

Соцька А. М.,

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

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

ГЕНЕЗИС І ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПИТАННЯ ОПІКИ ТА ПІКЛУВАННЯ НАД ПОВНОЛІТНІМИ ОСОБАМИ НА РІВНІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

GENESIS AND PROBLEMS OF INSTITUTIONAL SECURITY GUARDIANSHIP ADMINISTRATION ABOVE ADULTS ON THE LEVEL CENTRAL BODIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY

У статті розкрито малодосліджене питання покладання на центральні органи виконавчої влади повноважень щодо адміністративно-правового регулювання питання опіки та піклування над значною чисельністю повнолітніх людей, яким у встановленому законодавством порядку встановлено статус недієздатної особи чи особи, дієздатність якої обмежена.

Зауважено, що ще 11 років тому відповідні питання були поза сферою адміністрування у зв'язку з тим, що жоден центральний орган виконавчої влади не було уповноважено на здійснення нормативно-правового регулювання та методичного забезпечення опіки й піклування над повнолітніми особами, їх соціального захисту. Відзначено, що передумовою вирішення цієї проблеми стала активна позиція представників громадянського суспільства у сфері прав осіб із психічними та інтелектуальними порушеннями.

Зазначено, що початок для забезпечення адміністративно-правового регулювання досліджуваних питань було покладено рішенням Глави держави в 2012 році із закріпленням за Міністерством соціальної політики України обов'язку щодо здійснення нормативно-правового регулювання, методичного забезпечення та координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо опіки і піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціального захисту. У контексті аналізу діяльності вказаного міністерства в цьому напрямі зазначено про роль спеціально створеного профільного сектору з питань опіки та піклування повнолітніх недієздатних осіб.

Насамкінець розкритиковано недолуге і таке, що суперечить актам вищої юридичної сили, законодавче визначення в 2020 році Національної соціальної сервісної служби України як відповідального органу влади за досліджувану сферу, особливо з огляду на фактичне адміністрування цих питань Міністерством соціальної політики України.

Ключові слова: опіка, піклування, недієздатна особа, особа, дієздатність якої обмежена, центральний орган виконавчої влади, адміністративно-правове регулювання, інституційне забезпечення.

The article reveals the little-studied issue of entrusting the central bodies of executive power with administrative and legal regulation of the issue of custody and care over a significant number of adults who, in accordance with the procedure established by law, have been assigned the status of an incapacitated person or a person whose legal capacity is limited.

It was noted that even 11 years ago, the relevant issues were outside the scope of administration due to the fact that no central executive body was authorized to implement regulatory and legal regulation and methodical provision of guardianship and care of adults, their social protection. It was noted that the prerequisite for solving this problem was the active position of representatives of civil society in the field of rights of persons with mental and intellectual disabilities.

It is noted that the beginning of ensuring administrative and legal regulation of the investigated issues was laid by the decision of the Head of State in 2012 with the establishment of the Ministry of Social Policy of Ukraine the obligation to implement regulatory and legal regulation, methodical support and coordination of the activities of central and local executive authorities, bodies of local self-government regarding guardianship and care of adult incapacitated persons and persons whose legal capacity is limited, their social protection. In the context of the analysis of the activities of the

specified ministry in this direction, the role of a specially created specialized sector for the guardianship and care of adults with disabilities is indicated.

Finally, the 2020 legislative designation of the National Social Service Service of Ukraine as the responsible government body for the researched area is criticized for being ill-advised and contradicting the acts of the highest legal authority, especially in view of the actual administration of these issues by the Ministry of Social Policy of Ukraine.

Key words: *guardianship, care, incapacitated person, person whose legal capacity is limited, central body of executive power, administrative and legal regulation, institutional support.*

Постановка проблеми. Питання опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, стосуються близько 50 тис осіб відповідних категорій, а також сотень тисяч людей, дотичних до цієї сфери: членів сімей таких осіб, опікунів, піклувальників, працівників органів опіки та піклування і спеціальних закладів та ін. А яку чисельність потенційних недієздатних та обмежено дієздатних людей породить війна?!

