

Схвалено
рішенням Комітету Верховної Ради України
з питань соціальної політики
та захисту прав ветеранів
(Протокол від 03 квітня 2024 року № 179)

_____ Г. М. Третьякова

РЕКОМЕНДАЦІЇ
Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики
та захисту прав ветеранів з розгляду Спеціальної доповіді
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини:
«Щодо стану додержання соціальних та економічних прав повнолітніх
осіб, які потребують опіки та піклування,
в умовах дії правового режиму воєнного стану»

Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, з метою забезпечення участі у підготовці питань на розгляд Верховної Ради України у зв'язку з виконанням нею контрольних повноважень відповідно до Конституції України та у взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, керуючись нормами статей 25 і 32 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», за участі представників центральних органів виконавчої влади, заслухав і обговорив Спеціальну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Щодо стану додержання соціальних та економічних прав повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування, в умовах дії правового режиму воєнного стану».

В умовах повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну найбільше потерпають найуразливіші категорії населення. До такої категорії належать і люди, які потребують опіки та піклування.

В рамках здійснення парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини здійснено моніторинг додержання соціальних та економічних прав таких осіб. За його результатами на підставі статті 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» підготовлено Спеціальну доповідь, яка містить висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення відповідних прав цієї категорії громадян, у тому числі на законодавчому рівні.

Щодо обмеження цивільної дієздатності особи

Суд може обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона:

страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними;

зловживає спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми тощо і тим ставить себе чи свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона за законом зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище.

Правові наслідки обмеження цивільної дієздатності фізичної особи такі:

над нею встановлюється піклування;

вона може самотійно вчиняти лише дрібні побутові правочини, а правочини щодо розпоряджання майном та інші правочини, що виходять за межі дрібних побутових, учиняються нею за згодою піклувальника;

вона має право оскаржити відмову піклувальника у наданні згоди на вчинення правочинів;

вона самотійно несе відповідальність за порушення нею договору, укладеного за згодою піклувальника, та за шкоду, заподіяну нею іншій особі;

одержання заробітку, пенсії, стипендії, інших доходів особи та розпоряджання ними здійснюються піклувальником або самотійно за наявності письмового дозволу піклувальника.

Щодо визнання фізичної особи недієздатною

Суд може визнати фізичну особу недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Правові наслідки визнання фізичної особи недієздатною такі:

над нею встановлюється опіка;

вона не має права вчиняти будь-яких правочинів;

правочини від її імені та в її інтересах вчиняє її опікун;

відповідальність за заподіяну нею шкоду несе її опікун.

Діяльність органів опіки та піклування в територіальних громадах (далі - ТГ)

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини відзначає, що в умовах децентралізації назріла потреба чіткого визначення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень органів опіки і піклування у складі ТГ. Діяльність органів опіки та піклування регламентується Правилами опіки та піклування, які розроблені, зокрема, відповідно до положень Цивільного кодексу УРСР 1963 року, який втратив чинність зі вступом у дію з 1.01.2004 р. Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ). У зв'язку із прийняттям нового ЦКУ до Правил не внесено жодних змін або доповнень.

Під час моніторингу досліджено питання функціонування органів опіки та піклування в ТГ за даними 1348 ТГ (інформація обласних військових адміністрацій (далі - ОВА та Київської міської військової адміністрації - КМВА).

Встановлено, що в 109 із 1348 ТГ відсутні органи опіки та піклування або інформація щодо них не може бути надана.

Аналіз інформації щодо чисельності недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена

За результатами аналізу інформації про чисельність недієздатних осіб, отриманої від ЦВК, станом на 24.02.2022 р. (35 372 особи), Мінсоцполітики станом на 01.01.2023 р. (26 880 осіб), Нацсоцслужби станом на 1.07.2023 р. (31 075 осіб), ОВА, КМВА станом на 01.10.2023 р. (34 342 особи). Встановлено, що ці дані істотно різняться між собою.

Не узгоджується між собою й інформація Мінсоцполітики та Нацсоцслужби, ОВА, КМВА щодо чисельності осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, а також суб'єктів, які виконують функції опікунів (піклувальників).

