

ЦИВІЛІСТИКА

ПАНЧИШИНА О. О.,

аспірант

(Національна академія прокуратури України)

УДК 347.963

ПРЕДСТАВНИЦТВО ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ДІТЕЙ
ПІД ЧАС ЗАХИСТУ ЇХНІХ МАЙНОВИХ ПРАВ

У статті проаналізовані проблемні питання представництва прокурором інтересів дітей у сфері захисту житлових та майнових прав, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яким врегульовано ці правовідносини.

Ключові слова: прокуратура, представництво інтересів, діти, житлові та майнові права.

В статье проанализированы проблемные вопросы представительства прокурором интересов детей в сфере защиты жилищных и имущественных прав, сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства, которое регулирует данные правоотношения.

Ключевые слова: прокуратура, представительство интересов, дети, жилищные и имущественные права.

In the article analyzed the problematic issues of the representation by the prosecutor children's interests in the area of protection of housing and property rights, formulated proposals to improve legislation, which regulates this relationship.

Key words: prosecutor's office, representation of interests, children, housing and property rights.

Вступ. Конституція України проголосила права й свободи людини та громадянина найвищою соціальною цінністю, без дотримання яких неможливий розвиток будь-якої особистості, особливо такої уразливої категорії суспільства, як діти. Отже, не випадково права дітей займають окреме місце в Основному Законі нашої країни.

Так, у статті 52 Конституції України визначено, що діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони в шлюбі чи поза ним. Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Отже, держава виступає гарантом забезпечення прав дітей.

Проблемам захисту прав дітей завжди приділялась підвищена увага. Статтею 3 Конвенції про права дитини, схваленої резолюцією 44-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН 44/25 від 20 листопада 1989 року та ратифікованої постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1991 року № 789-ХІІ, визначено, що в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини.

Держави-учасниці зобов'язалися забезпечити дитині такий захист і турботу, які необхідні для її благополуччя, зважаючи на права та обов'язки її батьків, опікунів або інших осіб, які несуть за неї відповідальність згідно із законом. Із цією метою вживаються всі відповідні законодавчі й адміністративні заходи.

Держави-учасниці забезпечують, щоб установи, служби й органи, відповідальні за піклування про дітей та їхній захист, відповідали нормам, встановленим компетентними органами, зокрема, у



галузі безпеки й охорони здоров'я й із точки зору чисельності й придатності їх персоналу, а також компетентного нагляду [1].

Україна, виконуючи вимоги статті 27 Конвенції про права дитини, гарантує кожній дитині право на рівень життя, необхідний для її фізичного, розумового, духовного, морального та соціального розвитку.

Отже, основним документом, який визначає охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет, є Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року, норми якого узгоджуються з положеннями Конвенції про права дитини.

На думку вчених, права дитини – це окреслені, установлені принципи, положення, закони, які регулюють її життєдіяльність у суспільстві. Така складна, багаторівнева проблема, як права дитини, може розглядатися й розв'язуватися в різних контекстах, зокрема в юридичному, що насамперед передбачає закріплення певними законами та політико-правовими деклараціями правил, норм, стандартів і вимог щодо організації життєдіяльності дитини в державі [2].

У розвиток міжнародного законодавства у сфері захисту прав і свобод дітей розроблено та прийнято чисельні законодавчі та підзаконні акти, створено багато державних контролюючих органів, впроваджуються положення «Концепції розвитку ювенальної юстиції в Україні».

Таким чином, нормативно-правова регламентація механізму забезпечення захисту прав дітей є достатньою та такою, що дає підстави зробити висновок про ефективне її впровадження в реальне життя.

Водночас слід зауважити, що кількість порушень у досліджуваній сфері викликає необхідність постійного втручання органів прокуратури та відновлення порушених прав дітей шляхом представництва їхніх інтересів у судах.

Питання представництва прокуратурою інтересів громадян завжди було актуальним у юридичній науці та правозастосуванні. Законодавче закріплення цієї функції завжди викликало зацікавленість із боку вчених.

Так, проблеми представництва прокурором прав та інтересів громадян і держави в цивільному судочинстві розглядали такі вчені, як М. Абрамов, Т. Дунас, М. Косюта, М. Мичко, О. Михайленко, М. Руденко, Г. Тимченко, О. Хавін та інші.

