

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

БІБЛІОТЕКА ПРОКУРОРА

Г. В. Попов

**ДІЯЛЬНІСТЬ
ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ
У СФЕРІ ЗАХИСТУ
ПРАВ ДІТЕЙ**

*за науковою редакцією доктора юридичних наук, професора,
заслуженого юриста України М.К. Якимчука*

Київ • Алерта • 2012

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національної академії прокуратури України
(протокол № 1 від 4 жовтня 2011 року)*

Рецензенти:

Домбровський С. В. – начальник Головного управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави Генеральної прокуратури України, державний радник юстиції 3 класу.

Мироненко Т. Є. – завідувач кафедри представництва інтересів громадян і держави у суді та нагляду за додержанням і застосуванням законів Інституту підвищення кваліфікації кадрів Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, старший радник юстиції.

Малюга В. І. – доцент кафедри правосуддя юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук, доцент.

П 57 **Попов Г. В.**

Діяльність органів прокуратури у сфері захисту прав дітей: моногр. / Г.В. Попов; за наук. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.К. Якимчука. – К.: Алерта, 2012. – 168 с. – (Серія «Бібліотека прокурора»).

ISBN ***** (Серія)
ISBN 978-617-566-118-5

У монографії досліджується сутність, правові основи, завдання, предмет та межі діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав дітей. Акцентовується увага на характеристиці повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, форм і методів виявлення порушень законів, а також засобах прокурорського реагування на порушення законів у вказаній сфері. Запропоновано шляхи оптимізації роботи прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод людини та громадянина.

Монографія розрахована на працівників органів прокуратури, викладачів і наукових працівників, аспірантів і студентів вищих юридичних навчальних закладів.

УДК 343.13
ББК 67.99

ISBN ***** (Серія)
ISBN 978-617-566-118-5

© Попов Г. В., 2012
© Видавництво «Алерта», 2012

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	4
----------------	---

РОЗДІЛ 1

СУТНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

1.1. Поняття правозахисної діяльності органів прокуратури із захисту прав і свобод дітей.....	6
1.2. Завдання, предмет та межі прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.....	23
1.3. Правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.....	36

РОЗДІЛ 2

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

2.1. Поняття та загальна характеристика повноважень прокурора при здійсненні правозахисної діяльності щодо захисту прав і свобод дітей.....	48
2.2. Форми і методи виявлення порушень законів щодо захисту прав і свобод дітей.....	67
2.3. Засоби прокурорського реагування на порушення законів щодо захисту прав і свобод дітей.....	85

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ ЗІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

3.1. Поняття, значення та структурні елементи організації роботи прокуратури із захисту прав і свобод дітей.....	107
3.2. Організація роботи міської (районної) прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.....	117
3.3. Організація роботи прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.....	138

ВИСНОВКИ	147
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	151

ПЕРЕДМОВА

Однією з найважливіших складових політики нашої країни, а також світової спільноти є захист прав і свобод дітей. Відповідно до ст. 51 Конституції України сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою [1].

На захист прав та свобод дітей спрямовані норми Законів України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР, «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року № 2402-III, «Про попередження насильства у сім'ї» від 15 листопада 2001 року № 2789-III, указ Президента України «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» від 11 липня 2005 року № 1086/2005 тощо.

Крім того, на захист прав і свобод зазначеної категорії осіб спрямовані норми таких міжнародних документів, як Декларація прав дитини від 20 листопада 1959 року, Конвенція ООН «Про права дитини» від 20 листопада 1989 року, Угода про співробітництво генеральних прокуратур держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у сфері захисту прав і законних інтересів неповнолітніх від 25 травня 2006 року тощо.

Незважаючи на розвинуту систему національних та міжнародних правових засобів захисту прав і свобод наймолодших представників нашого суспільства, порушення у цій сфері мають поширений характер. На жаль, доволі часто порушниками норм чинного законодавства, спрямованого на захист прав і свобод зазначених осіб, стають самі органи, на яких державою покладено обов'язки щодо їх захисту, а також батьки або особи, які їх замінюють.

Наголосимо, що на даний час значною залишається роль органів прокуратури України із захисту прав і свобод дітей. Так, згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів [1]. На врегулювання прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей також спрямовані накази Генерального прокурора України «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» від 12 квітня 2011 року № 3 гн (наказ № 3 гн) [2] та «Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 21 червня 2011 року № 3/1 гн (наказ № 3/1 гн) [3].

Зазначимо, що відповідно до п. 1 наказу № 3 гн заступникам Генерального прокурора України, Головному управлінню захисту прав і

свобод громадян та інтересів держави, Головному управлінню військових прокуратур, Головному управлінню нагляду за додержанням законів на транспорті та підприємствах оборонної промисловості, Головному управлінню представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військовим прокурорам регіонів та Військово-Морських Сил України, Дніпровському екологічному прокурору, міським, районним, міжрайонним і прирівняним до них прокурорам наказано основним завданням правозахисної діяльності органів прокуратури вважати захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів [2].

Протягом лише 2011 року на захист прав і свобод дітей органами прокуратури України порушено 1078 кримінальних справ; розглянуто із вжиттям заходів 14338 приписів та подань; задоволено 4627 протестів. Крім того, до відповідальності притягнуто посадових осіб: в органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування – 6010 (у тому числі державних контролюючих органів – 1138); підприємств, установ та організацій – 8768. За актами прокурорського реагування протягом поточного року відшкодовано 94509 тис. грн (у тому числі до бюджету – 1986 тис. грн) [4].

Теоретична основа представленого дослідження ґрунтується на аналізі й узагальненні засад прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, що досліджувалися такими вченими, як: В.І. Басков, Ю.Є. Винокуров, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, П.М. Каркач, М.В. Косюта, О.М. Литвак, І.Є. Марочкін, О.Р. Михайленко, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко, Г.П. Середа, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, М.К. Якимчук, В.Б. Ястребов та інші.

Безпосередньо своє бачення окремих аспектів прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей висловлювали такі вітчизняні та зарубіжні вчені: М.П. Дудін, Т.О. Васильєва, О.Х. Галімов, О.О. Грабовська, О.В. Єрмаков, Л.С. Жиліна, О.Б. Качанова, М.І. Копетюк, О.О. Левандаренко, А.Б. Романюк, О.С. Панкратов, В.Н. Точилівський, Н.В. Шость та інші.

Однак комплексних досліджень, присвячених діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей в Україні, поза кримінально-правовою сферою на даний час у вітчизняній юридичній науці не проводилося.

РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

1.1. Поняття правозахисної діяльності органів прокуратури із захисту прав і свобод дітей

Статтею 3 Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Конституційний принцип визнання людини, її прав та свобод соціальною цінністю повинен здійснювати суттєвий вплив на діяльність усіх державних та громадських структур, на повноваження органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Причому, як зазначає М. Тодика, інтереси захисту людини, її прав та свобод вимагають від держави активних дій [5, с. 107].

Обов'язок держави щодо утвердження й забезпечення прав і свобод людини повинен стати основою у їх забезпеченні щодо неповнолітніх та малолітніх осіб. Адже саме ці категорії громадян є найбільш вразливими в силу їхніх психофізичних вікових особливостей [6, с. 27].

Важливу роль у сприянні реалізації прав і свобод людини відіграють органи прокуратури України, які здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів. Як слушно зазначає В. Сухонос:

1.1. Поняття правозахисної діяльності органів прокуратури із захисту...

«Прокуратура України – це один із державних органів, її діяльність є важливим засобом забезпечення державою законності» [7, с. 94].

Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 51 Конституції України сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою [1].

Одним з пріоритетних напрямів прокурорської діяльності, як слушно зазначає Т. Корнякова, продовжує залишатися захист прав та інтересів дітей. Особлива увага при цьому приділяється забезпеченню прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів і дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. За своїм віком, психічним та розумовим станом діти неспроможні самостійно захистити свої права. Спеціально уповноважені органи не завжди можуть забезпечити належний їх захист. У таких ситуаціях особливої актуальності набуває прокурорський нагляд за додержанням законів про права неповнолітніх [8, с. 8].

Важливо зауважити, що під правами дитини варто розуміти систему соціальних, економічних, культурних та інших можливостей, які зумовлені особливостями фізичного, психологічного та розумового розвитку дитини, що визначаються та здійснюються у певний період життя – дитинства, виходять з принципів природного права, загальнолюдських цінностей, визнаних у міжнародному праві та національному законодавстві, гарантуються державою, суспільством, сім'єю та іншими суб'єктами права й мають особливий режим та механізм реалізації і захисту [9, с. 95].

Нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей як напрям прокурорської діяльності виник не випадково. У роки революції, громадянської війни суспільство стикнулося з проблемою дитячої безпритульності і як наслідок – злочинності. Вирішуючи першочергові питання матеріального забезпечення знедолених дітей, їх влаштування, розвитку мережі дитячих закладів, особлива увага приділялася нагляду за додержанням законності у діяльності установ для безпритульних дітей. Так, у 1935 році у прокуратурах усіх рівнів було введено посади спеціальних прокурорів у справах неповнолітніх [10, с. 34].

У якості окремої підгалузі прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей бере свій початок з 40-х років ХХ століття, коли в 1944 році у центральному апараті Прокуратури СРСР створюють групу у справах неповнолітніх. 1956 року зазначену групу було реорганізовано у відділ. До обов'язків прокурорів, зокрема, були віднесені: нагляд, за виконанням органа-

ми міліції нормативних актів про вилучення з вулиці безпритульних і бездоглядних дітей та їх влаштування до дитячих установ; нагляд за станом законності в колоніях; нагляд за виконанням законів про охорону прав дітей, переданих до сім'ї трудящих; нагляд за комісією з влаштування дітей, що залишились без батьків; боротьба з крадіжками та іншими злочинами у дитячих установах [11, с. 316].

Потрібно також зауважити, що проблематика прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей взагалі, та окремих її аспектів зокрема, завжди перебувала у полі зору вчених та практиків.

Так, слід зазначити, що у 1973 році вийшло в світ видання «Прокурорський надзор по делам несовершеннолетних», у якому узагальнено діяльність органів прокуратури у справах неповнолітніх та представлено аналіз його специфіки, висвітлено досвід профілактично-виховної роботи, зазначено про позитивні сторони та недоліки. Крім того, особливу увагу автори приділили дослідженню питань нагляду за додержанням законів щодо забезпечення правильного виховання дітей у родинах, влаштування та виховання неповнолітніх, які залишились без батьків, а також загального обов'язкового шкільного виховання та праці підлітків, нагляду за точним виконанням законів комісіями у справах неповнолітніх тощо [12].

Доцільно звернути увагу на навчально-методичний посібник, підготовлений Н. Шость «Надзор районного (городского) прокурора за исполнением законов о предупреждении правонарушений среди несовершеннолетних инспекциями и комиссиями по делам несовершеннолетних», у якому розглядаються питання прокурорського нагляду за виконанням законів інспекціями у справах неповнолітніх органів внутрішніх справ та комісіями у справах неповнолітніх при виконках Рад народних депутатів. Крім того, у ньому викладено методику перевірок виконання законів, форми та методи діяльності прокурора з усунення та попередження порушень законів щодо боротьби з безпритульністю та правопорушеннями серед неповнолітніх [13].

Значним внеском у підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів щодо неповнолітніх є й праця вказаного вище автора під назвою «Прокурорський надзор за исполнением законов о труде несовершеннолетних». Так, у дослідженні містяться рекомендації з організації роботи та проведення перевірок на підприємствах, в установах і організаціях, в яких працюють неповнолітні.

Вказана праця також охоплює діяльність прокурора від підготовки проведення перевірки з даного питання до прикладів форм реагування на виявлені порушення закону [14].

Заслуговує на увагу й праця М. Курочки та П. Каркача «Прокурорський нагляд в Україні», а також підручник за редакцією І. Марочкина та П. Каркача з однойменною назвою, у яких окремі розділи присвячено прокурорському нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх [15; 16].

Слід звернути увагу й на монографію М. Копетюка «Прокурорський нагляд за додержанням законодавства щодо неповнолітніх», де основну увагу приділено проблемам ефективності чинного законодавства, яке регулює діяльність прокурора на досудових стадіях кримінального процесу й ефективності його діяльності щодо керівництва розслідуванням кримінальних справ; забезпечення засобами прокурорського нагляду законності при розслідуванні злочинів неповнолітніх, тактики і методики прокурорського нагляду за додержанням законів органами досудового слідства та представлено основи тактичного і методичного забезпечення прокурорсько-наглядової діяльності у справах неповнолітніх [17].

