прийматиме рішення щодо можливості особи приймати рішення в певних сферах [9].

Як справедливо зазначає Н.О. Ніколаєнко, недієздатна особа майже повністю втрачає особистісну цілісність, громадянську цінність та стає повністю залежною від опікуна, його особистої думки, а також перестає бути цінною для суспільства як повноправний та повноцінний його член, навіть якщо така цінність має певні особливості та обмежується порушеннями фізичного або/та психічного здоров'я. Підтримане прийняття рішень є шляхом подолання безправності осіб з інвалідністю, які самостійно не можуть захищати свої права [6, с. 53].

На сьогодні в Україні близьким за змістом до підтриманого прийняття рішень є інститут помічника, передбачений статтею 78 «Надання дієздатній фізичній особі допомоги у здійсненні її прав та виконанні обов'язків» Цивільного кодексу України. Зокрема в ній передбачено, що дієздатна фізична особа, яка за станом здоров'я не може самостійно здійснювати свої права та виконувати обов'язки, має право обрати собі помічника; помічник має право на одержання пенсії, аліментів, заробітної плати, поштової кореспонденції, що належать фізичній особі, яка

потребує допомоги; він має право вчиняти дрібні побутові правочини в інтересах особи, яка потребує допомоги, відповідно до наданих йому повноважень; помічник представляє особу в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та організаціях, діяльність яких пов'язана з обслуговуванням населення; він може представляти фізичну особу в суді лише на підставі окремої довіреності [10].

Проте інститут помічника дієздатної особи потребує суттєвого реформування під осіб, які потребують опіки, із тим, щоб сформувати на національному рівні додаткову форму підтримки осіб, які її потребують, на рівні з опікою та підтриманим прийняттям рішень.

Насамкінець варто відзначити, що в Україні почали вживатися певні заходи щодо розширення обсягу дієздатності у людей із психічними та інтелектуальними порушеннями, зокрема у недієздатних осіб. Для прикладу, частину другу статті 8 Закону України «Про звернення громадян» [3], нормою якої встановлено, що не розглядаються звернення осіб, визнаних судом недієздатними, та положення другого речення частини четвертої статті 16 зазначеного Закону [3] стосовно звернення зі скаргою в інтересах недієздатних осіб лише їх законними представниками визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 р. № 8-р/2018 [8]. Відповідно до статті 300 Цивільного процесуального кодексу України [11], недієздатна особа може звернутися до суду за скасуванням рішення суду про визнання її недієздатною та поновленням своєї дієздатності в разі видужання або значного поліпшення психічного стану. Статтею 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» право на безоплатну вторинну правову допомогу гарантовано для недієздатних осіб, щодо яких суд розглядає справу про поновлення цивільної дієздатності, протягом розгляду справи в суді [2]. Отже, можна припустити, що процес удосконалення інституту опіки над повнолітніми особами в Україні певною мірою розпочато.

Висновки. Резюмуючи, на нашу думку, для забезпечення належного адміністрування сфери опіки над повнолітніми особами в Україні необхідно взяти два вектори: один – спрямований на розвиток діючого інституту опіки над недієздатними особами, зокрема шляхом удосконалення чинного законодавства, діяльності владних органів з адміністративно-правового регулювання правовідносин у відповідній сфері; другий – сконцентрова-

ний на вивченні кращого світового досвіду з функціонування альтернативних опіці форм забезпечення прав відповідних категорій населення та його поступовому запровадженні в національну практику. Вважаємо такий підхід найбільш ефективним і таким, що дає право вибору, та найменш сприятливим для унеможливлення ізоляції людей, які потребують опіки, і посягань та порушень їхніх прав і законних інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Доступ до прав осіб з інвалідністю (з обмеженими фізичними або розумовими здібностями) та повна і активна участь цих людей в суспільстві (2009): Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1642. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/890_rez_1642.htm
2. Закон України Про безоплатну правову допомогу : прийнятий 2 черв. 2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>
3. Закон України Про звернення громадян : прийнятий 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Конвенція про права осіб з інвалідністю : прийнята 13 груд. 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text
5. Лист Міністерства соціальної політики України Про оновлений офіційний переклад багатостороннього міжнародного договору (19 черв. 2023 р. № 8006/0/2-23/61). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8006739-23#Text>
6. Ніколаєнко Н.О. Система «підтриманого прийняття рішення» як запорука дотримання конституційних прав і свобод осіб з обмеженими можливостями в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. № 4. 2015. С. 52-56. URL: <https://univd.edu.ua/science-issue/issue/433>
7. Підтримане прийняття рішень для повнолітніх осіб з психіатричними діагнозами – альтернатива системі опіки. К.: ВГО «Коаліція», 2013. Серія: «Права осіб з інтелектуальною недостатністю». 80 с.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-124/2018(4976/17) за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними) (11 жовт. 2018 р. № 8-р/2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18#n74>
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про затвердження Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року : прийняте 7 квіт. 2021 р. № 285-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2021-%D1%80#Text>
10. Цивільний кодекс України : за станом на 10 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
11. Цивільний процесуальний кодекс України : за станом на 18 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>
12. Alternatives to Guardianship. URL: <https://www.thearcoftexas.org/get-informed/family-member/alternatives-to-guardianship/>
13. King, S. M. Less Restrictive Alternatives and Supports and Services. 17th Annual Estate Planning, Guardianship and Elder Law Conference. Lecture conducted from The University of Texas School of Law, Galveston. 2015. URL: https://utcle.org/ecourses/OC5687/get-asset-file/asset_id/36182
14. Supported Decision Making : An Alternative To Guardianship. URL: <https://parentnetworkwny.org/uk/supported-decision-making/>
15. Supported Decision-making Agreement Act. Chapter 1357. URL: https://texas.public.law/statutes/tex._est._code_title_3_subtitle_i_chapter_1357
16. Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities. Strasbourg, 2012. P. 23. URL: <https://rm.coe.int/16806da5c0>