Питанням прокурорської діяльності із захисту прав і свобод дітей приділяли увагу такі вчені й практики, як Є. Блажівський, Г. Воеводін, В. Долежан, О. Єрмаков, П. Каркач, Г. Попов та інші. Але тенденції наукового та законодавчого закріплення діяльності прокурора як представника інтересів дітей у сфері захисту майнових та житлових прав у суді, а також кількість порушень, як і з боку державних інституцій, так і з боку батьків, опікунів та інших уповноважених осіб, у цій сфері залишаються вкрай актуальними.

З огляду на прийняття нового Закону України «Про прокуратуру» актуальною також залишається триваюча дискусія з вищенаведеної проблематики й нині.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження стану представницької діяльності прокурора у сфері захисту майнових та житлових прав дітей та формулювання пропозицій з її вдосконалення.

Результати дослідження. Зауважимо, що, незважаючи на законодавчо встановлений обов'язок батьків дбати про збереження та використання майна дітей в їх інтересах, деякі батьки по-різному розуміють свої зобов'язання.

Чимало дітей, які потрапляють до притулків, залишаються без житла саме через зловживання батьківськими й опікунськими правами й неналежне виконання службових обов'язків посадовими особами органів опіки та піклування.

Випадки, коли під загрозою залишитися на вулиці опиняється одна з найбільш вразливих категорій осіб – діти, викликають особливе занепокоєння. І саме держава як головний гарант забезпечення прав має проявляти турботу про таких дітей як у сфері захисту житлових прав цієї категорії осіб, так і в інших сферах, необхідних для їхнього повноцінного життя та розвитку.

Зауважимо, що обов'язки щодо захисту житлових та майнових прав дітей покладено насамперед на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, відповідні служби в справах дітей.

Згідно зі статтею 5 Закону України «Про охорону дитинства» до повноважень місцевих органів державної влади віднесено вирішення питань щодо захисту особистих і майнових прав та інтересів дітей, які залишилися без батьківського піклування.

Водночас стан дотримання законодавства в досліджуваній сфері викликає занепокоєння та дає підстави стверджувати, що органи прокуратури України на сьогодні залишаються чи не єдиним державним органом, який спроможний виявити порушення закону та поновити порушені права дітей.



Так, проведеними прокурорськими перевітками виявлені факти несвоєчасного вжиття органами виконавчої влади та місцевого самоврядування заходів щодо захисту майнових та житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Нерідко права дітей поновлюються тільки після втручання органів прокуратури. Наприклад, прокурор звернувся до суду з позовною заявою в інтересах дитини-сироти про визнання незаконною постанови державного нотаріуса про відмову у видачі свідоцтва про право на спадщину за законом. Утім цей факт тривалий час залишався поза увагою служби в справах дітей, райдержадміністрації та органу місцевого самоврядування [3].

Відповідно до статті 121 Конституції України на органи прокуратури України покладається представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Згідно із змістом статті 36-1 Закону України «Про прокуратуру» та статті 45 Цивільного процесуального кодексу України прокурор наділений повноваженнями звертатися до суду із заявами про захист інтересів громадян, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність не можуть самостійно захистити свої порушені права або реалізувати процесуальні повноваження [4].

Водночас слід звернути увагу, що підстави такого звернення мають бути підтверджені у встановленому законом порядку: прокурор повинен надати суду документи, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх інтересів.

Статтею 18 Сімейного кодексу України передбачено право на здійснення самостійного захисту своїх прав особам, що досягли чотирнадцяти років.

Згідно із частиною 1 статті 39 ЦПК України права свободи та інтереси малолітніх осіб віком до чотирнадцяти років захищають у суді, відповідно, їхні батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом. Відповідно до частини 2 статті 258 Сімейного кодексу України захист прав та інтересів неповнолітніх без спеціальних на те повноважень здійснюється бабою та дідом щодо малолітніх, неповнолітніх внуків. Відповідно до частини 2 статті 262 Сімейного кодексу України – сестрою, братом, мачухою, вітчимою щодо своїх малолітніх, неповнолітніх сестер, братів [5].

Отже, виходячи з вимог закону, підставою для реалізації прокурором представницьких повноважень на захист прав дітей є не тільки недосягнення повноліття, а також наявність інших обставин, що свідчать про неможливість дитини здійснити захист своїх прав самостійно. Тобто під час вирішення питання про участь у розгляді судами справ, як за своїми позовами, заявами, так і в розгляді справ за позовами інших осіб, прокурор має з'ясувати підстави для представництва інтересів дитини в суді. Наявність таких підстав має бути підтверджена прокурором шляхом подання до суду відповідних документів.