Оглядаючи праці з тематики прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, варто звернути увагу й на досягнення російських вчених у цій сфері. Зокрема, слід звернути увагу на дисертаційне дослідження О. Єрмакова «Организация прокурорского надзора в сфере защиты прав несовершеннолетних». На сторінках зазначеної роботи автор досліджує проблемні питання прокурорського нагляду у сфері захисту прав неповнолітніх у системі ювенальної юстиції; аналізує сучасний стан організації прокурорського нагляду у сфері захисту прав дітей, засуджених до позбавлення свободи; розкриває проблематику прокурорського нагляду за системою захисту прав неповнолітніх, всиновлених іноземними громадянами [18].

Визначним у контексті підвищення якості прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав неповнолітніх є й науково-практичне видання російських дослідників «Прокурорський надзор за исполнением законов о несовершеннолетних», у якому авторами докладно досліджуються питання організації та методики прокурорського нагляду за додержанням законів щодо неповнолітніх та молоді як у кримінально-процесуальній сфері, так і поза її межами [19].

Окремо зазначимо про те, що комплексних монографічних досліджень прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей поза кримінально-правовою сферою останнім часом у нашій країні не проводилось.

Тож потреба прояву підвищеної уваги держави до прав і свобод дітей впливає з Принципу 8 Декларації прав дитини від 20 листопада 1959 року, відповідно до якого дитина повинна за всіх обставин бути серед тих, хто першою отримує захист і допомогу [20].

Крім того, у ст. 4 Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року зазначено, що держави-учасниці вживають усіх необхідних законодавчих, адміністративних та інших заходів для здійснення прав, визнаних у цій Конвенції [21].

Консультативна Рада європейських прокурорів також вважає, що ювенальна юстиція – одна з найперспективніших та складних галузей діяльності прокурорів. На сьогодні функції прокурорів у сфері ювенальної юстиції знаходяться поза судовим та кримінальним переслідуванням, оскільки вони повинні залучатися до таких форм діяльності як робота безпосередньо з громадськими та соціальними групами, робота у школах та організаціях з метою запобігання ювенальній злочинності [22].

З метою встановлення найкращих методів та стандартів діяльності прокурора у сфері ювенальної юстиції Консультативна Рада європейських прокурорів провела анкетування країн-учасниць Ради Європи щодо ролі прокурорів у вказаній сфері. Державам-учасницям Ради Європи було запропоновано відповісти на питання щодо ролі прокурора у сфері ювенальної злочинності, його повноважень, актів реагування, взаємодії з іншими державними органами та інстанціями, навести конкретні приклади їх діяльності у цій сфері.

Внаслідок проведеного анкетування було встановлено, що в Англії, наприклад, прокуратура зобов'язана піклуватися про охорону дітей і молодих людей незалежно від того чи є дитина (молода людина) жертвою, свідком або підсудним. Охорона також включає піклування про добробут дитини. Прокуратура є відповідальною й за здійснення політики «Охорона дітей та молодих людей». Ця політика вимагає, щоб прокурори виконували свої функції у контексті захисту дітей від поганого поведіння; попередження погіршення дитячого здоров'я та розвитку; забезпечення впевненості у тому, що діти зростають в обставинах сумісних з умовами безпечного та ефективного піклування [23].

В Іспанії прокурори можуть заявляти судові позови, коли честь, репутація або приватне життя дитини було порушено засобами масової інформації (article 4 Law 1/1996 on legal protection of minors), та в інших випадках, коли порушуються основні права дитини. Також прокурорів інколи запрошують для участі в комісіях, пов'язаних з питаннями ювенальної юстиції [24].

У Нідерландах прокурори можуть скласти акт реагування (постанову), згідно з яким підлітка, якому загрожує небезпека, поміщують під нагляд для його власного захисту. Ця постанова тимчасово позбавляє батьків (опікунів, піклувальників) їх прав щодо дитини. Молоді люди, які стають жертвами злочину, якщо це необхідно, також отримують захист. Крім того, прокурор координує взаємовідносини між жертвою злочину та іншими організаціями [25].

У Чехії на слуханнях у галузі сімейного права, соціального та правового захисту дітей, прокурор наділений правом запропонувати накладення заходів примусового виховання, поставити питання про позбавлення батьківських прав або про місце проживання дитини [26].

В Естонії, наприклад, прокурор взагалі не має жодних повноважень із захисту прав дітей поза сферою кримінального переслідування [27].

Зрозуміло, що у більшості наведених європейських країн роль прокурора із захисту прав дітей значна. Однак, незважаючи на те, що в Україні органи прокуратури є одним із засобів забезпечення законності, прав і свобод людини і громадянина, проте тривають доволі широкі дискусії навколо наглядової функції органів прокуратури України.

У контексті викладеного слід зазначити, що 97,8% із 137 опитаних прокурорських працівників вважають актуальним існування нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Зауважимо, що на даний час немає єдиного погляду стосовно поняття «прокурорський нагляд» і, як наслідок, виникають певні труднощі з визначенням поняття «прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей».

Важливо спочатку дослідити та проаналізувати існуючі погляди вчених щодо поняття «прокурорський нагляд» взагалі. Це якнайкраще дозволить визначити складові елементи та характерні ознаки такого поняття як «нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод зазначеної категорії осіб», а також «правозахисна діяльність» у зазначеній сфері суспільних відносин.

Так, В. Нор пропонує розглядати, вивчати і розуміти прокурорський нагляд у чотирьох значеннях: 1) як самостійну галузь державної діяльності; 2) як самостійну галузь права України (хоча з цією тезою погоджуються не всі науковці); 3) як самостійну галузь правової (юридичної) науки; 4) як самостійний курс навчальної дисципліни [28, с. 5].

Довідкова юридична література під прокурорським наглядом пропонує розуміти вид діяльності прокуратури. Сутність його полягає у здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів [29, с. 162].

М. Косюта вважає, що прокурорський нагляд – це не загальна функція прокуратури, а форма діяльності держави, спрямована на виявлення, усунення та попередження порушень закону в діяльності суб'єктів права, на яких поширюється компетенція прокуратури, з використанням властивих органам прокуратури повноважень [30, с. 129].

На думку Ю. Грошевого, прокурорський нагляд – це самостійний, специфічний вид державної діяльності, який повинен забезпечити виконання закону та його верховенство в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Він здійснюється від імені держави – України, репрезентує і захищає суспільні інтереси та інтереси фізичних і юридичних осіб. Основний зміст діяльності прокуратури – нагляд за додержанням та правильним застосуванням законів, які регулюють різноманітні блоки соціально-економічного життя суспільства, що по суті повинні забезпечити точне та однакове їх застосування [31, с. 584].

В. Рудейчук пропонує визначити прокурорський нагляд як особливий вид державної діяльності, що здійснюється спеціально уповноваженими на те державними органами (посадовими особами) – Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами в межах їх компетенції і наданих повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законодавчими і відомчими нормативними актами, спрямованими на всемірне утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку в державі [32, с. 52].

В. Тертишник, зокрема, зауважує, що нагляд – це діяльність прокурора із забезпечення додержання законів органами виконавчої влади, дізнання, досудового слідства, підприємствами, установами, організаціями і посадовими особами. Прокурорський же нагляд, на думку науковця, одна з форм діяльності. Суто правоохоронна мета такої діяльності – забезпечення верховенства закону, точного й однозначного його розуміння [33, с. 16].

Т. Корнякова, ведучи мову про нову редакцію Закону України «Про прокуратуру», зазначає, що у Законі слід додати визначення прокурорського нагляду як виду державної діяльності, спрямованої на забезпечення законності і зміцнення правопорядку, що здійснюється у формі функцій, закріплених Конституцією України, та в межах повноважень, передбачених законом [8, с. 7].

Під додержанням законів вчені пропонують розуміти – здійснення юридичними та фізичними особами передбачених законом дій та утримання від дій неправомірних. Застосування законів, на їх думку, – це прийняття державними органами та посадовими особами відповідних закону рішень, обов'язкових для інших осіб, та, що тягнуть за собою юридично значимі наслідки [34, с. 7].

На думку Б. Коробейникова, додержання закону – це не лише виконання конкретного припису норми, а й утримання від певних дій. Під виконанням закону вчений пропонує розуміти виконання конкретного припису закону [35, с. 99]. Таким чином, науковець робить висновок, що поняття «додержання» законів більш широке за своїм змістом і поглинає поняття «виконання» законів.

Ю. Скуратов зазначає, що виконання законів може виражатися у вигляді дій або правових актів. Дії та акти єдині за своєю сутністю. Це певні рішення, що спрямовані на втілення у життя вимог закону. Розбіжності в основному полягають у їх оформленні. Правові акти мають форму документів. Дії такої форми не мають. Однак, зауважимо, що у більшості випадків дії з виконання законів у кінцевому рахунку також оформлюються документально [36, с. 100].

Аналізуючи наведені погляди науковців щодо поняття «прокурорський нагляд», зазначимо, що у загальному розумінні прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів реалізується через виконання органами прокуратури конкретних наглядових функцій, закріплених у ст. 121 та п. 9 Перехідних положень Конституції України, а також ст. 5 Закону України «Про прокуратуру», в межах яких можна виділити окремі галузі. Так, О. Михайленко вважає, що з урахуванням предмета і об'єкта наглядової функції, змісту, специфіки правових заходів, методів, форм їх здійснення, а також особливостей цієї діяльності, праввідносин, у сфері яких здійснюється цей нагляд, наглядову функцію можна поділити на такі окремі галузі нагляду: нагляд за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства; нагляд за додержанням законів у місцях позбавлення волі; загальний нагляд [37, с. 118].

Слушною є позиція В. Сухоноса, який зауважує, що сама діяльність органів прокуратури є засобом і формою реалізації (виконання) її функцій [7, с. 94].

Розглядаючи прокурорський нагляд як вид державної діяльності, передусім зазначимо, що прокурорський нагляд – це специфічна діяльність органів прокуратури, змістом якої є забезпечення додержання і застосування законів відповідними підприємствами, установами, організаціями та іншими юридичними й фізичними особами, визначеними у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру». Діяльність передбачає активність відповідних посадових осіб системи прокуратури, які через виконання покладених на них службових обов'язків виконують функції прокуратури України. Вказана діяльність реалізується шляхом проведення відповідних дій, визначених законодавством, тобто проведення перевірок, виявлення порушень закону та причин, що їм сприяли, реагування на виявлені порушення та вжиття заходів для відновлення порушених прав.

Кожна з галузей прокурорського нагляду має низку напрямів [38, с. 20]. Так, здійснення нагляду за додержанням прав і свобод дітей не є характерним напрямом лише для функції, закріпленої у п. 9 Перехідних положень Конституції України. Акцентуючи увагу на додержанні прав і свобод дітей під час здійснення досудового слідства, п. 7 наказу № 3/1 гн прокурорів усіх рівнів зобов'язано з використанням представницьких повноважень захищати соціальні, житлові, майнові та особисті немайнові права дітей [3].

Аргументуючи наведену позицію, зазначимо, що існує думка, згідно з якою галузі єдиного прокурорського нагляду виражають його спеціалізацію стосовно певних сфер державної діяльності. Ця спеціалізація обумовлена специфікою функцій, які виконують різні органи та їх посадові особи, а також особливостями завдань, що вирішуються ними [39, с. 83–84]. Так, специфічною буде діяльність уповноважених державних органів щодо соціального захисту осіб, які потребують державної підтримки. Також специфічною буде діяльність певних державних установ щодо виконання норм законів, спрямованих на захист прав і свобод дітей. Наприклад, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» основними завданнями спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді, уповноваженого органу влади Автономної Республіки Крим

у справах сім'ї, дітей та молоді, служб у справах дітей є розроблення і здійснення самостійно або разом з відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадськими організаціями заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів дітей [40].

Звернімо увагу на те, що рішенням Конституційного Суду України у справі № 1–45/2010 за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року [41] визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України», яким до ст. 121 Конституції України було внесено пункт 5 та, відповідно, на органи прокуратури України покладено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [42].