Під час моніторингу виявлено порушення органами опіки та піклування положень Правил, що призводять до порушення прав повнолітніх недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, зокрема, наступні:

у період пошуку опікунів (піклувальників) органи опіки та піклування не здійснюють належну опіку та піклування щодо цих осіб;

не встановлено випадків установа опіки над повнолітніми особами, які за станом здоров'я не можуть самостійно здійснювати свої права і виконувати обов'язки, які були на утриманні особи, зниклої безвісти за особливих обставин;

порушення строків прийняття рішення про встановлення опіки та піклування у 4 з 17 (24%) ТГ;

не забезпечено належне ведення особових справ підопічних;

відсутні реєстраційні картки на кожному особу, яка потребує опіки та піклування;

в особових справах відсутні акти опису майна, що належить цим особам;

Дані моніторингу засвідчили порушення у здійсненні контрольних заходів у територіальних громадах, зокрема:

не проводяться планові відвідування осіб, які перебувають під опікою та піклуванням; відсутні графіки проведення відвідувань цих осіб; не забезпечено періодичність відвідувань; до відвідувань не залучається громадськість; не складають акти за результатами відвідувань;

в актах за результатами відвідувань в багатьох випадках відсутня інформація про: створення та забезпечення опікуном (піклувальником) належних умов проживання для підопічного; потребу в соціальному захисті; реалізацію прав на охорону здоров'я; надання/ненадання у помешканні, де проживає підопічний, житлово-комунальних послуг. Акти відвідувань складаються у довільній формі;

відсутні щорічні звіти опікунів (піклувальників) про їхню діяльність; порушено строки подання таких звітів. У цілому наявна у звітах опікунів (піклувальників) інформація не дає можливості оцінити у повному обсязі рівень виконання ними своїх обов'язків перед підопічними.

Під час моніторингу окремі органи опіки та піклування зазначили про неможливість впливати на опікунів (піклувальників) щодо подання ними звітів, оскільки їхня робота здійснюється на добровільних засадах, а надмірний вплив на них призведе до їхньої відмови від опікунства над недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена.

Однією із причин відмови від опікунства є відсутність винагороди за виконання обов'язків опікуна (піклувальника) перед підопічними. У пункті 4.12 Правил передбачено, що обов'язки з опіки та піклування опікунами (піклувальниками) виконуються безоплатно. Водночас відповідно до статті 73 ЦКУ підстави виникнення права на оплату послуг опікуна (піклувальника), її розмір та порядок виплати встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Інша діяльність щодо забезпечення прав та інтересів повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування

Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України спричинило масове переміщення громадян, зокрема й осіб з інвалідністю, з усіх регіонів України, а насамперед із районів ведення бойових дій чи прилеглої до них території. Установлено випадки, коли опікуни (піклувальники) разом із підопічними виїхали за межі України, а саме - до Німеччини, Франції, Італії, Польщі, Литви, Швейцарії.

Виявлені випадки виїзду опікунів за кордон та залишення своїх підопічних. При цьому опікунам продовжують нараховуватись відповідні державні соціальні виплати на підопічних.

Взаємодія органів опіки та піклування з пов'язаними органами, установами, закладами

Відсутня належна співпраця органів опіки та піклування із такими інституціями:

житлово-експлуатаційними конторами, будинкоуправліннями; органами внутрішніх справ; органами державної реєстрації актів цивільного стану; нотаріальними конторами; судовими органами – з метою виявлення повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування;

органами соціального захисту населення, територіальними органами Пенсійного фонду України (далі – ПФУ), територіальними центрами соціального обслуговування (надання соціальних послуг) – з метою забезпечення прав осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, у сфері соціального захисту. Разом з тим, для цих осіб є важливим питання отримання пенсійних та державних соціальних виплат, інших видів державної підтримки відповідно до індивідуальної програми реабілітації, соціальних послуг з огляду на наявність складних життєвих обставин, які особи або їхні сім'ї не можуть подолати самостійно;

зкладами охорони здоров'я – щодо забезпечення реалізації прав осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, у сфері охорони здоров'я;

центрами надання адміністративних послуг, які надають послуги зняття з реєстрації місця проживання, а також послуги у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно – для забезпечення майнових прав осіб, які перебувають під опікою та піклуванням. Органи опіки та піклування не мають доступу до реєстру ТГ та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, натомість співпраця із центрами надання адміністративних послуг дозволить відстежувати випадки протиправного зняття з реєстрації місця проживання або продаж/передачу в оренду майна підопічних без дозволу органу опіки;

надавачами житлово-комунальних послуг – з метою забезпечення прав осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, на отримання відповідних послуг.

