

## ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

### PROBLEMS OF THE RIGHTS AND FREEDOMS PROTECTION OF THE INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN THE PROSECUTION CIVIL PROCEEDINGS

Цвігун Д.П.,

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач та професор кафедри права  
Вінницького інституту

Міжрегіональної Академії управління персоналом

Стаття присвячена встановленню особливостей захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб органами прокуратури в цивільному судочинстві. Визначено нормативно-правову базу врегулювання проблем, пов'язаних із захистом прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Розглянуто проблеми здійснення представницької функції прокуратури в ході захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в цивільному процесі.

**Ключові слова:** антитерористична операція, права, свободи, внутрішньо переміщені особи, цивільне судочинство, прокуратура.

Статья посвящена установлению особенностей защиты прав и свобод внутренне перемещенных лиц органами прокуратуры в гражданском судопроизводстве. Определена нормативно-правовая база решения проблем, связанных с защитой прав и свобод внутренне перемещенных лиц. Рассмотрены проблемы осуществления представительской функции прокуратуры в процессе защиты прав и свобод внутренне перемещенных лиц в гражданском процессе.

**Ключевые слова:** антитерористическая операция, права, свободы, внутренне перемещенные лица, гражданское судопроизводство, прокуратура.

The article dedicated to determination of the features the rights and freedoms of IDPs by prosecutors in civil proceedings. One defined the regulatory framework for the solution of the problems related to protection of the rights and freedoms of the internally displaced persons. One considered the problems of the implementation prosecution representative function in the protection of rights and freedoms of internally displaced persons in civil proceedings.

**Key words:** counterterrorist operation, rights, freedoms internally displaced persons, civil proceedings, prosecutor's office.

**Постановка проблеми.** Анексія Криму, проведення антитерористичної операції на частині території Донецької та Луганської областей України для подолання проявів сепаратизму та звільненню регіону від незаконних збройних формувань «народних республік», що діють під керівництвом Російської Федерації в умовах «гібридної війни», стали причинами вимушеного масового переміщення мирного населення на території, підконтрольні Україні. З початку конфлікту на Сході України з районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів переселено понад 1 684 815 осіб (станом на 18 січня 2016 р.), з яких 13% складають діти. Актуальними на сьогоднішній день постають питання реалізації органами прокуратури функції представництва прав, свобод та інтересів внутрішньо переміщених осіб в суді, забезпечення повноти й ефективності використання прокурорами наданих законом повноважень.

**Стан дослідження.** Розробку теоретичних і практичних питань інституту участі прокурора в цивільному судочинстві як найважливішого його елемента і як гарантії законності судової діяльності здійснено в наукових працях таких вчених, як О.В. Агєєв, О.В. Анпілогов, В.С. Бабкова, В.В. Качкалда, П.М. Каркач, С.М. Кац, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, Ю.В. Лутченко, І.Є. Марочкін, І.С. Матринен-

ко, Г.Л. Осокіна, І.А. Павлуник, В.М. Перфільєв, М.В. Руденко, М.М. Руденко, В.Г. Сапунков, М.І. Стефанчук, С.Я. Фурса, С.А. Чванкін, М.Й. Штефан та ін. Проблеми правового забезпечення захисту внутрішньо переміщених осіб розглядаються в дослідженнях Г.С. Тимчик. Дослідження проблеми правового захисту дітей, які постраждали внаслідок збройного конфлікту, воєнних дій та тимчасової окупації території України здійснюється в наукових роботах О.М. Севрук.

**Метою статті** є визначення проблем захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб органами прокуратури в цивільному судочинстві.

**Виклад основного матеріалу.** В абзаці 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначається, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, що перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, що змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [1].

Питання правового врегулювання проблем, пов'язаних із захистом прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, визначенням їх статусу, відображені в конкретних правових нормах, до яких відносяться: Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 2 вересня 2014 р.; Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р.; Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р.; Закон України «Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та м. Севастополя та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України» від 19 червня 2014 р.; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 р.; Закон України «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств – виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» від 13 січня 2015 р.; Закон України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12 серпня 2014 р. Останнім Законом доручається головам вищих спеціалізованих судів змінити територіальну підсудність справ зони проведення АТО та передати їх тим судам, які контролює українська влада. Розпорядженням голови Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 2 вересня 2014 р. № 2710/38-14; розпорядженням голови Вищого господарського суду України від 2 вересня 2014 р. № 28-р змінено територіальну підсудність судових справ розташованих на території АР Крим та міста Севастополя, на тимчасово окупованих територіях судам, а також окремим судам в районі проведення АТО. Але вивести документи судових проваджень на територію, підконтрольну Україні, не вдалося, що, безперечно, створює додаткові труднощі у захисті прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Основна проблема прийнятих нормативно-правових актів полягає в тому, що деякі статті цих законів носять лише декларативний характер, не передбачають ніяких відповідних механізмів надання допомоги та захисту державою прав і законних інтересів вимушених переселенців, містять положення, які не відповідають конституційним принципам гарантій прав громадян, суперечать Конституції України та законодавчим актам України, отже, представництво прокуратурою інтересів цієї категорії громадян в судах набуває особливого значення і має подальші перспективи.