Генеральний прокурор України у листі від 4 жовтня 2010 року № 12/1/1–124 вих – 343 окв – 10 зазначив, що наведене рішення загалом не впливає на загальні засади організації та діяльності органів прокуратури. Зокрема, згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Окрім того, рішенням Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 року № 15-рп звернуто увагу Верховної Ради України на необхідність реалізації положень п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України на законодавчому рівні. Водночас, зазначає Генеральний прокурор України, складовою частиною функції нагляду за додержанням і застосуванням законів є нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

З метою підвищення ефективності наглядової діяльності за додержанням і застосуванням законів відповідно до Конституції України

та Закону України «Про прокуратуру», керуючись ст. 15 вказаного Закону, Генеральним прокурором України було видано наказ № 3 гн, яким регламентується порядок здійснення нагляду у зазначеній сфері суспільних відносин.

Зауважимо, що у контексті представленого дослідження основна увага приділена особливостям саме прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, оскільки п. 2 наказу № 3 гн Генеральним прокурором України зобов'язано всіх підпорядкованих прокурорів правозахисну діяльність організувати та здійснювати шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами [2].

У межах окремої функції нагляду за додержанням і застосуванням законів можливе виокремлення окремих актуальних галузей та підгалузей наглядової діяльності органів прокуратури, які охоплюють певну сферу суспільних відносин.

Захист прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави є основоположною, комплексною та взаємопов'язуючою всі галузі та напрями прокурорської діяльності, відносно самостійною галуззю нагляду, а також основною метою (призначенням) та соціально-правовою функцією прокурорського нагляду, що представлено системою галузей, напрямів діяльності та властивих їм правових засобів виявлення, усунення, запобігання порушенням [43, с. 49].

До числа суб'єктів, що потребують особливого ставлення з боку держави та підвищеної соціальної та правової охорони, традиційно належать: безробітні, пенсіонери, інваліди, біженці, переселенці, діти, тобто особи, які через певні суб'єктивні та об'єктивні чинники не в змозі самостійно та повною мірою відстоювати свої законні права, свободи та інтереси.

Варто погодитися з Н. Дикарьовим, який зазначає, що законні інтереси осіб різного віку відрізняються рівнем розвитку, станом здоров'я або освіти, нехай навіть вони мають й однакові права, не можна визнати забезпеченими у рівній мірі. Очевидно, що громадянин, який досяг повноліття, маючий життєвий досвід та більш ви-

сокий освітній рівень, здатен, безперечно, більш ефективно використовувати надані йому права. Якби держава не враховувала б подібних розбіжностей та не передбачала б додаткових правових гарантій, що дозволяють компенсувати правову незахищеність осіб, в силу свого віку або стану здоров'я нездатних самостійно здійснювати повноцінний захист своїх законних інтересів, то конституційний принцип рівності всіх перед законом і судом потрібно було б вважати декларативним [44, с. 37].

М. Косюта у своїй праці висловлює думку, що окремі функції прокуратури можна поділити на структурні елементи: підфункції або ділянки, існування яких може впливати як з положень законодавства, так і з нормативних актів Генерального прокурора України [30, с. 130]. Подібної позиції дотримується й О. Михайленко, вказуючи, що в межах однієї функції можна виділити кілька напрямів, видів процесуальної діяльності [37, с. 118].

Однак у п. 5 наказу № 3 гн закріплено, що пріоритетні напрями правозахисної діяльності визначаються Генеральним прокурором України та рішеннями колегії Генеральної прокуратури України [2].

Окремо зауважимо: наукові довідкові джерела поміж іншого визначають напрям як шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість дії, явища; керунок, курс, спрямування [45, с. 783].

Між іншим М. Копетюк переконаний, що прокурорський нагляд у справах неповнолітніх є однією з найважливіших пріоритетних галузей діяльності прокуратури, спрямованої на зміцнення законності й правопорядку, який охоплює нагляд за вихованням, охорону прав, боротьбу з безпритульністю і злочинністю неповнолітніх. У здійсненні прокурорського нагляду за законністю в діяльності різних організацій, установ, підприємств, посадових осіб і громадян у справах щодо неповнолітніх реалізуються всі основні напрями діяльності. Крім того, дослідник вказує на те, що нагляд у справах щодо неповнолітніх проводиться під час здійснення нагляду за виконанням законів органами державного управління й іншими учасниками суспільних відносин, тобто під час здійснення нагляду за додержанням та застосуванням законів (загального нагляду), в діяльності органів дізнання і досудового слідства, а також за додержанням законів у місцях позбавлення волі, у місцях тимчасового тримання неповнолітніх, при виконанні покарань й інших заходів попереджувального характеру, які призначаються судом [17, с. 26].

Тобто з наведеної позиції вбачається, що автором висловлюється думка, відповідно до якої кожній галузі наглядової діяльності системи органів прокуратури властиве існування окремих підгалузей, зокрема, нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, в межах якої можливим є виділення окремих актуальних напрямів. Критеріями, згідно з якими відбувається виокремлення таких підгалузей у кожній із галузей прокурорського нагляду є специфіка об'єкта та предмета нагляду, компетенція прокурора та правові основи такої діяльності.

Л. Іванова зазначає, що правильніше було б іменувати боротьбу з порушенням законів щодо неповнолітніх не ділянкою, а підгалуззю загального нагляду через те, що вона значна за своїм обсягом та широтою меж. Як підгалузь вона містить нагляд за виконанням законів: а) про працю неповнолітніх; б) про загальну обов'язкову освіту; в) про попередження безпритульності та правопорушень підлітків комісіями та інспекціями у справах неповнолітніх; г) про охорону прав неповнолітніх, які залишилися без батьківської опіки; д) про організацію дозвілля дітей за місцем проживання; е) про відповідальність батьків за виховання дітей [46, с. 136].

Необхідно вдатися до самої суті понять «напрямок прокурорського нагляду» та «галузь прокурорського нагляду». Виходячи з самого змісту категорії «галузь прокурорського нагляду» можна зробити висновок, що у даному випадку йдеться про розгалужену діяльність системи органів прокуратури за окремими напрямками. Тож це нерівнозначні поняття. Звідси напрашується цілком логічний висновок: напрям прокурорського нагляду є окремим поняттям стосовно функції через те, що остання обумовлює наявність багатьох напрямів.

Таким чином, виділення окремих напрямів прокурорського нагляду може бути здійснено як на законодавчому рівні, так і на рівні відомчих нормативно-правових актів, також може відбуватися як за галузями законодавства, що регулюють певні види суспільних відносин, так і за категоріями суб'єктів, на захист прав і свобод яких спрямований нагляд Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів. Так, п. 4 наказу № 3 гн орієнтує прокурорів на те, що під час організації та проведення перевірок основну увагу слід звертати на захист:

– прав і свобод громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостій-

но захистити свої порушені чи оспорювані права і свободи, а також осіб, які потребують державної підтримки та допомоги (учасники війни, інваліди, ліквідатори аварії на ЧАЕС, соціально незахищені верстви населення);

– соціальних груп населення (трудових колективів, територіальних громад), права яких порушуються;

– економічних інтересів держави [2].

Отже, кілька актуальних напрямів об'єднуються в межах окремої підгалузі прокурорського нагляду. Крім того, виділення окремих напрямів наглядової діяльності взагалі та, зокрема, щодо оплати та охорони праці, захисту прав і свобод осіб, які потребують державної підтримки та допомоги, обумовлено підвищеним суспільним інтересом та важливістю окреслених питань. Окрім того, посиленого захисту з боку держави потребує така категорія осіб як діти.

Деталізуючи організацію прокурорського нагляду щодо захисту прав і свобод дітей, Генеральним прокурором України у п. 1.1 наказу № 3/1 гн прокурорів усіх рівнів зобов'язано у ході організації та проведення наглядових перевірок основну увагу звертати на [3]:

– захист прав і свобод дітей, гарантованих Конституцією та законами України, Конвенцією ООН про права дитини;

– додержання законів у діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів, на які покладено обов'язки щодо захисту прав дітей, а також у спеціальних установах для дітей;

– профілактику правопорушень і бездоглядності, координацію діяльності по боротьбі зі злочинністю у підлітковому середовищі;

– додержання законів при провадженні дізнання та досудового слідства у кримінальних справах про злочини, а також суспільно небезпечні діяння, вчинені підлітками та дітьми, проти них, а також при розгляді цієї категорії справ у судах;

– представництві інтересів дітей у судах.

Таким чином, у наведеному наказі № 3/1 гн у контексті додержання законів щодо захисту прав і свобод дітей виділено основні актуальні напрями прокурорського нагляду, конкретизовано основні види суспільних відносин та тематику законодавчих актів, додержання і застосування яких потребує підвищеної уваги прокурорів.

Крім того, здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей на рівні Генеральної прокура-

тури України покладено на відділ захисту прав і свобод дітей, що входить до складу Головного управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави. Відповідно до п. 4.3 Положення про Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 2 квітня 2011 року № 34 основними напрямками діяльності відділу захисту прав і свобод дітей є здійснення правозахисної діяльності стосовно дітей, у тому числі у порядку цивільного судочинства, передусім з питань, що стосуються: запобігання правопорушенням; бездоглядності та безпритульності серед дітей; забезпечення майнових, житлових, соціальних та особистих прав дітей; поміщення, тримання дітей і підлітків у спеціальних установах [47].

Отже, очевидним є те, що в межах окремої підгалузі прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей виділено окремі актуальні питання наглядової діяльності – напрями прокурорського нагляду.

Таким чином, під прокурорським наглядом за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей слід розуміти окрему підгалузь такої функції органів прокуратури України як нагляд за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України).

Існування зазначеної підгалузі прокурорського нагляду є цілком виправданим та актуальним. Крім того, виокремлення такої підгалузі також обумовлено ратифікацією Україною Конвенції ООН про права дитини, прийняту 44-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН 20 листопада 1989 року [21]. З ратифікацією Конвенції Україна взяла на себе додаткові зобов'язання у сфері гарантування прав і свобод дітей, що перебувають під юрисдикцією нашої країни.

Прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей має характерні ознаки, наявність яких дає підстави зробити висновок: по-перше, ця діяльність належить до функції нагляду за додержанням і застосуванням законів; по-друге, вона містить характерні ознаки, які свідчать про актуальність та необхідність виокремлення такої специфічної підгалузі прокурорського нагляду.

Г. Мурашин справедливо вважає, що однією зі спеціально виділених ділянок діяльності прокуратури є нагляд у справах дітей. Він розмежовується предметом нагляду та специфікою методів його здійснення, які вимагають від прокурора особливого підходу до цих питань, у якій би галузі нагляду він не здійснювався. Науковець також

висловлює думку, що нагляд у справах неповнолітніх здійснюється всюди: у сфері загального нагляду, при порушенні кримінальної справи стосовно підлітків, розслідуванні та судовому розгляді цієї категорії справ, а також при відбуванні покарання неповнолітніми правопорушниками [48, с. 151].

Таким чином, до специфічних ознак, що дають змогу вести мову про відособленість зазначеної підгалузі діяльності органів прокуратури можна віднести наступні:

1. Правовий статус суб'єктів, на захист яких спрямована діяльність органів прокуратури – особи до вісімнадцяти років. Визначальним у контексті даної ознаки, вважаємо, є специфічний правовий статус наведеної категорії осіб, що потребує підвищеної уваги з боку відповідних державних органів, зокрема, органів прокуратури. Так, вікова неадаптованість неповнолітніх та малолітніх осіб до умов життя вимагає компенсації її через посилення правового захисту [6, с. 27]. Також про актуальність підвищеної уваги до захисту прав і свобод дітей з боку відповідних державних органів і необхідність виділення в окрему підгалузь діяльності єдиної системи прокуратури України свідчить той факт, що відповідно до ст. 31 Цивільного кодексу України (ЦК України) фізична особа, яка не досягла чотирнадцяти років, має часткову цивільну дієздатність. Окрім того, згідно зі ст. 32 ЦК України фізична особа у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років має неповну цивільну дієздатність [49].

Отже, вказані особи не можуть бути повноцінними учасниками законодавчо визначених суспільних правовідносин. Зовсім інший правовий статус мають особи до вісімнадцяти років, які набули повної цивільної дієздатності відповідно до ч. 2 ст. 34 ЦК України, а саме: шляхом реєстрації шлюбу такої фізичної особи [49]. Однак ці особи хоча й можуть бути самостійними учасниками правових відносин, проте додержання законів щодо захисту прав і свобод таких громадян також потребують посиленої уваги прокурора.

