

Аналітична записка

Від недієздатності до підтриманого ухвалення рішень: найкращі європейські практики та приклади для України



Аналітична записка

Від недієздатності до підтриманого ухвалення рішень: найкращі європейські практики та приклади для України

Авторка: Катерина Дайнеко

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Вступаємо в ЄС разом». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження»

Вступ

Україна, як держава-учасниця Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, узяла на себе зобов'язання забезпечити рівне визнання всіх осіб перед законом і гарантувати, що кожна людина зберігає правоздатність у всіх сферах життя. Це означає, що необхідно відмовитися від старої системи, у якій людину могли визнати повністю або частково недієздатною, і перейти до моделі, у якій держава створює умови для підтриманого ухвалення рішень. Конвенція безпосередньо забороняє позбавляти людину правосуб'єктності через інвалідність, а вимагає забезпечити їй доступ до індивідуалізованої підтримки, що дає змогу самостійно ухвалювати рішення. Україна ратифікувала Конвенцію ще 2009 року, однак у цивільному законодавстві інститут визнання недієздатності залишається чинним, тому держава перебуває у процесі виконання міжнародних зобов'язань. Комітет ООН із прав осіб з інвалідністю не раз наголошував, що Україна має переглянути цей інститут, скасувати практику повного позбавлення дієздатності й запровадити підтримане ухвалення рішень як базовий механізм реалізації статті 12 Конвенції.

Своєю чергою Європейський Союз закріплює аналогічні зобов'язання у своїх політичних і правових актах. Європейська стратегія з прав осіб з інвалідністю на 2021–2030 рр. передбачає забезпечення незалежного життя, автономії та рівного доступу до участі в суспільстві. Вона безпосередньо вимагає, щоб держави – члени ЄС – і країни-кандидати реформували систему опіки, замінивши її механізмами підтриманого ухвалення рішень. Це передбачає, зокрема, право кожної людини ухвалювати власні рішення у фінансовій, медичній, виборчій та особистій сферах. У межах переговорного процесу щодо вступу в ЄС Україна зобов'язана узгодити своє законодавство відповідно до цих стандартів, адже дотримання прав осіб з інвалідністю та відмову від інституційних форм опіки трактують як критерії членства. У звітах Європейської комісії наголошено, що саме реформування інституту дієздатності та забезпечення підтримки в ухваленні рішень є необхідною умовою для повноцінної інтеграції України у правовий простір Європейського Союзу.

На національному рівні ці зобов'язання відображено у стратегічних документах уряду. Зокрема Національна стратегія деінституціалізації до 2030 року і Стратегія безбар'єрності, схвалена указом Президента, визначають розвиток системи підтриманого проживання та підтриманого ухвалення рішень як один із пріоритетів державної політики. Обидві стратегії акцентують, що відмова від інтернатної системи неможлива без перегляду інституту недієздатності, адже саме через нього тисячі людей продовжують примусово перебувати під опікою або в закладах, не маючи юридичної змоги самостійно вирішувати питання свого життя.

У цьому контексті перегляд інституту недієздатності є не лише технічною зміною в цивільному законодавстві, а й глибокою реформою, що стосується основоположного права на автономію, свободу вибору та участь у суспільному житті. Виконання статті 12 Конвенції, узгодження законодавства з європейськими стандартами й реалізація національної стратегії деінституціалізації формують єдину правову логіку, у межах якої Україна повинна замінити замісне ухвалення рішень системою підтримки. Це ключ до відмови від патерналістських моделей, забезпечення гідності та рівних можливостей для всіх громадян незалежно від їхніх психо-соціальних чи інтелектуальних особливостей.

Комплексно оцінюючи політики соціального захисту для осіб з інвалідністю у 35 європейських країнах, Європейська комісія наголошує, що однією із ключових системних проблем у державах, які перебувають у процесі зближення із правом ЄС, залишається брак розвинених та інституціоналізованих механізмів визнання правоздатності осіб з інвалідністю. У звіті наголошено, що країнам необхідно реформувати законодавство у сфері дієздатності, замінюючи застарілі моделі опіки на підходи, які гарантують реалізацію автономії людини та забезпечують підтримане ухвалення рішень¹. Такий підхід Європейська комісія визначає як умову модернізації національних систем соціального захисту та наближення їх до європейських стандартів прав людини.