Інформація ЦВК про збір даних щодо недієздатних осіб

Моніторингом Уповноваженого встановлено, що дані в Реєстрі виборців актуальні станом на 24 лютого 2022 року. ЦВК не здійснює оновлення інформації в Реєстрі виборців на підставі даних, отриманих від Державної судової адміністрації України, у зв'язку з прийняттям відповідної постанови Центральної виборчої комісії.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини відзначає причини виявлених під час моніторингу порушень:

по-перше, це відсутність уніфікованого обліку недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, унеможлиблює здійснення контролю за дотриманням прав і свобод таких осіб;

по-друге, те, що на нормативному рівні не визначено (не затверджено):

порядку дій для органів опіки та піклування у разі, якщо для фізичної особи не призначено опікуна (піклувальника),

порядку дій органів опіки та піклування в умовах дії правового режиму надзвичайного або воєнного стану, зокрема у разі виявлення випадків проживання підопічного без призначеного йому опікуна (піклувальника) та втрати з останнім зв'язку, а також порядку взаємодії між органами місцевої влади та відповідними відомствами щодо з'ясування місця перебування опікунів (піклувальників) та їх підопічних, зокрема й тих, які виїхали за межі України,

порядку встановлення опіки над особами, які були на утриманні осіб, зниклих безвісти за особливих обставин,

порядку взаємодії органів опіки та піклування із зацікавленими органами, підприємствами, установами, організаціями з метою забезпечення прав осіб, які перебувають під опікою та піклуванням, у різних сферах,

порядку оплати послуг опікуна (піклувальника), її розмір та виплату,

форму акта за результатами відвідувань осіб, які перебувають під опікою та піклуванням,

типову форму Звіту опікуна (піклувальника) тощо.

Забезпечення прав повнолітніх недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, судом

Щодо звернення фізичної особи, яка була визнана судом недієздатною, за поновленням цивільної дієздатності

Установлено неузгодженість положень Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПКУ) та ЦКУ, що стосуються поновлення цивільної дієздатності таких осіб за їх зверненням.

Відповідно до положень статті 42 ЦКУ за заявою опікуна або органу опіки та піклування суд поновлює цивільну дієздатність фізичної особи, яка була визнана недієздатною, і припиняє опіку, якщо буде встановлено, що внаслідок видужання або значного поліпшення її психічного стану у неї поновилася здатність усвідомлювати значення своїх дій та керувати ними. Натомість у частині четвертій статті 300 ЦПКУ передбачено, що скасування рішення суду про визнання фізичної особи недієздатною здійснюється, зокрема й за заявою особи, визнаної недієздатною, або її адвоката.

Щодо встановлення у законодавстві строку дії рішення суду про визнання фізичної особи недієздатною

Вимога для всіх недієздатних осіб (навіть для тих, які за медичними показниками мають розлади психічного здоров'я безстроково, зокрема це стосується окремих осіб з інвалідністю з дитинства I групи підгрупи «А») проходити кожні два роки чергове підтвердження у судовому порядку вказаного статусу, є обтяжливою і недоцільною. Доцільно для таких категорій осіб у висновку СПЕ вказувати про строковий та безстроковий характер психічного розладу. З огляду на це вбачається за необхідне визначити у чинному законодавстві України диференційований підхід щодо встановлення строків для визнання фізичної особи недієздатною (на підставі медичних ознак розвитку психічного розладу у особи).

Результати моніторингу стосовно практичної реалізації положень норм частин шостої та сьомої статті 300 ЦПКУ щодо строку дії рішення про визнання особи недієздатною та його продовження

Моніторингом встановлено, що у переважній більшості випадків опікунами не вчинено дій із метою продовження строку дії рішення про визнання фізичної особи недієздатною. У цей період особи перебувають у невизначеному статусі (формально вони є дієздатними, де-факто – ні) та можуть не усвідомлювати значення своїх дій, а такий стан цих осіб може бути використаним іншими особами всупереч їхнім інтересам. Мін'юст називає таку ситуацію «сірою зоною» у законодавстві.