2. Акти законодавства, що регулюють суспільні відносини, які виникають у сфері виконання норм законів, спрямованих на захист прав і свобод дітей. Про підвищену суспільну важливість та актуальність такої підгалузі нагляду свідчить й преамбула Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», у якій зазначено, що, виходячи з Конституції України та Конвенції ООН про права дитини, цей Закон визначає правові основи діяльності органів

і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, на які покладається здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку [40].

3. Специфічне коло піднаглядних об'єктів. Так, закріпивши відповідні обмеження, обумовлені віковим цензом, щодо вказаної категорії осіб, законодавець на законодавчому рівні визначив органи, на які покладено обов'язок сприяння реалізації та захисту прав і свобод дітей. Наприклад, у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» закріплено, що здійснення соціального захисту дітей і профілактики серед них правопорушень покладається в межах визначеної компетенції на: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді; уповноважений орган влади Автономної Республіки Крим у справах сім'ї, дітей та молоді; служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій; виконавчі органи міських і районних у містах рад; кримінальну міліцію у справах дітей органів внутрішніх справ; приймальники-розподільники для дітей органів внутрішніх справ; школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти; центри медико-соціальної реабілітації дітей закладів охорони здоров'я; спеціальні виховні установи Державного департаменту України з питань виконання покарань; притулки для дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка) [40].

Проте необхідно зауважити, що відповідно до ч. 2 ст. 1 вказаного Закону у межах своєї компетенції участь у соціальному захисті та профілактиці правопорушень серед дітей також беруть інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, окремі громадяни [40]. Тобто зазначеною нормою законодавець розширює коло піднаглядних об'єктів, якщо до їх компетенції належатиме виконання певних приписів закону, спрямованих на захист прав і свобод дітей.

4. Психологічні особливості особистості малолітніх та неповнолітніх. Так, найбільш загальними особливостями психіки дітей є: обмеженість їх життєвого досвіду, знань та уявлень, недостатня сформованість адаптивних поведінкових навичок [50, с. 57].

5. Особливих суб'єктів, наділених повноваженнями зі здійснення нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей –

відділ захисту прав і свобод дітей, що входить до складу Головного управління нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод та захисту інтересів держави Генеральної прокуратури України, а також галузеві підрозділи прокуратур обласного рівня.

Таким чином, нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод зазначеної категорії осіб можна вважати підгалуззю прокурорського нагляду. У контексті окремих наглядових функцій, визначених законодавчо, нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей доцільно розглядати як напрям діяльності.

Отже, на підставі викладеного, вважаємо, що правозахисна діяльність органів прокуратури із захисту прав і свобод дітей – це специфічна підгалузь діяльності органів прокуратури, яка здійснюється в межах галузевих наглядових функцій шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів, і реалізується через виконання службових обов'язків посадовими особами відповідних підрозділів системи органів прокуратури України.

Специфічними ж ознаками прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей є: 1) особливий правовий статус суб'єктів, на захист яких спрямована діяльність органів прокуратури; 2) акти законодавства, що регулюють суспільні відносини, які виникають у сфері виконання норм законів, спрямованих на захист прав і свобод дітей; 3) особливі об'єкти нагляду; 4) особливості психіки дітей; 5) особливі суб'єкти, які наділені повноваженнями зі здійснення нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

1.2. Завдання, предмет та межі прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей

Незважаючи на доволі велику кількість досліджень з проблематики прокурорського нагляду, досі дискусійними залишаються питання щодо завдань, предмета і меж наглядової діяльності органів прокуратури України. Крім того, не зазнали свого комплекс-

сного дослідження завдання, предмет та межі прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Також на сьогодні немає законодавчого визначення понять «завдання», «предмет» і «межі прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав та свобод дітей».

Слід зауважити, що відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» діяльність органів прокуратури має своїм завданням захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;

3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення [51].

Проте у розділі III глави 1 Закону України «Про прокуратуру» завдання органів прокуратури визначені у загальному вигляді, а окремо завдання щодо нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей законодавцем не сформульовані.

Варто зауважити, що загальні завдання конкретизуються у галузевих завданнях та через них реалізуються у роботі органів прокуратури. Галузеві накази містять установки, що зосереджують увагу прокурорів на найбільш важливих ланках тієї чи іншої галузі нагляду [52, с. 13]. Конкретні завдання прокурорського нагляду за виконанням законів стосовно всіх прокуратур та окремо щодо територіальних і спеціалізованих прокуратур визначаються у наказах та вказівках Генерального прокурора, його заступників [53, с. 124].

Наприклад, у п. 1 наказу № 3 гн основним завданням правозахисної діяльності органів прокуратури є захист від неправомірних посягань, гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів [2].

Крім того, усвідомлюючи важливість наглядової діяльності органів прокуратури України за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, Генеральним прокурором України було видано наказ № 3/1 гн, у п. 1 якого конкретизовано загальні завдання прокурорського нагляду [3].

Слід додати, що закріплюючи у Законі України «Про прокуратуру» перелік завдань, які покладає держава на органи прокуратури України,

законодавець однак не надає визначення, що ж саме потрібно розуміти під завданнями прокурорського нагляду. Так, у довідковій літературі зазначається, що завдання – це те, що призначене для виконання [54, с. 514].

У статті 4 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що діяльність органів прокуратури має своїм завданням захист від неправомірних посягань. У довідковій літературі пояснюється, що захищати – це: 1) обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих небезпечних та інших дій; 2) пильно стежити за недоторканністю чого-небудь і багато робити для цього. Боронити, обстоювати погляди, права, інтереси, честь кого-небудь [55, с. 339].

Крім того, необхідно зауважити, що виконання будь-якого завдання спрямоване на досягнення певної мети, від досягнення якої і залежить якість виконання цих завдань. У даному випадку завдань, поставлених перед органами прокуратури України з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Доказом цього слугує п. 19 наказу № 3 гн. Так, відповідно до зазначеного пункту наказу № 3 гн прокурорів всіх рівнів зобов'язано правозахисну діяльність щодо захисту прав і свобод громадян та інтересів держави оцінювати, виходячи зі стану законності, своєчасності та повноти реагування на порушення закону, фактичного поновлення прав і свобод громадян та інтересів держави, реального відшкодування коштів та притягнення винних осіб до відповідальності, передусім посадових осіб органів державної влади та контролю [2].

Пунктом 19.1 наведеного наказу підпорядкованих прокурорів також зорієнтовано на недопущення оцінки роботи підпорядкованих прокуратур за статистичними даними, які не характеризують якісну сторону діяльності, порівняння змін у відповідних показниках з попередніми звітними періодами без урахування стану законності [2].

Існує думка, що мета та завдання прокурорського нагляду тісно пов'язані між собою. Повністю поділяючи наведену позицію, зазначимо, що під цілями прокурорського нагляду науковці пропонують розуміти результат, на досягнення якого спрямована вся діяльність прокуратури в цілому, зокрема, її найважливіша функція – прокурорський нагляд. У кінцевому рахунку цілі визначаються Конституцією, Законом «Про прокуратуру», іншим законодавством, що регламентує діяльність прокурорських органів [53, с. 23].

Мета – це ідеальний образ майбутнього, бажаного результату людської діяльності. Ціль є безпосереднім спонукальним мотивом діяльності людини, що мобілізує та визначає її волю [56, с. 706].

Отже, метою діяльності буде певний результат, стан об'єктивної дійсності, у даному випадку правової, якого має досягти система під час свого функціонування через виконання визначених для неї завдань.

М. Мичко висловлює думку, що діяльність прокуратури спрямована на сприяння утвердженню верховенства Конституції України і законів України, забезпеченню прав і свобод людини і громадянина та має своїм завданням захист суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави України [57, с. 25].

Ю. Грошевий вважає, що діяльність прокуратури спрямована на те, щоб піднаглядові органи діяли на підставі законності, забезпечували відповідно до наданих їм прав та покладених обов'язків охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав та свобод громадян; має чітку попереджувально-виховну спрямованість; передбачає вжиття заходів до своєчасного виявлення та усунення будь-яких порушень закону, хто б їх не вчиняв, до відновлення порушених прав та притягнення винних до встановленої відповідальності [58, с. 23].

Тому прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей повинен бути спрямований саме на забезпечення додержання і застосування законів, у яких закріплено права і свободи зазначеної категорії осіб. Крім того, як зауважує К. Черв'яков, прокурорський нагляд передусім повинен полягати у перевірці дотримання законів щодо прав неповнолітніх та у відповідному реагуванні на виявлені недоліки [59, с. 141].

Говорячи про співвідношення завдань та мети прокурорського нагляду, важливо зауважити, що завдання прокурорського нагляду порівняно з цілями більш конкретні та численні. Їх вирішення забезпечує досягнення цілей прокурорського нагляду.

Завдання прокурорського нагляду можуть поділятися на три види: загальні, спеціальні та конкретні [53, с. 23].

Так, загальні завдання містяться у Конституції України та Законі України «Про прокуратуру». Спеціальні ж завдання визначаються у відомчих актах Генерального прокурора України. Найчастіше такими актами є відповідні галузеві накази. Приватні завдання можуть визначатися на рівні прокуратур обласного та районного рівнів, наприклад, виходячи зі стану законності у тій чи іншій галузі суспільних відносин або на тій чи іншій території.

Отже, на підставі викладеного вище вважаємо, що мета наглядової діяльності органів прокуратури є єдиною для всіх галузей, підгалузей

та напрямів, оскільки вся ця діяльність, розрізняючись лише в межах галузей нагляду за предметом та об'єктом, є єдиною за своїм спрямуванням – утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, тобто забезпечення законності. На думку М. Рагінського, важливою юридичною гарантією законності є прокурорський нагляд, що відіграє велику та відповідальну, правову фактичну роль у подальшому зміцненні режиму законності [60, с. 40].

Виходячи з аналізу наведених поглядів науковців та нормативних джерел, під завданням прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей пропонуємо розуміти: захист прав і свобод дітей, нагляд за додержанням законів з цих питань, відповідне реагування на порушення законів, а також відновлення порушених прав та свобод дітей з метою утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку у специфічній сфері суспільних відносин.

Необхідно також зауважити, що виконання будь-яких завдань, у тому числі й завдань, покладених на органи прокуратури України, полягає у здійсненні активних дій, які спрямовані на певний предмет. Крім того, законодавцем окремо предмет нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей не визначається. Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є: 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі та гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності [51].

Конкретизуючи предмет зазначеного напрямку прокурорського нагляду, варто зазначити, що п. 1.1 наказу № 3/1 гн містить положення, згідно з яким прокурорам усіх рівнів під час організації та проведення наглядових перевірок наказано основну увагу звертати на профілактику правопорушень і бездоглядності, координацію діяльності по боротьбі зі злочинністю у підлітковому середовищі, додержанні законів при провадженні дізнання та досудового слідства у кримінальних справах про злочини, а також суспільно небезпечні діяння, вчинені

підлітками та дітьми, проти них, а також при розгляді цієї категорії справ у судах тощо [3].

У Законі України «Про прокуратуру» визначення предмета прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів не надається. Більше того, немає й законодавчого визначення предмета прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Філософська довідкова література під предметом пропонує розуміти категорію, що визначає деяку цілісність, виділену з сукупності об'єктів у процесі людської діяльності та пізнання. Поняття предмета часто використовують у менш суворому значенні, ототожнюючи його з поняттям об'єкта або речі [61, с. 329].

Юридична довідкова література визначає: предметом прокурорського нагляду є діяльність і акти органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також дії громадян [29, с. 162].

На думку Є. Поповича, призначенням органів прокуратури є нагляд за виконанням усіма суб'єктами суспільних відносин вимог, визначених у приписах нормативно-правових актів, тобто нагляд за законністю у їх діяльності або бездіяльності. Саме з огляду на це, дослідник вважає, що предметом прокурорського нагляду є законність у діяльності (бездіяльності) фізичних та юридичних осіб [62, с. 24].

В. Бабенко вважає, що предметом прокурорського нагляду є додержання і застосування законів, які регулюють питання національної безпеки, економічні, соціальні, політичні, екологічні, міжнаціональні й інші відносини, що знаходяться у сфері законодавчого регулювання (або які регульовані законами) [63, с. 130].