Слід зазначити, що більшість справ із захисту прав та свобод внутрішньо переміщених осіб вирішується в судовому порядку. В п. 2 ст. 2 Закону «Про

прокуратуру» [2] передбачено, що однією з функцій прокуратури є представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом, що відповідає п. 2 ст. 121 Конституції України, яка закріплює функцію представництва, а Розділ II – права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, які підлягають захисту з боку прокурора в процесі її реалізації. Як зазначає М.І Стефанчук, під діяльністю прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді слід розуміти нормативно впорядкований у джерелах права системно-структурований різновид юридичної діяльності прокуратури, спрямований на захист визначених публічних та приватних інтересів, виконання покладеної функції представництва шляхом здійснення на законних підставах виключно уповноваженими суб'єктами юридично значимої поведінки, закріпленими засобами, в межах встановленої компетенції та у відповідній процедурно-процесуальній формі, з метою прийняття юридично значимого рішення, у найбільш раціональний та ефективний спосіб, з максимальним дотриманням вимог відкритості та гласності [3, с. 44].

Особливості реалізації органами прокуратури функції представництва прав, свобод та інтересів внутрішньо переміщених осіб визначаються Наказом Генеральної прокуратури України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» від 28 листопада 2012 р. № 6гн.; «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 6 грудня 2014 р. № 16гн.; «Про порядок організації діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» від 23 грудня 2015 р. № 414.

В ч. 2 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор має право представляти в суді інтереси громадян, які неспроможні через фізичний стан, недозрілості повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. На жаль, спостерігаються непоодинокі випадки грубого порушення основних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, а саме права і свободи дітей, визначені статтями Сімейного кодексу, нормами Закону України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. Дослідники вказують, що сьогодні не вирішено питання захисту прав дітей, які переселилися із збройного конфлікту та районів проведення антитерористичної операції, оскільки чинні нормативно-правові акти у сфері охорони дитинства розраховані на мирний час і не завжди спрацьовують у наявних умовах [4, с. 19]. Крім того, серед внутрішньо переміщених осіб кількість осіб похилого віку (від 60 років і старших) сягає близько 59%, осіб з особливими потребами, що мають специфічні проблеми – 4%. В такій ситуації втручання прокурора є найважливішим фактором забезпечення правової захищеності цієї категорії осіб, припинення невірних

даних і незаконних дій стосовно них. Протягом квітня 2014 р. – лютого 2016 р. прокурорами ініційовано пред'явлення 147 позовів, направлених на захист прав і свобод внутрішніх переселенців, більшу частину з яких складають позови у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; прав осіб з особливими потребами та осіб похилого віку на забезпечення безкоштовними ліками та/або засобами реабілітації; оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, визнання бездіяльності уповноважених органів та служб.

Згідно з вимогами ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи його законним представником або суб'єктом владних повноважень. При оформленні позовних заяв від прокурора додатково вимагається надати суду документи, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх інтересів, та мотивувати вимоги відповідними нормативними актами як матеріального, так і процесуального права. Діючим законодавством не встановлено вичерпного переліку документів, які необхідно надати прокурору для здійснення ним захисту інтересів громадян у суді. Особа, яка звертається до прокурора із зазначеного питання, має самостійно визначити та надати саме ті документи, які, на її думку, підтверджують поважність причин неможливості самостійного захисту своїх інтересів у суді, це можуть бути довідки про склад сім'ї, медичний документ щодо стану здоров'я, посвідчення інваліда, ветерана війни тощо (оригінали або належним чином засвідчені копії цих документів). Саме після отримання та дослідження таких документів прокурором приймається рішення щодо звернення до суду в інтересах заявника згідно з вимогами ст. ст. 118–120 Цивільного процесуального кодексу України [5]. Одна з проблем захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб полягає в тому, що у зв'язку із зрозумілими причинами таким особам часто доводиться відновлювати втрачені документи, що виступають доказами у справі, предметом позову, а також ті, що можуть підтверджувати право на представництво органами прокуратури в суді.