Однак такий масштаб вищезазначеного питання жодним чином не зумовив забезпечення належного механізму адміністративно-правового регулювання цієї сфери загалом та ефективної роботи публічної адміністрації в зазначеному напрямі зокрема.

На сьогодні питання інституційного забезпечення адміністрування окресленої сфери цілеспрямовано не досліджувалося, та й мало кому відомі відповідні деталі, за винятком тих, кого торкнувся цей процес (передусім працівників Уряду та центральних органів виконавчої влади, а також громадянського суспільства у сфері прав осіб із психічними порушеннями).

Мета написання статті. З огляду на викладене, у цій статті зроблено спробу аналізу історії і проблем інституційного забезпечення адміністрування питання опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, на рівні центральних органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. До 2012 року сфера опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, і пов'язані з нею питання не належали до сфери управління жодного центрального органу виконавчої влади. Такий підхід був незрозумілим і, можливо, пов'язувався з тим, що на законодавчому рівні зазначені питання регулювалися Цивільним кодексом України [11], Цивільним процесуальним кодексом України [12] та Правилами опіки й піклування, затвердженими наказом Держав-

ного 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 [7].

Однак такий підхід не забезпечував повною мірою вирішення існуючих проблем, пов'язаних з опікою та піклуванням над повнолітніми особами, а тим більше, не був спроможний реагувати на нагальні виклики.

Зазначене спричинило сплеск обурення поміж громадських об'єднань, які опікуються людьми з психічними та інтелектуальними порушеннями, серед яких, зокрема, Всеукраїнська громадська організація «Коаліція захисту прав осіб з інвалідністю внаслідок інтелектуальних порушень», а передусім керівник цієї організації Раїса Іванівна Кравченко [2]. Названа організація всіляко ініціювала перед Главою держави, Урядом та Міністерством соціальної політики України визначення центрального органу виконавчої влади, який би відповідав за формування і реалізацію політики держави щодо опіки та піклування над повнолітніми особами та їх соціального захисту, зокрема покладання таких повноважень на Мінсоцполітики.

Результатом цієї боротьби та відповідних ініціатив стало прийняття 7 травня 2012 р. Президентом України Указу за № 301, яким було внесено зміну до Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389 (Указ втратив чинність) [8], шляхом доповнення його нормою про те, що одним з основних завдань Мінсоцполітики є здійснення нормативно-правового регулювання, методичного забезпечення та координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо опіки і піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціального захисту [3].

За великим рахунком, відповідне рішення Президента України – цілковита і беззаперечна заслуга Раїси Іванівни Кравченко, яка спромоглася великими зусиллями відстояти віднесення опіки та піклування над недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, до сфер адміністративно-правового регулювання.

Крім того, низкою програмних документів Кабінету Міністрів України (Державною цільовою програмою «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 р. № 706, яка втратила чинність [4]), та планом заходів на 2013–2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 208-р [5]), Міністерство було зобов'язано вдосконалити законодавче поле з питань опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена.

Минуло два роки з моменту прийняття названого Указу Президента України, доки у структурі Мінсоцполітики було створено профільний сектор з питань опіки та піклування повнолітніх недієздатних осіб. Варто зауважити, що в назві сектору було використано поняття «піклування», однак упущено категорію обмежено дієздатних осіб, інститут яких уведено в цивільне законодавство України 1 січня 2004 року. На сьогодні цей сектор, як і Директорат соціального захисту прав осіб з інвалідністю Мінсоцполітики, ліквідовано. На наше глибоке переконання, такі рішення керівництва названого міністерства є злочинними, особливо в умовах стрімкого зростання чисельності осіб із різними видами порушень (потенційних та дійсних осіб з інвалідністю) внаслідок війни.