Уповноважений зазначає, що причинами такого стану є:
 бездіяльність опікунів щодо неподання клопотання про продовження строку дії рішення про визнання фізичної особи недієздатною до суду;
 тривалий розгляд клопотання у суді;

нездійснення органом опіки та піклування контролю за строками дії судового рішення;

невизначеність у положеннях частини сьомої статті 300 ЦПКУ випадків, у яких клопотання про продовження строку дії рішення про визнання фізичної особи недієздатною подає орган опіки, а в яких – опікун. Органи опіки та піклування вважають, що подання клопотання до суду про продовження строку дії рішення суду щодо визнання фізичної особи недієздатною – це виключно обов'язок опікуна.

Витрати, пов'язані із проведенням судово-психіатричної експертизи

Результати моніторингу Уповноваженого свідчать про необхідність розроблення нормативно-правового акту для унормування питання звільнення від сплати за проведення СПЕ особи, щодо якої розглядається справа про визнання недієздатною, поновлення цивільної дієздатності чи продовження строку дії рішення про визнання недієздатною.

Реалізація прав повнолітніми недієздатними особами та особами, цивільна дієздатність яких обмежена

Конвенція про права осіб з інвалідністю, ратифікована Законом № 1767-VI від 16.12.2009, гарантує особам з інвалідністю, до яких належать особи зі стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями правоздатність (здатність мати права та обов'язки) нарівні з іншими.

Особи, які визнано недієздатними, в Україні не мають права:

обирати місце проживання;

голосу на виборах і референдумах;

самостійно звертатися за безоплатною правовою допомогою з усіх питань;

звертатися до суду про позбавлення повноважень опікуна;

приймати рішення щодо медичного втручання.

Таким чином, законодавство України в частині визнання повної недієздатності осіб, за висновком Уповноваженого, не відповідає вимогам Конвенції про права осіб з інвалідністю, а отже підлягає перегляду, щоб забезпечити права цих осіб на рівність перед законом.

Право на соціальний захист

Під час моніторингу встановлено випадки, коли термін дії рішення суду про визнання особи недієздатною закінчився, а отже де-факто вона є дієздатною особою, а опікун надалі продовжував отримувати належні їй суми державної соціальної виплати, а також випадки порушення порядку виплати пенсії особам, які перебувають на повному державному утриманні, внаслідок невизначеності на нормативному рівні порядку отримання відповідних виплат.

Право на охорону здоров'я

Результати проведеного моніторингу свідчать, що поза увагою органу опіки та піклування залишаються питання:

забезпечення опікунами (піклувальниками) обрання лікаря, який надаватиме первинну медичну допомогу підопічному, та укладання відповідної декларації;

стану вакцинації осіб, які перебувають під опікою та піклуванням від COVID-19;

стану забезпечення таких осіб лікарськими засобами, медичними виробами (на безоплатній/пільговій основі).

Майнові права

Органи опіки та піклування не наділені повноваженнями звертатися щодо накладання обтяжень на нерухоме майно для захисту особистих і майнових прав та інтересів повнолітніх осіб, яких визнано недієздатними.

Відповідно до статті 44 Закону України «Про нотаріат» під час посвідчення правочинів визначається обсяг цивільної дієздатності фізичних осіб, які беруть у них участь. Варто зауважити, що психічні розлади недієздатної особи можуть перебувати в стадії ремісії і, незважаючи на рішення суду про визнання особи недієздатною, деякий час вона усвідомлює свої дії і поводить себе звичайно, що своєю чергою може не викликати сумнівів у нотаріуса.

У такому випадку існує загроза вчинення нотаріальних дій без дозволу органу опіки та піклування, як того потребують Правила. Наразі інформація про визнання особою недієздатною міститься в Реєстрі виборців, однак у нотаріусів відсутній доступ до його відомостей.

Права у сфері житлово-комунальних послуг

Не завжди опікун уживає заходів для забезпечення належних умов проживання недієздатної особи.

Право на працю

Моніторингом встановлено, що органи опіки та піклування не мають повної інформації про потребу в трудовій реабілітації недієздатних осіб, не вживають заходів з трудової реабілітації через відсутність здійснення такого обов'язку у нормативних документах, обов'язковості проведення медико-соціальної експертної комісії, відсутності відповідних національних та місцевих програм реабілітації недієздатних осіб.