Інші науковці зауважують, що предметом практичної наглядової діяльності можуть бути суспільні відносини, на нагляд за додержанням законності в яких спрямована ця діяльність [64, с. 26].

Предметом відання прокуратури, на думку В. Сухоноса, можуть бути сфери правових відносин, на які спрямована і в яких виявляється її компетенція [7, с. 98].

В. Рудейчук вважає, що предметом прокурорського нагляду є встановлення відповідності дій і рішень об'єктів прокурорського нагляду, органів, посадових осіб і громадян вимогам Конституції України і законів України – нормативним актам вищої юридичної сили [32, с. 50].

В. Долежан та М. Косюта у своїй праці стверджують, що предметом нагляду є додержання і застосування законів про права людини

і громадянина усіма державними і недержавними органами та організаціями, на яких поширюються наглядові повноваження прокурора [65, с. 62].

Висловлюючи думку стосовно нового Закону України «Про прокуратуру», вказані науковці зазначають, що у відповідній главі нового Закону необхідно передбачити, що предметом нагляду є додержання і застосування законів про права людини і громадянина усіма державними і недержавними органами та організаціями, на які поширюються наглядові повноваження прокурора, причому перераховувати їх немає потреби [65, с. 62].

Таким чином, виходячи із наведених поглядів на предмет прокурорського нагляду взагалі прокурорський нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей перебуває у своєрідній площині суспільних відносин, визначеній чинним законодавством України та пов'язаний з діяльністю відповідних юридичних і фізичних осіб щодо сприяння, реалізації та захисту прав і свобод дітей.

На підставі викладеного під предметом прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей пропонуємо розуміти – додержання і застосування Конституції України та законів України органами державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами, а також відповідність актів, що видаються підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами стосовно прав і свобод дітей, приписам законів.

Крім того, важливо зазначити, що у теорії наглядової діяльності органів прокуратури дискусійним залишається співвідношення предмета й об'єкта прокурорського нагляду. Так, В. Сухонос дотримується погляду, що загальним об'єктом діяльності прокуратури є суспільні відносини, які врегульовані нормами права. Але для кожної функції прокуратури об'єкт її діяльності специфічний і пов'язаний зі сферою правових відносин, що виникають у процесі здійснення різних функцій держави [7, с. 98].

Дослідник М. Курило під об'єктом прокурорського нагляду пропонує розуміти забезпечення засобами прокурорського нагляду верховенства закону в правозастосовній діяльності з тим, щоб усі правовідносини, які виникають у діяльності піднаглядових органів, організацій, осіб, склалися на підставі закону. Поняття предмета, на його думку, близьке за своїм значенням до поняття об'єкта. Це поняття доцільно використовувати як таке, що конкретизує об'єкт на-

гляду щодо галузей нагляду, закріплених у Законі України «Про прокуратуру» [66, с. 9].

Слушною є думка М. Якимчука, який вважає, що об'єктом прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів є врегульовані конкретними законами певні сфери суспільних відносин (господарських, цивільних, трудових, адміністративних та інших), які виникають і розвиваються в галузі управління, в межах яких прокурори виконують наглядову діяльність в інтересах зміцнення законності з метою забезпечення правопорядку [67, с. 98].

О. Михайленко щодо вказаного питання, зазначає: «Хоча поняття “предмет” та “об’єкт” носять умовний характер, а нерідко зовсім розуміються однозначно, вони все ж дають можливість краще зрозуміти правові витоки прокурорського нагляду та його межі, здійснюваного таким офіційним суб’єктом як прокурор» [68, с. 176].

Існує також думка, що об’єкт прокурорського нагляду – це сукупність юридичних та фізичних осіб, органів влади та господарювання, на які поширюється компетенція прокуратури [69, с. 15].

М. Копетюк вважає, що об’єктом прокурорського нагляду є така дія чи бездіяльність посадової особи, яку вона повинна була вчинити в силу прямої вказівки в законі (а не інструкції) і яка потягла порушення чийхось прав і законних інтересів [17, с. 18]. Автор також висловлює думку, що об’єктом нагляду в справах неповнолітніх є точне виконання законів посадовими особами у сфері освіти, культури; житловими органами, адміністрацією підприємств і установ, службою у справах неповнолітніх, органами дізнання, досудового слідства, виховними установами, а також виконання батьками й іншими громадянами вимог закону про виховання дітей, запобігання негативному впливу на них. Нагляд за точним виконанням законів передбачає не тільки активне виявлення порушень закону про права неповнолітніх, а й ужиття заходів для усунення таких порушень [17, с. 27].

Однак у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» міститься положення, згідно з яким прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами,

установами й організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами [51].

Також вважаємо, що до об’єктів прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей необхідно віднести й органи самоорганізації населення, оскільки відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» органу самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі повноваження: організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім’ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім’ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування [70].

Крім того, відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 14 вказаного Закону орган самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі повноваження: ведення обліку громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення, що можуть бути корисними для отримання даних щодо кількості дітей, які проживають на певній території [70]. Таким чином, зазначений орган також можна вважати об’єктом нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

До об’єктів прокурорського нагляду можна віднести і фізичних осіб, наприклад, батьків дитини. Так, згідно зі ст. 180 Сімейного кодексу України (СК України) на батьків покладається обов’язок утримувати дитину до досягнення нею повноліття. А відповідно до ч. 3 ст. 181 вказаного Кодексу на одного з батьків за рішенням суду може бути покладено обов’язок щодо утримання дитини, тобто присудження аліментів на користь дитини [71]. У такому випадку до об’єктів прокурорського нагляду належатимуть батьки дитини, предметом же нагляду буде додержання та виконання батьками відповідних приписів законів.

Отже об’єкт прокурорського нагляду – це визначені у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» відповідні юридичні та фізичні особи, адже об’єкт – явище, предмет, особа, на яку спрямовано певну діяльність, увагу тощо [55, с. 635]. Подібної позиції дотримується й О. В. Мельник,

який зазначає, що ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» у загальному вигляді містить перелік органів, установ, організацій та осіб (фізичних та юридичних), тобто визначає об'єкти нагляду [72, с. 10]. Інші дослідники також під об'єктом прокурорського нагляду пропонують розуміти підприємства, установи, організації та інших юридичних осіб, в яких проводяться прокурорські перевірки виконання законів [53, с. 20].

Таким чином, під об'єктом прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей пропонуємо розуміти відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування, служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей, а також інших осіб (фізичних та юридичних), на яких чинним законодавством покладено обов'язок сприяння у реалізації та захисту прав і свобод дітей.

Визначаючи об'єкт і предмет прокурорського нагляду, вважаємо, що окремого розгляду потребує розкриття змісту меж прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Так, нагляд за виконанням законів щодо захисту прав і свобод людини – велика за обсягом та складна за змістом ділянка роботи прокуратури з виявлення, усунення, та запобігання порушенням конституційного та галузевого законодавства. Даний вид наглядової діяльності має занадто широку сферу впливу [73, с. 244].

Дослідники цього питання А. І. Миколенко та А. Н. Миколенко переконані, що здійснюючи нагляд за додержанням та застосуванням законів, прокурори повинні правильно визначати межі використання своїх повноважень, щоб, з одного боку, не залишити без реагування встановлені порушення закону, а з другого – не втручатися в оперативно-господарську діяльність підприємств та не підміняти контролюючі органи, господарських керівників і посадових осіб органів державного управління [74, с. 66].

Межі прокурорського нагляду можна визначити через дослідження того, на що повинен бути спрямований цей нагляд, що аналізує прокурор, а також, з яких вимог він виходить (об'єкт та предмет нагляду) [75, с. 126].

Існує також думка, що межі прокурорського нагляду – це встановлені законодавством обмеження наглядової діяльності прокурора [76, с. 14].

Як зазначає В. Шобухін, специфіка прокурорського нагляду полягає в тому, що він поширюється практично на всі сфери суспільних відносин в частині, врегульованій правом [77, с. 92]. Проте, поважаючи думку автора, з такою позицією важко погодитись, адже у ст. 1 За-

кону України «Про прокуратуру» чітко вказано: прокурорський нагляд здійснюється за додержанням і застосуванням законів [51]. Водночас така позиція автора занадто розширює межі прокурорського нагляду, що зрештою може призвести до втручання органів прокуратури у внутрішню діяльність підприємств, установ, організацій та підміну собою відповідних контролюючих органів.

Слід зауважити, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори здійснюють нагляд за додержанням законів і правильним їх застосуванням. Як зауважує С. Алексєєв, право формується за допомогою закону, воно виражається та закріплюється в законі. Однак саме право – не закон, право – нормативний інституційний регулятор, виражений в системі загальнообов'язкових, формально визначених норм, критерій юридично правомірної поведінки [78, с. 239]. Отже, можна зробити висновок, що права і свободи людини знаходять своє закріплення у законах. Таким чином, поняття «право» є ширшим, аніж поняття «закон». Крім того, у законах закріплюються лише найважливіші права, такі, наприклад, як право на життя, повагу гідності, свободу та особисту недоторканність тощо. З норм галузевих наказів можна зазначити, що основну увагу прокурори усіх рівнів повинні зосереджувати на додержанні законів, якими гарантовані права і свободи людини і громадянина. Так, у наказі № 3 гн зазначено, що наказ видано з метою визначення напрямів правозахисної діяльності органів прокуратури України та підвищення її ефективності. У п. 1 наведеного наказу вказано, що заступникам Генерального прокурора України, Головному управлінню захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, Головному управлінню військових прокуратур, Головному управлінню нагляду за додержанням законів на транспорті та підприємствах оборонної промисловості, Головному управлінню представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військовим прокурорам регіонів та Військово-Морських Сил України, Дніпровському екологічному прокурору, міським, районним, міжрайонним і прирівняним до них прокурорам основним завданням правозахисної діяльності органів прокуратури необхідно вважати захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів [2].

Крім того, зауважимо, що прокурорський нагляд у всіх сферах є наглядом за точним виконанням законів у діяльності тих або інших органів, установ та організацій, посадових осіб та громадян, а не за самою їх діяльністю. Навіть при здійсненні нагляду щодо тих органів, діяльність яких за своїм змістом і характером майже повністю складається із застосування законів, принципова сутність прокурорського нагляду не змінюється. Він залишається наглядом за точним виконанням законів у цій діяльності, а не безпосередньо за самою діяльністю [79, с. 142].

На думку О. Михайленка, прокурору також не піднаглядна діяльність, яка не врегульована законом та оцінка якої виходить за межі юридичних критеріїв, наприклад, політично-виховна, педагогічна, наукова, творча, виробничо-технічна тощо. Відомчі нормативні акти прокурора повинні цікавити лише з точки зору виявлення причин та умов, що сприяють порушенню законності [75, с. 127].

У такому разі виникає цілком слушне запитання: як бути з підзаконними актами, якими регулюються окремі напрями суспільних відносин, що пов'язані з правами та свободами дітей? Чи входять вони до меж прокурорського нагляду? Слід погодитися з позицією А. Казаріної, яка зазначає, що сьогодні прокурор не може ігнорувати постанови уряду, якщо в них містяться механізми реалізації закону, без якого норма права нежиттєздатна [80, с. 7]. Таку думку вважаємо актуальною й щодо всіх інших підзаконних актів, у яких міститься механізм реалізації певної норми, закріпленої у чинному законі, або ж на які посилається сам закон. Наприклад, у ч. 9 ст. 11 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» зазначено, що Положення про притулки для дітей затверджуються Кабінетом Міністрів України. Останнім, відповідно, прийнято постанову від 9 червня 1997 року № 565, якою затверджено «Типове положення про притулок для дітей служби у справах дітей» [81].

Здійснюючи нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей не залишаються поза увагою прокурора й міжнародні договори, оскільки відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті,

що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [82]. Таким чином, наприклад, норми Конвенції про права дитини, ратифікованої постановою Верховної Ради України № 789-ХІІ від 27 лютого 1991 року матимуть вищу юридичну силу порівняно з нормами Закону України «Про охорону дитинства», що, безумовно, має позитивне значення особливо в умовах зближення правових норм світового співтовариства, які регулюють певні сфери суспільних відносин.