¹ The Synthesis Report prepared by the European Social Policy Network. – https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/publications-catalogue_en

Ключові терміни

Правоздатність – це здатність фізичної особи мати цивільні права та обов'язки; виникає з моменту народження і припиняється зі смертю (ст. 25 ЦКУ). Правоздатність не залежить від стану здоров'я, інвалідності чи психосоціальних особливостей та не може бути обмежена або припинена в судовому порядку.

Дієздатність – це здатність особи своїми діями набувати цивільних прав і створювати для себе юридичні обов'язки (ст. 30 ЦКУ).

На відміну від правоздатності, вона може: бути обмежена (ст. 36 ЦКУ), бути повністю припинена шляхом визнання особи недієздатною (ст. 39 ЦКУ).

У разі визнання недієздатною особа втрачає спроможність самостійно укладати договори, вирішувати питання лікування, управління майном, а всі рішення ухвалює її опікун.

Правосуб'єктність – це здатність бути учасником правовідносин, яка охоплює три елементи: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність (здатність нести відповідальність).

У правозастосовній практиці України правосуб'єктність фактично зву-жується, коли людину визнають недієздатною, оскільки її позбавляють змоги самостійно реалізовувати свої права.

Презумпція дієздатності – це базовий правовий принцип, за яким кожна фізичну особу вважають цілком дієздатною, здатною самостійно ухвалювати рішення та реалізовувати свої права, доки інше не буде доведено у встановленому законом порядку. Цей принцип означає, що дієздатність людини презюмується автоматично й безумовно, незалежно від стану її здоров'я, інтелектуальних чи психосоціальних особливостей.

Відповідно до цієї презумпції, будь-які сумніви щодо здатності особи ухвалювати рішення трактують на користь збереження її автономії, а не обмеження. Втручання у дієздатність можливе лише як виняток – за наявності чітких правових підстав і доведеної необхідності.

Аналіз наявних законодавчих ініціатив

У червні 2025 року до Верховної Ради України було внесено два пов'язані законопроекти – № 13354 та № 13355, спрямовані на вдосконалення захисту прав осіб, яких суд визнав недієздатними. Перший із них пропонує зміни до Цивільного кодексу України, другий – до Цивільного процесуального кодексу. Ініціаторами виступили народні депутати Комітету з питань правової політики, а метою законопроекту проголошено узгодження законодавства з міжнародними стандартами у сфері прав осіб з інвалідністю.

Законопроект № 13354² уточнює низку положень Цивільного кодексу щодо процедури визнання особи недієздатною, встановлення опіки, порядку участі опікунів у цивільних правовідносинах та гарантій судового захисту. Його акцент зміщується на посилення контролю за діями опікунів, на визначення підстав для перегляду рішень про недієздатність і на забезпечення безпосередньої участі особи в розгляді справи. Законопроект № 13355³ – своєю чергою – передбачає зміни до процесуальних норм, які регламентують судові провадження у справах про визнання особи недієздатною, про поновлення дієздатності та здійснення судового контролю за опікунами.

Хоча обидва законопроекти декларують намір захистити права осіб, яких держава визнає недієздатними, вони у суті речі зберігають саму концепцію недієздатності як правового статусу. Жоден із проектів не пропонує відмовитися від практики позбавлення дієздатності, не запроваджує механізмів підтриманого ухвалення рішень, як-от: угоди про підтримку, добровільне делегування, система помічників або гарантований вибір підтримувача. Термінологія «визнання недієздатною» залишається ключовою, що суперечить принципам статті 12 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, яка вимагає повної відмови від будь-яких форм замісного ухвалення рішень.

2 Проект Закону про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо вдосконалення захисту прав осіб, визнаних судом недієздатними. – <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56559>

3 Проект Закону про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо вдосконалення захисту прав осіб, визнаних судом недієздатними. – <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56558>

Недоліком цих законопроектів є також відсутність вимоги до суду перевіряти, чи застосовано менш обмежувальні засоби підтримки перед ухваленням рішення про обмеження дієздатності. Процесуальні норми не передбачають обов'язкової участі особи в розгляді справи, а саме поняття «підтримки» не розкривається у жодній формі. Як наслідок – навіть передбачені гарантії можуть залишатися формальними, адже вони не змінюють суті системи, у якій рішення ухвалюють замість людини.

Отже, законопроекти № 13354 і № 13355 можна кваліфікувати як частковий крок до покращення системи опіки, а не як справжню реформу в дусі підтриманого ухвалення рішень. Вони модернізують процедуру контролю за опікунами, однак не створюють умов для визнання повної дієздатності людини й не закладають механізмів підтримки, які б давали змогу реалізовувати волю та переваги самої особи. Щоб відповідати міжнародним стандартам, ці проєкти потребують суттєвого доопрацювання – насамперед заміни концепції позбавлення дієздатності на систему договірної підтримки із гнучкими формами участі та з незалежним наглядом.