Через те, що подекуди внутрішньо переміщені особи втратили майно, джерела для існування, вимушені починати все з початку на новому місці, вкрай низьку державну матеріальну допомогу, неможливість оплачувати послуги адвокатів та відсутність у невеликих населених пунктах координаційних центрів безоплатної правової допомоги, претендувати на отримання вторинної правової допомоги (що полягає у створенні рівних можливостей для доступу

осіб до правосуддя, тобто представництва або захисту в суді) вправі не всі громадяни, а лише обмежене коло осіб і у певному обсязі, як це визначено ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р., вважаємо неправомірним позбавлення органів прокуратури права представляти права і свободи осіб, які не мають можливості захищати свої порушені чи оспорювані права через матеріальний стан.

Однією з найважливіших форм захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є вступ прокурора у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження (п. 2. ч. 6. ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»), набуваючи статусу позивача. Законом передбачено право прокурора підтримувати поданий ним позов тоді, коли орган, в інтересах якого звернувся прокурор, від позову відмовився, законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист. Такі випадки невиконання уповноваженими особами владних повноважень можна пояснити тим, що посадовці органу державної влади сприяли порушенню закону, а законні представники мають власні меркантильні інтереси або мають недостатній рівень правової освіти, не орієнтуються в чинному законодавстві. Таким чином, у наданні такої згоди прокурору зацікавленими особами може бути відмовлено, що фактично унеможливить його звернення до суду та прийняття судового рішення про поновлення порушених прав внутрішньо переміщених осіб. Взагалі допуск у процес представників, які не виконують або неналежно виконують свої обов'язки щодо захисту інтересів громадянина або держави, що підтверджено судом, у разі допуску прокурора в процес як учасника, який користується процесуальними повноваженнями сторони, на наш погляд, видається невиправданим. Вважаємо, що нюанси правової невизначеності, неврегульованості законодавства при розгляді справ в цивільному судочинстві мають тлумачитись судом на користь внутрішньо переміщених осіб.

На жаль, відповідно до пп. 33 п. 5 розд. XII прикінцевих положень Закону України «Про прокуратуру», ст. 29 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. виключено, у зв'язку з чим уповноважені особи прокуратури вже не можуть здійснювати так звану функцію загального нагляду, аналізувати акти державних органів, підприємств і організацій під приводом порушення прав і свобод громадян, які зверталися до прокуратури зі скаргами. На наш погляд, це значно обмежує можливості функції представництва прокуратурою інтересів громадян та держави в суді, знижує рівень захисту конституційних прав і свобод, що особливо актуально в ситуації системної кризи українського суспільства та реформуванні правоохоронних органів держави. В цьому випадку, на нашу думку, прокурорам необхідно постійно взаємодіяти із державними органами та службами, уповноваженими надавати до-

помогу внутрішньо переміщеним особам, проводити моніторинг чинного законодавства, спрямованого на забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та невідкладно застосовувати їх на практиці, тим самим напрацьовуючи новітні форми та методи захисту невідомого, оспорюваного чи порушеного права цієї категорії осіб. Крім того, органи прокуратури для захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в установленому порядку в межах своєї компетенції мають орієнтуватися на загально-визнані норми міжнародного права, керівні принципи ООН щодо категорії переміщених осіб, а також укладених Україною міждержавних договорів [7].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що на сьогодні в Україні реалізація представницької функції прокуратури під час захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб набуває особливого значення, оскільки участь прокурора в цивільному процесі – це правова гарантія непопорушності встановлених Конституцією прав і свобод громадян, встановлення істини у справі, ухвалення законного рішення. Шляхи та умови ефективного захисту прав і свобод різних категорій внутрішньо переміщених осіб органами прокуратури в цивільному процесі виступають перспективними напрямками подальших наукових досліджень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 212.
3. Стефанчук М.І. Ознаки та поняття діяльності прокуратури щодо реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді як різновиду юридичної діяльності / М.І. Стефанчук // Вісник прокуратури. – 2015. – № 7 (169). – С. 34–47.
4. Севрук О.М. Проблеми правового захисту дітей, які постраждали внаслідок збройного конфлікту, воєнних дій та тимчасової окупації території України / О.М. Севрук // Вісник прокуратури. – 2015. – № 5 (167). – С. 18–24.
5. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, № 42. – Ст. 492.
7. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны // Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998. – E/CN.4/1998/53/Add.2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>.