Існує також думка, що відсутність правової регламентації тієї чи іншої діяльності повинна ставати шлагбаумом на шляху до прокурорського впливу. Разом з тим, якщо неврегульована законом діяльність підприємств, організацій призводить до серйозних правопорушень, то обов'язок встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, також диктує необхідність застосування прокурорських повноважень [83, с. 128–129].

Відповідно до результатів опитування на запитання: «Як Ви вважаєте, чи повинен прокурор реагувати на порушення підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на захист прав і свобод дітей?» – 46% із 137 опитаних оперативних працівників органів прокуратури відповіли: «Тільки у разі, якщо механізм реалізації норми закону передбачено підзаконним нормативно-правовим актом», 53,3% – «так, завжди», 0,7% – «ні».

Отже, під час нагляду Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори повинні залишатися в межах правового поля, тобто в межах дії законів та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, згідно з якими здійснюють свою діяльність зазначені об'єкти прокурорського нагляду. Що ж стосується меж нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, то їх визначають:

1. Нормативно-правові акти, за додержанням та застосуванням яких здійснюють нагляд органи прокуратури України – Конституція України, міжнародні правові акти, ратифіковані відповідно до ст. 9 Конституції України, закони та відповідні підзаконні акти, на які вони посилаються.

2. Приводи та підстави проведення наглядових перевірок. Так, відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора [51].

3. Об'єкт зазначеної підгалузі прокурорського нагляду – органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей, а також інші особи (фізичні та юридичні), на яких чинним законодавством покладено обов'язок сприяння у реалізації та захисту прав і свобод дітей.

4. Предмет наглядових перевірок – додержання і застосування Конституції України та законів юридичними і фізичними особами у сфері суспільних відносин, пов'язаних із правами та свободами дітей.

5. Компетенція прокурорських працівників під час виконання функцій, покладених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру» на єдину систему органів прокуратури України.

На підставі викладеного під межами прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей пропонуємо розуміти визначене чинними законами, міжнародними та підзаконними актами коло суспільних відносин щодо захисту прав і свобод дітей, за яким, у випадку наявності передбачених чинним законодавством приводів та підстав, а також в межах своєї компетенції здійснюють нагляд Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Таким чином, нині немає єдиного визначення предмета та меж наглядової діяльності органів прокуратури взагалі та, зокрема, діяльності, пов'язаної з наглядом за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Нагляд прокурора за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, входячи до загальної наглядової діяльності із захисту прав і свобод людини та громадянина, має свій специфічний предмет, об'єкт та межі наглядової діяльності у зазначеній сфері суспільних відносин, що визначаються специфікою органів та законодавчим регулюванням діяльності щодо захисту прав і свобод дітей.

1.3. Правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей

Право та закон співвідносяться між собою, як зміст і форма. Отже, правові основи здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів взагалі та, зокрема, щодо захисту прав і свобод дітей закріплені у певних нормативно-правових актах.

Важливо наголосити, що у чинному законодавстві відсутнє загальне визначення поняття «правові основи», що певною мірою ускладнює розуміння правових основ прокурорського нагляду. Передусім необхідно встановити, що входить до поняття «правові основи прокурорського нагляду», щоб, використовуючи дедуктивний метод, встановити, що є змістом поняття «правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей».

Під основою розуміється поняття, яке використовують у праві, у тому числі конституційному (в однині та множині), у його вихідному семантичному значенні, тобто як базу, базис, фундамент чогонебудь [84, с. 405]. Тож правові основи – це закріплені у правових нормах фундамент, база для здійснення певної діяльності.

Наприклад, у розділі 7 указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/08 під правовою основою адміністративної реформи розуміється нормативно-правові акти, які є точкою відліку і механізмом забезпечення даної реформи. Серед цих актів головна роль належить Конституції України і законам України [85].

Отже, можемо припустити, що правову основу становить система нормативно-правових актів, оскільки під системою (від грецьк. – поєднання, утворення), зокрема у філософській енциклопедичній літературі, пропонується розуміти сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія [56, с. 583]. Таким чином, правовою основою прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів буде система відповідних взаємопов'язаних нормативно-правових актів.

Конституційною нормою, присвяченою організації та порядку діяльності органів прокуратури є ст. 123 Конституції України, згідно з якою організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом [1].

Таким конституційним законом є Закон України «Про прокуратуру», відповідно до ст. 3 якого повноваження прокурорів, організація, засади та порядок діяльності прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законодавчими актами. Органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що впливають із загальноновизнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів [51]. Отже, наведена норма конституційного закону передбачає

існування цілої низки як національних, так і міжнародних нормативно-правових актів. Наведене надає змогу констатувати, що правові основи прокурорського нагляду містяться не в окремому нормативно-правовому акті, а в певній їх системі. Мало того, система цих нормативно-правових актів є взаємообумовленою та взаємопов'язаною.

Важливо звернути увагу на те, що у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» вживається поняття «законодавство».

На жаль, на даний час немає нормативного визначення поняття «законодавство». Однак, наприклад, у рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») зазначається, що термін «законодавство» досить широко використовується у правовій системі в основному у значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Резюмуючи викладене, Конституційний Суд України у зазначеному рішенні констатує, що термін «законодавство», який вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [86].

В контексті наведеної норми Закону України «Про прокуратуру» логічнішим було б використовувати поняття не «законодавство», а «нормативно-правовий акт», під яким доктринальна література пропонує розуміти офіційний акт-документ уповноважених суб'єктів правотворчості, який встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [87, с. 455].

На сьогодні у системі нормативно-правових актів, що становлять правову основу прокурорського нагляду у зазначеній сфері суспільних відносин, немає окремого акта, який би повністю визначав повноваження прокурорів, організацію та порядок здійснення наглядових функцій органами прокуратури. Крім того, серед учених відсутня єдина позиція

щодо системи нормативно-правових актів, що складають правову основу здійснення наглядової діяльності органами прокуратури.

Так, наприклад, С. Новикова має свій погляд стосовно законодавчого регулювання прокурорського нагляду і визначає його трьома видами норм: конституційними нормами, нормами галузевого законодавства про прокурорський нагляд та нормами інших галузей законодавства, що належать до прокурорського нагляду [88, с. 24].

Російські дослідники зазначають, що правовими основами діяльності прокуратури Російської Федерації є Конституція Російської Федерації, Федеральний закон «Про прокуратуру Російської Федерації», інші закони з питань діяльності органів прокуратури, міжнародні правові акти, укази президента РФ, постанови Конституційного Суду РФ, постанови Державної Думи, нормативні правові акти Генерального прокурора Російської Федерації [69, с. 23–40].

Інші науковці зазначають, що правові основи діяльності органів прокуратури України складають Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», норми міжнародного права, міждержавні договори, інші нормативно-правові акти. До останніх належать закони, кодекси, нормативно-правові акти Генерального прокурора України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, судові рішення тощо [89, с. 14–15].

Окремі норми, які переважно визначають завдання та наглядову функцію прокурорів у відповідних сферах правових відносин, містяться у кодифікованих законодавчих актах. Тим самим законодавцем підкреслюється підвищена значимість прокурорського нагляду у зв'язку з відповідним видом діяльності державних та інших органів у відповідних сферах правових відносин [69, с. 28].

Наведені вище погляди є цілком обґрунтованими та виправданими. Так, наприклад, у Кримінально-процесуальному кодексі України (КПК України) міститься ст. 227, яка визначає повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства [90]. Стаття 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) присвячена прокурорському нагляду за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення, визначає права прокурора та його заступника при здійсненні нагляду у зазначеній сфері правових відносин [91].

На думку В. Рябцева, у деяких законах визначаються та конкретизуються елементи виключної компетенції прокурорів, органів проку-

ратури різних рівнів (ієрархічна компетенція) [69, с. 29]. Так, відповідно до ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором України, його заступниками, прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя і прирівняними до них прокурорами та їх заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора України начальниками та прокурорами управлінь, відділів Генеральної прокуратури України та прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя [92]. Як бачимо, наведеною нормою закону чітко визначено категорію осіб системи органів прокуратури, які мають повноваження щодо здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності.

До складової частини правових основ організації та діяльності прокуратури також доцільно віднести міжнародні договори. При цьому мається на увазі норми цих договорів, конвенцій, що стосуються безпосередньо прокуратури (наприклад, порядку виконання доручень, прямої вказівки на прокуратуру як на суб'єкт відповідних правовідносин) або це передбачено загальними положеннями договорів [36, с. 16]. Наприклад, відповідно до п. 1 ст. 4 Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 7 жовтня 2002 року установи юстиції Сторін, що домовляються, надають взаємну правову допомогу у цивільних, сімейних та кримінальних справах відповідно до положень цієї Конвенції [93]. Конвенцією безпосередньо визначається порядок зносин, обсяг правової допомоги, зміст та форма доручення про надання правової допомоги та інші важливі питання.

Не менш важливе значення має й Угода про співробітництво генеральних прокуратур держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у сфері захисту прав і законних інтересів дітей від 25 травня 2006 року, якою також визначено форми співробітництва, порядок виконання запитів про правову допомогу та інші питання, що стосуються міжнародного співробітництва у зазначеній сфері [94].

Залишається також цікавим питання про місце актів Генерального прокурора України у системі нормативно-правових актів, що присвячені організації та порядку діяльності органів прокуратури. Як зазначає В. Рябцев, регульовані актами Генерального прокурора питання охоплюють усі найважливіші аспекти організаційної діяльності сис-

теми прокуратури. Накази Генерального прокурора видаються з ключових, основоположних питань організації діяльності системи прокуратури та порядку реалізації заходів матеріального та соціального забезпечення її працівників [69, с. 39].

Проаналізувавши позиції О. Кожевнікова та В. Кравчука, можна зробити висновок, що до системи нормативно-правових актів, які організують діяльність органів прокуратури, необхідно віднести накази та розпорядження Генерального прокурора, а також затверджені ним положення та інструкції. Зокрема, останні безпосередньо впливають на формування наглядової практики прокурорів [95, с. 11]. Розпорядження, пов'язані в основному з реалізацією заходів разового та короткострокового характеру. Інструкції визначають певну процедуру, технологію здійснення окремих видів діяльності: організації діловодства, статистичної звітності, порядку зберігання документів тощо [69, с. 40].

Тож підсумуємо: нормативно-правові акти Генерального прокурора України та питання, на врегулювання яких вони спрямовані, охоплюють найважливіші аспекти організаційної діяльності системи органів прокуратури, відіграють суттєву роль у вдосконаленні організації діяльності з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Такої самої думки дотримується й російський дослідник Ю. Винокуров, який зазначає, що Закон «Про прокуратуру Російської Федерації» та інші нормативні акти закріплюють та регулюють устрій органів прокуратури й прокурорського нагляду як особливо закріпленої у законодавстві форми державної діяльності прокуратур. Накази Генерального прокурора конкретизують та деталізують закони відповідно до конкретного періоду діяльності прокуратури або ж роз'яснюють порядок застосування тих або інших законів або їх окремих норм [96, с. 12].

Остання позиція є цілком справедливою, оскільки відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції відповідно до законів України [51]. Отже, акти Генерального прокурора України видаються на підставі норм закону з метою, наприклад, підвищення ефективності наглядової діяльності за додержанням і застосуванням законів на певному напрямі.

Таким чином, з наведених поглядів на нормативно-правові акти, що складають правові основи прокурорського нагляду, можна зробити ви-

сновок, що вони спрямовані на організацію та впорядкування діяльності органів прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів. Зазначені акти також складають правову основу прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Крім того, стрижнем правової основи здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей є Конституція України та Закон України «Про прокуратуру». Отже, наказ № 3/1 гн можна вважати нормативно-правовим актом, що деталізує наглядову діяльність за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Проаналізувавши викладене вище, наведемо класифікацію актів, що складають правову основу прокурорського нагляду:

1. Конституція України – основний нормативно-правовий акт, що визначає функції органів прокуратури та статус Генерального прокурора України.

2. Закон України «Про прокуратуру» – спеціалізований нормативно-правовий акт – конституційний закон, існування якого обумовлено ст. 123 Конституції України, згідно з якою організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. Відповідно, Законом України «Про прокуратуру» передбачено об'єкт та завдання нагляду, повноваження прокурорів, організацію та засади діяльності органів прокуратури України.

3. Інші закони, які певною мірою регулюють здійснення наглядової діяльності органами прокуратури України.