Аналіз дорожньої карти з питань верховенства права

У розділі 3.13 Дорожньої карти з питань верховенства права Україна⁴ задекларувала намір удосконалити систему гарантій прав осіб з інвалідністю, переглянувши, зокрема, національне законодавство та впроваджуючи міжнародні стандарти. Цей розділ спрямований на виконання зобов'язань, що випливають із Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, і передбачає підвищення рівня правового захисту, доступу до правосуддя, а також розвиток інклюзивних практик у діяльності органів державної влади.

У документі наголошено на необхідності усунути дискримінаційні норми в українському законодавстві, забезпечити змогу реалізувати правоздатність для всіх громадян та запровадити європейські стандарти рівності. Заакцентовано на потребі створити умови, за яких люди з інвалідністю матимуть

⁴ Дорожня карта з питань верховенства права. – https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_verhovenstva_prava_2.pdf

повноцінний доступ до судового захисту, а представники правничих професій – судді, прокурори, адвокати, працівники органів опіки – пройдуть спеціалізоване навчання з питань дотримання прав таких осіб. Ці заходи спрямовані на зростання компетентності системи правосуддя та на зміну суспільного підходу від патерналістського до правозахисного.

Попри стратегічну спрямованість, ініціативи, закладені в розділі 3.13, мають радше декларативний характер і не містять конкретних механізмів, які безпосередньо забезпечили б перехід до системи підтриманого ухвалення рішень. Ідеться про загальні наміри перегляду законодавства без визначення чітких інструментів, як-от: угоди про підтримку, система помічників чи запровадження служб підтримки на рівні громад. У тексті також бракує положення про обов'язок судів і адміністративних органів застосовувати менш інвазивні альтернативи опіці або гарантувати безпосередню участь особи у процесах, що стосуються її прав і рішень.

Така невизначеність створює ризик, що навіть після формального перегляду законодавства збережеться чинна система позбавлення дієздатності, а зміни матимуть лише процедурний характер. Щоб Дорожня карта стала реальним кроком до впровадження підтриманого ухвалення рішень, її положення потребують конкретизації: необхідно визначити, які саме нормативні акти потрібно змінити, які форми підтримки застосовуватимуть, хто нестиме відповідальність за впровадження та як держава фінансуватиме розвиток такої системи.

Отже, розділ 3.13 можна трактувати як політичний сигнал про готовність України реформувати підходи до правоздатності осіб з інвалідністю, але для реального переходу до підтриманої моделі цього поки що недостатньо. Наступним етапом має стати розроблення детальних механізмів, що передбачають участь самої людини у процесі ухвалення рішень, створення інституцій підтримки, а також запровадження системи контролю та моніторингу, яка гарантуватиме, що зміни матимуть не лише формальний, а й практичний ефект.

Аналіз найкращих європейських практик переходу до системи підтриманого ухвалення рішень

Іспанія: системний перехід від недієздатності до багаторівневої підтримки

Від 2021 року Іспанія впровадила Закон № 8/2021, який повністю скасував правовий інститут недієздатності та замінив його моделлю підтриманого ухвалення рішень. Ключова ідея – повага до волі та переваг особи, а не до «найкращих інтересів», які визначають треті особи⁵. Закон встановлює кілька рівнів підтримки:

- **добровільна підтримка**, коли особа самостійно обирає та визначає помічників через нотаріальний акт;
- **де-факто підтримка** (неформальна допомога), яка діє за згодою сторін, але підлягає контролю під час виконання юридично значущих дій;
- **кураторство** як винятковий інструмент, коли особа потребує тривалого супроводу, але не втрачає правоздатності;
- **судовий захисник**, якого призначають для вирішення конкретних конфліктів або для тимчасового представництва.

Іспанський підхід важливий тим, що гарантує право людини змінювати форму юридичної підтримки та визначати межі повноважень підтримувачів. Це створює модельну рамку, яку можна застосувати в Україні, запровадивши поетапний перехід від опіки до контрактної підтримки з незалежним судовим наглядом.

Ірландія: три рівні підтримки та інституційна інфраструктура

Ірландський Закон **Assisted Decision-Making (Capacity) Act 2015** (набрав чинності у квітні 2023 року)⁶ став одним із найбільш повних зразків сучасної системи підтриманого ухвалення рішень у Європі.