З метою спрощення реалізації прокурором представницьких повноважень у суді слід погодитись із пропозиціями щодо доповнення абзацу 2 частини 2 статті 45 Цивільного процесуального кодексу України реченням такого змісту: «Положення частини 1 статті 45 про обов'язковість надання суду документів, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх інтересів, не поширюється на випадки здійснення прокурором представництва дитини» [6].

З огляду на досліджувану проблематику досить спірною видається норма, що регламентує представницьку діяльність прокурора, сформульована розробниками проекту Закону України «Про прокуратуру» (реєстраційний номер 3541).

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, є однією з конституційних функцій прокуратури, однак запропоновані в законопроекті зміни фактично зводять нанівець її ефективність щодо реального поновлення прав громадян та захисту порушених державних інтересів.

Так, абзацом 2 частини 3 статті 25 законопроекту встановлюються обмеження в здійсненні прокурором представництва інтересів держави. Зокрема, не допускається здійснення прокурорського представництва в правовідносинах, пов'язаних у тому числі з діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо [7].

Однак зазначене формулювання суперечить загальним конституційним засадам діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, незалежно від того, діяльністю якого органу або діями якої посадової особи вони порушуються. У державі не встановлено жодних імунітетів стосовно перелічених у цій нормі органів та установ. Водночас у їх діяльності виявляються чисельні порушення закону, усунення яких можливо лише шляхом звернення з позовом до суду. Наприклад, у разі неприйняття або несвоєчасного прийняття органами місцевого самоврядування рішень про поновлення порушених майнових та житлових прав дітей.



Якщо прокурора позбавити можливості ініціювати питання про їх скасування в судовому порядку, то чи буде зацікавлена місцева влада самостійно звернутись із позовом до суду? Не виключена ситуація, коли жодний інший орган, окрім прокуратури, не стоятиме на заваді численним порушенням у сфері захисту майнових та житлових прав дітей.

Неприйнятною є й наступна норма зазначеного законопроекту: «Прокурор за згодою особи здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа неспроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи й інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Наявність таких обставин має бути обґрунтована прокурором для підтвердження необхідності здійснення представництва в суді» [7].

По-перше, виникає питання: як бути прокурору в ситуації, коли є конфлікт інтересів між батьками та дитиною? У який спосіб прокурору слід отримувати згоду дитини або батьків на представництво інтересів їх дитини в суді у випадках, коли батьки діють всупереч інтересів дитини? Як отримати згоду в недієздатної або обмежено дієздатної особи з огляду на стан її здоров'я?

Незрозумілими є положення законопроекту щодо отримання згоди на здійснення прокурором представництва інтересів держави в уповноваженому органі (органі державної влади, місцевого самоврядування або іншому суб'єкті владних повноважень), який сам мав би здійснювати в суді захист державних інтересів. Сьогодні в переважній більшості випадків саме прокурор і звертається до суду, коли такі органи умисно, зловживаючи своїм становищем, не заявляють позови про відшкодування збитків або не оскаржують незаконні судові рішення, які зачіпають інтереси дітей. Невже прокурор у таких випадках отримує згоду в цих посадовців?

По-друге, досить неконкретною є пропозиція авторів законопроекту про те, що прокурор має право на здійснення представництва лише тоді, коли «законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи й інтереси особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист». Виникає питання: за якими ознаками (критеріями) слід оцінювати прокурору «нездійснення» або «неналежне здійснення» захисту дитини уповноваженими особами чи органами?

На наш погляд, пропоновані зміни до Закону України «Про прокуратуру» в частині представництва інтересів громадянина або держави в суді є необґрунтованими та такими, що спрямовані на зниження ефективності діяльності органів прокуратури з виявлення та реагування на порушення законодавства, зокрема у сфері захисту прав і свобод дітей.

В умовах сьогодення, враховуючи той факт, що впродовж 2013 року прокурорами поновлено права майже 8 тис. дітей, на їх користь відшкодовано 2,5 млн грн, внесено 1,4 тис. подань, за результатами розгляду яких до дисциплінарної відповідальності притягнуто 661 службову особу, існує потреба введення інституту обов'язкової участі прокурора в справах про поновлення прав дітей.

Так, відповідно до положень статті 45 та статті 281 Цивільного процесуального кодексу України участь прокурора є обов'язковою у двох випадках: по-перше, коли він залучений судом до участі в справі для подання висновків на виконання своїх повноважень; по-друге, у судових провадженнях про надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку [8].