4. Міжнародні договори України, які відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України, за умови, якщо згода на їх обов'язковість надана Верховною Радою України. Міжнародні договори відіграють важливу роль у забезпеченні правового регулювання питань щодо міжнародного співробітництва органів прокуратури та надання правової допомоги.

5. Інші нормативно-правові акти. Зокрема, це відомчі акти Генерального прокурора України, що обумовлені необхідністю подальшого врегулювання практичної наглядової діяльності органів прокуратури та вирішення внутрішньоорганізаційних питань.

На підставі викладеного, вважаємо за можливе наведену сукупність нормативно-правових актів, що є джерелами правового регулювання організації та діяльності органів прокуратури України, поділити на дві групи.

До першої групи необхідно віднести нормативно-правові акти, які мають силу закону, тобто: Конституцію України, Закон України «Про прокуратуру», інші закони України та міжнародні нормативно-правові акти, які є основою здійснення наглядової діяльності органів прокуратури.

До другої групи належать підзаконні нормативно-правові акти, зокрема, акти Генерального прокурора України, адже вони якнайбільше з-поміж інших підзаконних нормативно-правових актів врегульовують особливості нагляду за додержанням і застосуванням законів.

В основу критеріїв, за якими той або інший нормативно-правовий акт можна врахувати як складовий елемент системи правових основ прокурорського нагляду, повинно бути покладено наявність у нормативно-правовому акті положень щодо повноважень прокурорів, організації, засадам та порядку діяльності органів прокуратури. Причому достатньо наявності лише однієї з наведених ознак для того, щоб визначити нормативно-правовий акт як таким, що є складовою системи нормативно-правових актів, які складають правову основу прокурорського нагляду.

Зауважимо, що конституційні норми відіграють важливу роль у сучасному суспільстві будь-якої країни світу, зокрема, нашої держави. Вони визначають правові основи конституційного ладу, суспільних відносин, статус державних органів, громадян України тощо. Не оминають вони своєю увагою й органи прокуратури України. Так, в контексті організації і діяльності органів прокуратури Конституція України є тим фундаментом, на якому ґрунтується та розвивається вся прокурорська система. Конституційні норми, що становлять правову основу здійснення наглядової діяльності органами прокуратури, зосереджено у Розділі VII Конституції України.

Особливу увагу у Законі України «Про прокуратуру» приділено діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, про зазначене свідчить виділення законодавцем у вказаному Законі окремої глави 1 у розділі III, яку присвячено нагляду за додержанням і застосуванням законів [51]. Проектом Закону України «Про прокуратуру» зазначеній функції органів прокуратури також присвячено окрему главу 13 «Нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами та нагляд за додержанням і застосуванням законів» [97].

Здійснюючи нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей визначними є норми статей 19–28 Закону України «Про прокуратуру». Так, зокрема у зазначених статтях йдеться про предмет нагляду за додержанням і застосуванням законів, повноваження прокурора, форми реагування на виявлені порушення тощо.

Отже, доцільно в окремій статті вказаного Закону визначити категорії осіб, захист прав і свобод яких потребує підвищеної уваги з боку органів прокуратури, зокрема, зазначити у якості пріоритетної підгалузі наглядової діяльності органів прокуратури нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Актуальність закріплення пріоритету у нагляді за додержанням законів щодо захисту прав і свобод вказаної категорії осіб обумовлюється кількома чинниками.

По-перше, відповідно до ст. 1 Конституції України наша країна є соціальною, правовою державою [1].

По-друге, згідно зі ст. 22 Загальної декларації прав людини кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності й для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури й ресурсів кожної держави [98].

По-третє, відповідно до ст. 3 Конвенції ООН про права дитини 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'язуються забезпечити дитині такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права й обов'язки її батьків, опікунів чи інших осіб, які відповідають за неї за законом, і з цією метою вживають всіх відповідних законодавчих і адміністративних заходів. Держави-учасниці забезпечують, щоб установи, служби і органи, відповідальні за піклування про дітей або їх захист, відповідали нормам, встановленим компетентними органами, зокрема, в галузі безпеки й охорони здоров'я та з точки зору численності й придатності їх персоналу, а також компетентного нагляду [21].

Отже, згадану вище статтю Закону України «Про прокуратуру» пропонуємо назвати «Категорії осіб, нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод яких потребує підвищеної уваги» та ви-

класти її у наступній редакції: «Особами, нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод яких потребує підвищеної уваги, є особи похилого віку, інваліди, діти та інші особи, які потребують державної підтримки та допомоги».

Н. Шость, висловлюючи думку, що прокурорський нагляд у справах дітей посідає самостійне місце в роботі органів прокуратури, зазначає, що правовою основою нагляду є, крім Закону «Про прокуратуру», Закон «Про органи і служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх» (на даний час Закон України «Про органи і служби у справах дітей і спеціальні установи для дітей»), а також ціла низка норм і правил Організації Об'єднаних Націй, які теж встановлюють завдання захисту прав і законних інтересів неповнолітніх [99, с. 88]. З наведеної позиції можна зробити висновок, що основним критерієм, за яким наведені нормативно-правові акти віднесено до правових основ, є закріплення у них завдань органів прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Натомість науковець оминула увагою акти Генерального прокурора України, що мають суттєвий вплив на здійснення практичної діяльності органів прокуратури.

Важливо зазначити, що як основний нормативно-правовий акт, спрямований на захист прав і свобод дітей, Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» у ст. 17 містить норму, відповідно до якої нагляд за додержанням і правильним застосуванням вказаного Закону здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [40].

Отже, наведену норму Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», а також норми інших нормативно-правових актів, що посилаються на Закон України «Про прокуратуру» як акт, відповідно до якого здійснюється нагляд за додержанням і застосуванням законів, можна розглядати як нормативно-правовий акт, що конкретизує коло піднаглядових об'єктів та категорію правовідносин, що потребують посиленої уваги прокурора.

Також слід наголосити: відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Отже, видання Президентом України правових актів ґрунтується лише на законах і не повинно їм

суперечити. Наприклад, з метою поліпшення стану забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей, реалізації прав дітей на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та гармонійний розвиток Президентом України видано указ «Про заходи щодо забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей» від 5 травня 2008 року № 411/2008. Відповідно до п. 12 зазначеного Указу Генеральній прокуратурі України рекомендовано: 1) забезпечувати здійснення ефективного прокурорського нагляду за додержанням прав та законних інтересів дітей, посилити контроль за додержанням майнових (житлових) прав неповнолітніх, забезпечити своєчасне виявлення фактів порушення прав дітей та вжиття заходів прокурорського реагування, поновлення прав дітей на житло; 2) забезпечити проведення у другому півріччі 2008 року перевірки діяльності будинків дитини щодо додержання норм законодавства з питань захисту прав дітей, позбавлених батьківського піклування; 3) забезпечити проведення у першому півріччі 2009 року перевірки стану додержання законодавства щодо усиновлення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [100].

Відповідним указом Президента України рекомендовано проведення певних заходів з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Однак вказаним указом Президента України, як і іншими його правовими актами, не визначено повноваження прокурорів, організацію, засади та порядок діяльності органів прокуратури.

Отже, правові основи здійснення прокурорського нагляду містяться у різноманітних нормативно-правових актах, що різняться між собою за юридичною силою. Правову ж основу прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей на даний час, вважаємо, складають: Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», інші закони України, що містять норми про організацію та діяльність органів прокуратури, відповідні міжнародні акти та акти Генерального прокурора України.

Крім того, важливо зауважити, що наведене авторське бачення правових основ прокурорського нагляду подібне до позиції авторів проекту Закону України «Про прокуратуру», внесеному до Верховної Ради України. Так, у ст. 2 зазначеного проекту вказано: правову основу організації та діяльності прокуратури становлять Конституція України, цей Закон, інші закони України, а також чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою

України, та нормативні акти Генерального прокурора України, прийняті на підставі законів [97].

Таким чином, під правовими основами прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей пропонуємо розуміти систему взаємообумовлених та взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що визначають повноваження прокурорів, організацію, засади та порядок діяльності органів прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Відповідно до змісту редакції ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» можна говорити лише про Конституцію України та акти законодавства, натомість, як відповідну статтю названо «Правові основи діяльності прокуратури».

Отже, ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» «Правові основи діяльності прокуратури» доцільно викласти у такій редакції:

«Повноваження прокурорів, засади, організація та порядок діяльності органів прокуратури визначаються Конституцією України, цим Законом, іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та нормативно-правовими актами Генерального прокурора України».

Варто також зазначити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх» від 7 лютого 2007 року № 609-V [101] у деякі законодавчі акти було внесено відповідні зміни, внаслідок чого слово «неповнолітні» було замінено на слово «діти». Відповідно до ст. 6 Сімейного кодексу України правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Малолітньою вважається дитина до досягнення нею чотирнадцяти років. Неповнолітньою вважається дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років [71].

Таким чином, закріплення у Законі України «Про прокуратуру» нової редакції статті про правові основи прокурорської діяльності дозволить на законодавчому рівні, у загальному вигляді, визначити систему нормативно-правових актів, що складають основу здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів взагалі та, зокрема, щодо захисту прав і свобод дітей.

РОЗДІЛ 2. ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

2.1. Поняття та загальна характеристика повноважень прокурора при здійсненні правозахисної діяльності щодо захисту прав і свобод дітей

Покладаючи на систему державних органів обов'язок щодо виконання певних завдань, держава нормативно закріплює систему правових засобів, за допомогою яких ці органи здатні якісно виконувати свої функції. Не є виключенням й органи прокуратури, на які державою, поряд з іншими функціями, покладено й функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Здійснюючи нагляд за додержанням прав і застосуванням законів органи прокуратури реагують на порушення законодавства оперативно, а тому громадяни при захисті своїх прав віддають свою перевагу саме їм. Саме прокуратура виступає своєрідним гарантом прав громадян – дієвим правозахисним органом, на який покладається обов'язок щодо захисту соціальних і в першу чергу – конституційних прав особи [102, с. 16].

Органи прокуратури, виконуючи обов'язки, покладені на них державою, діють у межах визначених повноважень, які закріплені у системі нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на врегулювання суспільних відносин у тій чи іншій сфері. Основним серед нормативно-правових актів, що визначають повноваження прокуратури за нагляду за додержанням і застосуванням законів, є Закон України «Про

2.1. Поняття та загальна характеристика повноважень прокурора...

прокуратуру», стаття 20 якої присвячена повноваженням прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Важливо зауважити, що суб'єктами нагляду за додержанням та правильним застосуванням законів є Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори. Заступники, старші помічники та помічники прокурорів, начальники управлінь та відділів прокуратур, їх заступники, старші прокурори та прокурори управлінь і відділів вирішують питання, пов'язані зі здійсненням діяльності прокуратури у межах, визначених законом [31, с. 585].

Поставлені перед прокуратурою завдання досягаються у результаті використання сукупності різноманітних за характером повноважень, що дає підстави говорити про багатофункціональність прокуратури [31, с. 588].

Як зазначає В. Сухонос, повноваження певного органу є складовою його компетенції, мають «межі дії у просторі», а інколи й «межі дії у часі», проте вони завжди предметні. Встановлюючи компетенцію органу держави, необхідно точно вказати сферу чи галузь властивих йому повноважень, характер питань, які слід вирішувати [7, с. 98].

Закон України «Про прокуратуру» оперує такими поняттями як «повноваження» та «компетенція», не надаючи роз'яснення цим термінам, які тісно пов'язані одне з одним, у зв'язку з чим поняття «повноваження прокурора з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей» вважаємо за доцільне розглянути у тісному зв'язку з поняттям «компетенція».

Так, компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [103, с. 59]

Цікавою є думка О. Скакун, яка зазначає, що компетенція державного органу (уряду, міністерства, парламенту, органу суду, міліції, прокуратури та ін.) – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності і предмета відання. Владні повноваження це: а) юридичні права для здійснення державних функцій (щодо об'єктів управління); б) юридичні обов'язки, що на нього покладаються (перед державою). Тут права – можливості щодо виконання покладених функцій – збігаються з обов'язками – необхідністю (повинністю) стосовно держави і зливаються в єдину правову категорію повноважень [104, с. 363].