⁵ ARTICLE «The reforms of Spanish law on legal capacity and supported decision-making for persons with disabilities» Prof. dr. Jordi Ribot Igualada. – https://www.researchgate.net/publication/373784601_The_reforms_of_Spanish_law_on_legal_capacity_and_supported_decision-making_for_persons_with_disabilities

⁶ Assisted Decision-Making (Capacity) Act 2015. – https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/64/enacted/en/html?utm_source=chatgpt.com

Він ґрунтується на презумпції дієздатності кожної особи та створює три рівні підтримки:

- **Асистоване ухвалення рішень (assistant)** – допомога у розумінні інформації та комунікації без передавання права вирішувати;
- **Спільне ухвалення рішень (co-decision-making)** – договір про співрішення, який передбачає рівність підтримувача й особи з інвалідністю;
- **Представництво в ухваленні рішень (decision-making representative)** – судово обмежена форма втручання у чітко визначених сферах.

Особливу функцію виконує **Decision Support Service (DSS)** – незалежний орган, що веде реєстр угод про підтримку, забезпечує перевірку та контроль діяльності підтримувачів, розробляє навчальні програми для фахівців і громадськості. Для України такий досвід цінний тим, що демонструє, як **інституційна інфраструктура** може стати гарантією ефективної реалізації правоздатності – не лише зміною закону, а й створенням сталого механізму супроводу та навчання.

Австрія: обмежене представництво із часовими межами

Австрійська реформа **Erwachsenenschutzgesetz (2018)** – у суті речі – ліквідувала повне позбавлення дієздатності, замінивши його **поетапною системою підтримки дорослих**.⁷ Основний принцип – збереження автономії максимально довго:

- представництво може бути встановлене тільки в **конкретних питаннях і на визначений термін**;
- будь-яке втручання підлягає **періодичному перегляду судом**;
- особа зберігає право брати участь у всіх рішеннях, які її стосуються.

Водночас практика засвідчує, що брак розвиненої мережі сервісів підтриманого ухвалення рішень змушує суди часом повертатися до старих форм представництва. Для України це сигнал, що **законодавча реформа без інфраструктури підтримки** може залишитися декларативною. Тому одночасно з оновленням Цивільного кодексу потрібно створити **соціальні служби підтримки рішень** на місцевому рівні.

⁷ Annual Report of the Austrian Ombudsman Board to the National Council and the Federal Council. – https://volksanwaltschaft.gv.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Berichte/IntBe/AOB_Annual_Report_2017_GESAMT.pdf?utm_source=chatgpt.com

Німеччина: пріоритет менш обмежувальних альтернатив

Німеччина запровадила суттєві зміни в законодавство від 1 січня 2023 року, реформувавши систему **Betreuung** (супроводу дорослих).⁸ Суди можуть призначити куратора лише тоді, коли **немає менш інвазивних засобів допомоги**. Куратора призначають лише в чітко визначених сферах, а особа має право брати участь у виборі представника та контролювати його діяльність.

Ключовим елементом є принцип **“support before substitute”** – обов’язковий пошук підтримки до втручання у права. Такий підхід дає змогу уникати надмірного патерналізму й формує нову культуру професійної відповідальності опікунів.

Для України доцільно імплементувати тест **«менш інвазивної альтернативи»** у цивільно-процесуальне законодавство, визначивши обов’язкові кроки суду для з’ясування, чи має особа змогу отримати підтримку до ухвалення рішення про представництво.

Румунія: реформа, спричинена судовими рішеннями

2020 року Конституційний суд Румунії визнав повне позбавлення дієздатності неконституційним. Це сприяло ухваленню нового законодавства (зокрема **Закону № 140/2022**), що передбачає **градуйовані форми під-тримки** – від радництва до часткового представництва. Європейський суд із прав людини у справі *N. v. Romania (No. 2, 2021)*⁹ наголосив, що держава зобов’язана забезпечити індивідуальний підхід та ефективні гарантії участі особи у всіх рішеннях, які її стосуються.