Вищезазначеним структурним підрозділом забезпечувалася реалізація покладеного на той час на Мінсоцполітики завдання щодо опіки та піклування над повнолітніми особами, їх соціального захисту. Зокрема ним:

1) вивчався міжнародний досвід у сфері опіки та піклування над повнолітніми особами, їх соціального захисту та здійснювалися відповідні кроки щодо імплементації такого досвіду в національне законодавство;

2) проводилася робота над удосконаленням нормативно-правової бази у сфері опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, у тому числі з урахуванням норм, принципів та стандартів Європейського Союзу;

3) забезпечувалася ефективна взаємодія між заінтересованими органами, установами та організаціями (судовими органами, органами охорони здоров'я, органами внутрішніх справ, органами закордонних справ, органами міграційної служби, органами прикордонної служби, органами виконавчої служби, органами пенітенціарної служби, органами соціального захисту населення, органами опіки та піклування тощо) із питань опіки та піклування над повнолітніми особами, їх соціального захисту;

4) здійснювався моніторинг та аналіз реалізації національного законодавства у відповідній сфері;

5) проводилася робота з інформування громадських і державних інституцій та громадян з питань опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, зокрема шляхом проведення консультативно-роз'яснювальної роботи, участі в заходах, публікацій у засобах масової інформації тощо.

Найбільш масштабним результатом роботи сектору стала розробка проекту Закону України «Про опіку та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена» (зареєстрований у Верховній Раді України 20 січня 2016 р. за № 3786 [10]). Усупереч тому, що суспільну важливість цього документу важко переоцінити, зазначений законопроект 14 квітня 2016 р. було відкликано через відсутність політичної волі та небажання керівництва законодавчої і виконавчої влади розбиратися в питанні, пропонуваному до регламентації, та забезпечити його належну регламентацію.

У прийнятому 17 червня 2015 р. новому Положенні про Мінсоцполітики [6] за цим органом зберігалася, але вже з видозміненим змістом, повноваження щодо здійснення методичного забезпечення та координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо опіки і піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких

обмежена, їх соціального захисту. Було упущено положення про нормативно-правове регулювання відповідних питань.

Водночас із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 р. № 783 «Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України» [1] до однойменної служби перейшло від Мінсоцполітики повноваження стосовно здійснення методичного забезпечення діяльності та в межах повноважень, визначених законом, координації взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, центрів надання адміністративних послуг з питань опіки і піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, їх соціального захисту. Однак відповідне рішення Уряду суперечить статті 30 Закону України «Про психіатричну допомогу», а Мінсоцполітики до тепер як і раніше з 2012 року займається питаннями опіки та піклування над повнолітніми особами.

Зокрема у вказаній статті визначено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах тру-

дових відносин, соціального захисту населення (тобто, Мінсоцполітики), окрім іншого, здійснює нормативно-правове регулювання, методичне забезпечення і координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо опіки і піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, а також їх соціального захисту [9].

Висновки. Не вдаючись до громіздких роздумів, маємо констатувати глобальну проблему з забезпеченням належного адміністративно-правового регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства в Україні, зокрема й питань опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена. За роки незалежності держава не спромоглася бодай належно визначити профільний орган адміністрування досліджуваної сфери навіть усупереч величезній кількості проблем і законодавчо не врегульованих питань. За таких умов поки немає підстав говорити про розвиток сфери правової і соціальної захищеності недієздатних осіб та осіб, дієздатність яких обмежена.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Деякі питання Національної соціальної сервісної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 серп. 2020 р. № 783. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2020-%D0%BF/ed20220706#Text>
2. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської громадської організації «Коаліція захисту прав осіб з інвалідністю внаслідок інтелектуальних порушень». URL: <http://inteldisabilities-coalition.com.ua/index.php/statut>
3. Про внесення зміни до Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 7 трав. 2012 р. № 301. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3012012-14309>
4. Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю» на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2012 р. № 706. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2012-%D0%BF#Text>
5. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 208-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2013-%D1%80#Text>
6. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF/ed20150617#Text>
7. 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>
8. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/2011#n31>
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. 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
11. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
12. Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>