Отже, слід розглянути можливість доповнення положень вищенаведених статей випадками обов'язкової участі прокурора в судових провадженнях про поновлення майнових та житлових прав дітей.

Ще однією формою реалізації прокурором у судовому засіданні повноважень із представництва інтересів громадян, насамперед дітей, відповідно до статті 36-1 Закону України «Про прокуратуру», є вступ у справу, порушену за позовами (заявами, поданнями) інших осіб, на будь-якому етапі розгляду, а також участь у розгляді справ.

Водночас слід конкретизувати, що вступ прокурора в справи за позовами інших осіб можна поділити таким чином: вступ під час розгляду справи судом; вступ до завершені розглядом справи шляхом ініціювання перегляду судових рішень, у тому числі в справі, порушеній за позовом (заявою) іншої особи. Крім того, згідно зі статтею 36-1 Закону України «Про прокуратуру», обираючи форму представництва, прокурор визначає, у чому полягає порушення або загроза порушення інтересів дітей, обґрунтовує необхідність їх захисту.

Пунктом 5.1 наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» № 16гн від 1 листопада 2012 року передбачено, що про-



курори повинні активно застосовувати надані законом повноваження щодо вступу та участі за своєю ініціативою в розгляді будь-якої справи, якщо цього вимагає захист прав і законних інтересів дітей.

Висновки. Ефективна реалізація наведених положень залежить від групи взаємопов'язаних чинників, а саме:

– взаємодія із судом та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, контролюючими та правоохоронними органами щодо систематичного інформування прокурора про наявність у провадженні суду справ відповідних категорій;

– постійний моніторинг судових рішень, які містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень;

– взаємодія з органами опіки та піклування, службами в справах дітей, судами щодо інформування про розгляд справ зазначених категорій (позови про визнання недійсними угод купівлі-продажу житла, застави, визнання права власності, поновлення строку на прийняття спадщини, усунення перешкод у користуванні житлом або майном, стягнення орендної плати, відшкодування збитків, у тому числі заподіяних їм внаслідок вчинення кримінального правопорушення чи іншого суспільно-небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність).

Враховуючи викладене, вважаємо необґрунтованою й норму, що міститься в частині 5 статті 25 проекту Закону України «Про прокуратуру» (реєстраційний номер 3541): прокурора позбавлено права з метою встановлення наявності підстав для представництва в суді збирати у передбачений законом спосіб необхідну доказову базу (отримувати копії документів, звертатися із запитом тощо).

Відсутність таких повноважень нівелює конституційну функцію прокуратури з представництва в суді інтересів громадянина або держави, оскільки позбавляє прокурора можливості повно, якісно та ефективно її реалізувати, наприклад, здійснити дії з підготовки позову або заяви, вступу в справу. Адже відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

Позбавлення прокурора таких повноважень призведе до порушення принципу рівності всіх учасників під час розгляду судами справ, оскільки прокурор, дотримуючись приписів статті 19 Конституції України, законодавчо буде позбавлений можливості реалізувати свої процесуальні права.

З огляду на актуальність порушених питань пропонуємо під час формування остаточної редакції положень статті 25 проекту Закону України «Про прокуратуру», розробленого Комітетом із питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України (реєстраційний номер 3541), виключити положення, які передбачають здійснення прокурором представництва інтересів громадянина або держави за наявності їх згоди на це, а також доповнити статтю 25 положеннями в частині надання прокурору повноважень щодо можливості вилучувати за письмовим запитом, знайомитися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_021.
2. Нагорна В. Класифікація та види прав дітей з особливими потребами / В. Нагорна // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. – Вип. 4. – Т. 1. – С. 141–145.
3. Закарпатські прокурори виявили порушення в роботі соціальних закладів для дітей / Прес-служба прокуратури Закарпатської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mukachevo.net/Ua/News/view/87632>.
4. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40. – С. 1530. – Ст. 492.
5. Сімейний кодекс України : Закон України від 10 січня 2002 року № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21. – Ст. 135.
6. Грейдіна К. Актуальні питання захисту прокурором прав дітей в цивільному судочинстві / К. Грейдіна // Митна справа. – 2013. – № 4. – С. 147–151.
7. Закон України «Про прокуратуру» (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48942.
8. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40. – С. 1530. – Ст. 492.