За результатами розгляду та обговорення Спеціальної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: «Щодо стану додержання соціальних та економічних прав повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування, в умовах дії правового режиму воєнного стану», керуючись положеннями, статей 25 і 32 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», народні депутати України - члени Комітету вирішили:

1. Спеціальну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: «Щодо стану додержання соціальних та економічних прав повнолітніх осіб, які потребують опіки та піклування, в умовах дії правового режиму воєнного стану» взяти до відома.

2. Інформацію Міністерства соціальної політики України, Міністерства економіки України, Національної соціальної сервісної служби, Пенсійного фонду України, обласних військових адміністрацій щодо виконання рекомендацій, визначених у Спеціальній доповіді, взяти до відома.

3. Рекомендувати:

3.1. Верховній Раді України прискорити розгляд проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прав та інтересів дітей, а також осіб, визнаних недієздатними, у сфері охорони здоров'я (реєстр. № 3625 від 10.06.2020), поданого Кабінетом Міністрів України, з метою належного правового врегулювання умов та механізмів надання особам, визнаним недієздатними, медичної допомоги без згоди їх законних представників у певних випадках;

3.2. Комітету Верховної Ради України з питань правової політики прискорити підготовку для розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України в першому читанні проектів законів України:

про внесення зміни до частини шостої статті 300 Цивільного процесуального кодексу України щодо строку дії рішення про визнання особи недієздатною у період дії воєнного стану в Україні (реєстр. № 7199 від 19.03.2022), поданого народними депутатами України Павлішем П.В., Остапенком А.Д., Гривком С.Д., з метою продовження строку дії рішення про визнання фізичної особи недієздатною, який наразі не може перевищувати 2 роки, на період дії воєнного стану на території України та протягом шести місяців після припинення або скасування воєнного стану;

про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо захисту майнових прав недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена (реєстр. № 5098 від 18.02.2021), поданого Кабінетом Міністрів України, з метою встановлення контролю органів опіки та піклування за діяльністю опікунів та піклувальників, а також забезпечення, охорони і захисту майнових прав недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена;

про внесення змін до Цивільного кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України щодо посилення захисту прав осіб, визнаних судом недієздатними (реєстр. № 6466 від 24.12.2021), поданого Кабінетом Міністрів України, з метою надання особам, визнаним недієздатними, права самостійно звертатися до суду із заявою про звільнення призначеного їм опікуна та наділення таким правом членів сім'ї недієздатних осіб;

3.3. Кабінету Міністрів України:

3.3.1. Прискорити розроблення переліку захворювань, які є підставою для визнання особи недієздатною безстроково, з метою скасування процедури

продовження кожні 2 роки строку дії рішення суду про визнання повнолітніх осіб із такими захворюваннями недієздатними;

3.3.2. Підготувати пропозиції щодо:

визначення державного реєстру, до якого вноситимуться дані щодо повнолітніх недієздатних осіб та осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, опікунів і піклувальників таких осіб, а також надання нотаріусам доступу до зазначеного реєстру з метою унеможливлення використання стану таких осіб іншими особами всупереч їхнім інтересам;

визначення порядку виплати пенсій, інших соціальних виплат особам, строк дії рішення суду про визнання недієздатними яких закінчився, зокрема й у справах, у яких суд розглядає клопотання про подовження строку дії рішення суду про визнання повнолітньої особи недієздатною, на період до набуття законної сили новим рішенням суду;

3.4. Міністерству економіки України внести до свого плану діяльності на 2024 рік завдання щодо розроблення та затвердження методики трудової реабілітації осіб з інтелектуальними та психічними порушеннями, зокрема й недієздатних осіб, з метою забезпечення їх продуктивної зайнятості, у тому числі шляхом надання державної підтримки соціальному підприємництву.

4. Кабінету Міністрів України, Міністерству соціальної політики України, Міністерству економіки України, Національній соціальній сервісній службі, Пенсійному фонду України забезпечити виконання рекомендацій, визначених у Спеціальній доповіді.

5. Дані рекомендації надіслати Кабінету Міністрів України, Міністерству соціальної політики України, Міністерству економіки України, Національній соціальній сервісній службі, Пенсійному фонду України для розгляду та їх реалізації; Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини для врахування в роботі.

6. Проінформувати Комітет про стан виконання цих рекомендацій до **1 червня 2024 року**.

7. Заслухати в порядку контролю питання про стан виконання рекомендацій Комітету у **червні 2024 року**.