Цей приклад засвідчує, як **судова практика** може стати каталізатором законодавчих змін. Для України це аргумент на користь **активного використання конституційного та міжнародного права** для перегляду старих норм про обмеження дієздатності. Отже, статті Цивільного кодексу, які

8 ARTICLE Aspects of the Reform of the German Legislation of Betreuung, Prof. Dr. Dagmar Brosey. – https://www.americanbar.org/groups/senior_lawyers/resources/voice-of-experience/2010-2022/aspects-reform-german-legislation-betreuung/?utm_source=chatgpt.com

9 Рішення Європейського суду з прав людини CASE OF N. v. ROMANIA No. 2 (№ 38048/18). – <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-213207>

закріплюють інститут недієздатності (ст. 38–42), можуть бути оскаржені під час розгляду відповідної цивільної справи та в подальшому скасовані через звернення з конституційною скаргою до Конституційного Суду України та заявою до Європейського суду прав людини.

Висновки

Україна перебуває на етапі системного перегляду підходів до правоздатності осіб з інвалідністю. Цьогочасна модель правоздатності, заснована на інституті визнання особи недієздатною, суперечить міжнародним зобов'язанням держави, положенням Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю та європейським стандартам прав людини. У той час як країни Європейського Союзу упродовж останнього десятиліття активно переходять до систем підтриманого ухвалення рішень, українське законодавство залишається переважно патерналістським, орієнтованим на обмеження, а не на підтримку.

Аналіз законопроектів № 13354 і № 13355 свідчить про прагнення модернізувати чинні процедури, однак вони не змінюють основної логіки позбавлення дієздатності. Пропоновані норми не запроваджують механізмів підтримки, не передбачають альтернатив опіці та не забезпечують безпосередньої участі особи в ухваленні рішень. Ці законопроекти можна кваліфікувати як перехідний, але не як системний крок: вони частково вдосконалюють процеси контролю, однак не створюють умов для визнання повної правоздатності людини.

Аналіз розділу 3.13 Дорожньої карти з питань верховенства права демонструє, що Україна політично визнає потребу змін, проте закладені там ініціативи мають переважно декларативний характер. Вони не містять конкретних механізмів для впровадження підтриманого ухвалення рішень, не визначають відповідальних суб'єктів, термінів і джерел фінансування.

Отже, навіть за наявності політичної волі перехід до підтриманої моделі ризикує залишитися лише на рівні стратегічних намірів без реальної трансформації правозастосовної практики.

Європейський досвід (Іспанія, Ірландія, Австрія, Німеччина, Румунія) доводить, що ефективна реформа передбачає не лише зміну законодавства, а й створення інституційної інфраструктури – служб підтримки, навчальних програм для фахівців, незалежного моніторингу та чітких процесуальних гарантій для осіб, яким надається підтримка.

Рекомендації

- 1. Повністю відмовитися від концепції недієздатності.** Необхідно замінити правовий інститут визнання особи недієздатною на систему гнучких форм підтримки, які забезпечують реалізацію волі та переваг особи. У Цивільному кодексі слід закріпити презумпцію дієздатності для всіх осіб незалежно від стану їхнього здоров'я.
- 2. Запровадити договори про підтримку.** Законодавство має передбачати змогу укласти угоди про підтримане ухвалення рішень, у яких особа самостійно визначає сферу, межі та коло підтримувачів.
- 3. Розробити процедурний механізм «менш інвазивної альтернативи».** У Цивільному процесуальному кодексі варто встановити обов'язок суду досліджувати змогу застосовувати підтримку перед призначенням опіки чи представництва.
- 4. Створити державну службу підтриманого ухвалення рішень.** За ірландським прикладом доцільно створити спеціальний орган або незалежний реєстр, який координуватиме систему підтримки, здійснюватиме контроль за діяльністю підтримувачів та забезпечуватиме підготовку кадрів.
- 5. Створити й розвивати локальні служби підтримки у громадах.** Міністерству соціальної політики та органам місцевого самоврядування варто створити мережу соціальних сервісів, які надаватимуть особам практичну допомогу в реалізації правоздатності – від супроводу в адміністративних процедурах до допомоги у фінансових та сімейних питаннях.

6. Підвищити кваліфікації правничих професій. Необхідно запровадити системне навчання суддів, прокурорів, адвокатів, нотаріусів та працівників органів опіки щодо принципів підтриманого ухвалення рішень, недискримінації та поваги до автономії людини.

7. Запровадити моніторинг і незалежне оцінювання реформ. Слід створити національний механізм моніторингу виконання статті 12 Конвенції, який би передбачав участь громадських організацій осіб з інвалідністю, правозахисників і науковців.

8. Забезпечувати фінансову підтримку реформи. Перехід до системи підтриманого ухвалення рішень має супроводжуватися виділенням окремої бюджетної програми, а також змогою залучати міжнародну технічну допомогу.



Fight For Right – 2025 pik