Інші дослідники розглядають компетенцію як поняття збірне, розрізняючи три її види: 1) компетенція прокуратури в цілому або загальна компетенція; 2) компетенція спеціальна. При всій єдності прокурорської системи на даний час у ній сформувалися три підсистеми: загальнотериторіальна, військова та транспортна; 3) індивідуальна компетенція, або компетенція кожного прокурорського органу окремо [52, с. 16].

Під юридичними повноваженнями (правообов'язками) державного органу або його посадової особи О. Скакун пропонує розуміти вид і захід владного впливу на учасника правових відносин з метою припису правової норми, досягнення певного соціально-корисного результату [104, с. 364].

В. Авер'янов слушно зазначає, що у змісті компетенції можуть бути передбачені можливості органу виконавчої влади або посадової особи на свій розсуд обирати той чи інший варіант використання наданих прав і обов'язків [105, с. 265]. Така позиція науковця є цілком актуальною й щодо змісту компетенції органів прокуратури України. Зокрема, відповідно до ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» прокурор під час виконання покладених на органи прокуратури завдань використовує широке коло повноважень з виявлення порушення закону, реагування на нього та вжиття заходів для відновлення порушених прав і свобод.

Варто також зауважити, що компетенція визначає сутність, сам зміст діяльності того або іншого органу або посадових осіб, а не сукупність всіх прав та обов'язків. Тому поняття компетенції вужче сукупності усіх прав та обов'язків.

На думку В. Шинда, елементами компетенції є такі повноваження прокурорів, якими визначаються: по-перше, питання, щодо яких вони мають право приймати рішення або брати участь у їх вирішенні (іншими словами компетенція визначає предмет їх відання); по-друге, форма здійснення нагляду; по-третє, об'єкти, за законністю діяльності яких прокурори здійснюють нагляд; по-четверте, межі нагляду (у просторі та часі) [106, с. 48].

Компетенція є необхідною складовою правового статусу будь-якого державного органу. Поняття «компетенція державного органу» має відповідну історію, свій певний розвиток через розуміння компетенції державного органу як сукупності прав та обов'язків, або сукупності повноважень, прав та обов'язків, або сукупності прав, обов'язків і відповідних завдань, або сукупності прав, обов'язків, просторових меж діяльності й об'єктів цієї діяльності [107, с. 12].

Компетенція прокурорських органів реалізується шляхом їх вступу у різні правовідносини з громадянами, установами, підприємствами, організаціями, органами державного управління щодо виконання ними законів, підзаконних актів. У рамках цих відносин прокурори виявляють порушення законності, супутні ним обставини, вживають заходи до їх усунення та запобігання [108, с. 28].

Владні повноваження державного органу, як слушно зазначає Є. Кулакова, складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на нього державою. Права стають реальною можливістю стосовно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками і зливаються в єдину правову категорію повноважень [107, с. 12].

На думку Д. Бакаєва, повноваження – це сукупність прав та обов'язків прокурора [109, с. 26]. Інші дослідники дотримуються подібної позиції, вважаючи, що повноваження прокурора – це обсяг його прав та обов'язків, які має прокурор для здійснення наглядових функцій [53, с. 20]. Повноваження (англ. authority; нім. Befugnis, Vollmacht) – це право (та одночасно й обов'язок) відповідного суб'єкта діяти у певній ситуації способом, передбаченим законом або іншим правовим актом [110, с. 331]. У даному випадку такими актами є Закон України «Про прокуратуру», акти процесуального законодавства, а також інші нормативно-правові акти, де визначено комплекс прав та обов'язків прокурорів. Тобто відповідно до наведеної позиції повноваження органів прокуратури України можуть бути закріплені не лише в законах, а й у підзаконних актах.

Акцентуємо увагу на тому, що повноваження прокурорів, порядок і форма їх реалізації у юридичній літературі іменуються правовими засобами прокурорського нагляду, які необхідно відрізнити від засобів організаційних, виховних та інших, використовуваних органами прокуратури в їх діяльності зі зміцнення законності та боротьбі зі злочинністю [48, с. 157].

У дослідженнях В. Долежана та Ю. Полянського йдеться про те, що діяти в межах повноважень – означає дотримуватись компетенції, передбаченої в Законі України «Про прокуратуру» і процесуальних кодексах. Сама по собі компетенція державного органу або його посадової особи може розглядатись як сукупність повноважень. До зазначених органів та посадових осіб застосовується не загальнодозвільний метод правового регулювання («дозволено все, що не заборонено законом»), а спеціально-дозвільний («дозволено лише те, що прямо

передбачено законом, який регулює їх діяльність»). Так звані уповноважуючі норми в теорії права розглядаються як різновид спеціалізованих правових норм. Саме вони визначають коло повноважень державних органів та їх посадових осіб. Такі норми є складовою частиною всіх законів, які визначають правовий статус цих органів, в тому числі і органів прокуратури. Особливістю вирішення цього питання в Законі України «Про прокуратуру» є те, що перелік повноважень прокурорів в ньому встановлено стосовно окремих функцій, з огляду на відмінності у спробах реалізації кожної з цих функцій. Окремі повноваження використовуються в процесі реалізації всіх функцій прокуратури (наприклад, витребування документів і матеріалів, порушення дисциплінарного провадження тощо) [111, с. 9].

На думку Д. Бакаєва, залежно від галузей диференціюються й повноваження, правові форми та методи прокурорського нагляду з попередження, виявлення та усунення порушень закону [109, с. 26]. Так, при здійсненні нагляду за виконанням законів стосовно неповнолітніх прокурори використовують повноваження всіх галузей прокурорського нагляду, адже яких-небудь особливих повноважень немає. Однак використання їх має свою специфіку. Вона полягає у найбільшій активності прокурорів з захисту прав та інтересів неповнолітніх тому, що діти та підлітки не завжди в змозі самі боротися з порушенням законності. Це пов'язано з такими факторами як вік, залежність від батьків, вихователів, адміністрації дитячих установ, слабе знання законодавства, невміння орієнтуватися у соціальному середовищі [46, с. 135].

Права та обов'язки (повноваження) прокурорів, порядок та форма їх реалізації у юридичній літературі іменуються правовими засобами прокурорського нагляду. Умовно їх можна поділити на три групи: засоби виявлення, усунення та попередження порушень законів [112, с. 41].

У контексті повноважень прокурора з нагляду за додержанням і застосуванням законів слід зауважити, що держава наділяє прокуратуру двома видами повноважень: з виявлення порушень законності та реагування на них. Такий поділ стосується лише функціональних повноважень, оскільки вони безпосередньо пов'язані зі здійсненням наглядових функцій [52, с. 12]. Крім того, С. Бабенко зазначає, що прокурорські повноваження, пов'язані з примусом, спрямовані на регулювання правовідносин, на виявлення, усунення, попередження правопорушень та на порушення питання про відповідальність винних осіб [43, с. 49].

М. Мичко висловлює думку, що для успішного загального нагляду прокурори наділені певними повноваженнями, які за змістом і спрямуванням (з певною частковою умовністю) можна підрозділити на дві групи. Перша група – це повноваження, спрямовані на виявлення порушень закону і обставин, які їм сприяють (причин і умов). Ці повноваження закріплені в ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» [113, с. 159–161]. Друга група повноважень прокурора спрямована на усунення виявлених порушень закону, їх причин і умов, які сприяють цим порушенням, а також на притягнення до відповідальності винних. Ці повноваження закріплені в ч. 2 ст. 20 і конкретизовані у статтях 21–24 Закону України «Про прокуратуру» [113, с. 161].

В. Ястребов вважає, що повноваження прокурора повинні бути: достатніми, мається на увазі їх здатність отримання всієї необхідної інформації для оцінки законності практики виконання законів та прийняття відповідних рішень, виходячи з отриманої інформації; різноманітними з тим, щоб були можливості одночасного отримання інформації з кількох незалежних каналів, взаємодоповнюючих один одного; такими, що надають прокурору можливість кваліфікованого вирішення наглядових завдань в умовах підвищеної складності, зокрема, пов'язаних з необхідністю застосування спеціальних пізнань; такими, що дозволяють приймати рішення з усунення та попередження правопорушень, такими, що забезпечують реальне зміцнення законності, утвердження верховенства закону у правозастосовній практиці [114, с. 172–173].

У рамках системно-структурного аналізу наглядової діяльності прокуратури прийнято виділяти наступні завдання: 1) виявлення порушень законів, причин порушення та умов, що сприяють їм; 2) аналіз отриманих даних; 3) реагування на виявлені порушення законів; 4) перевірка результативності актів прокурорського реагування на виявлені порушення [115, с. 5–19].

Тобто умовний поділ повноважень прокурора знаходиться у тісному зв'язку з характером покладених на нього завдань.

Аналізуючи повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей передусім необхідно з'ясувати, що ж є приводом до застосування прокурором своїх повноважень.

Поділяємо думку Т. Дунаса про те, що прокурорський нагляд передбачає захист прав громадян як за їх зверненнями до прокуратури, так і за ініціативою самого прокурора, що є суттєвою особливістю

прокурорської правозахисної функції. Останнє впливає із здійснення прокурорами повноважень, спрямованих на попередження порушень прав і свобод людини і громадянина [116, с. 101].

Питання приводів та підстав проведення прокурорських наглядових перевірок, вважаємо, потребує свого висвітлення в контексті даного дослідження. Так, В. Тертишник підкреслює, що недоліком законодавства є те, що не надано чіткого визначення приводів та підстав для прокурорсько-наглядової діяльності. Прокурор, зазначає науковець, має проявляти активність у виявленні і запобіганні правопорушенням, а отже, повинен мати змогу здійснювати наглядову діяльність з власної ініціативи, незалежно від наявності чи відсутності заяв чи повідомлень про правопорушення – безпосередньо виявляти порушення закону [33, с. 17]. Підтримуючи думку автора, вважаємо, що наявність у Законі України «Про прокуратуру» норми щодо приводів та підстав наглядових перевірок за додержанням і застосуванням законів надає змогу прокурору застосовувати свої повноваження з прямим посиланням на відповідну статтю закону при здійсненні наглядових перевірок за додержанням і застосуванням законів взагалі та, зокрема, за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, оскільки Закон України «Про прокуратуру» – єдиний базовий законодавчий акт, яким врегульовано питання організації та діяльності органів прокуратури. Крім того, як справедливо зазначає М. Косюта, основна перевага прокурорського нагляду полягає в його ініціативності, оскільки органи прокуратури, на відміну від судів, не пов'язані з конкретними зверненнями про захист порушеного права, а можуть з урахуванням стану законності з залученням сил і засобів всієї централізованої прокурорської системи оперативно вживати заходів щодо виявлення й усунення правопорушень [30, с. 146].

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» перевірка виконання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора [51].

Крім того, наприклад, згідно з ч. 2 ст. 21 Закону Російської Федерації «Про прокуратуру Російської Федерації» при здійсненні нагляду за виконанням законів органи прокуратури не підміняють інші державні органи. Перевірки виконання законів здійснюються на підставі інформації про факти порушення законів, яка надійшла до органів прокуратури, що потребує вжиття заходів прокурором [117].

Відповідно до ст. 57 проекту Закону України «Про прокуратуру» перевірка додержання законів проводиться за заявами та іншими повідомленнями про порушення законності, що вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора.

Прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю, не дублює їх функції і не втручається у розпорядчу та господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству [97].

У той самий час існує слушна думка, що необґрунтованими є такі перевірки, які проводяться за відсутності інформації про порушення законності (зокрема, за завданнями вищестоящих прокуратур, без врахування стану законності в районі, місті, області); які не потребують «прокурорського реагування» (коли для поновлення законності та притягнення порушників до відповідальності достатньо повноважень відповідного контролюючого органу або посадової особи); з підміною органу відомчого управління та контролю, тобто на підпорядкованих або підконтрольних їм об'єктах; з втручанням у господарську та іншу діяльність підприємств, установ чи організацій, не врегульовану законом [116, с. 102].

Проте варто зазначити, оскільки органи прокуратури є єдиною централізованою системою, у якій діє принцип єдиначальності, то поза всіляким сумнівом завдання вищестоящого прокурора є обов'язковим для підлеглого йому прокурора. Невиконання такого завдання тягне за собою негативні для виконавця наслідки, навіть притягнення до дисциплінарної відповідальності. Нижчестоящий прокурор зобов'язаний у повному обсязі та у встановлений строк виконати завдання, доручення вищестоящого прокурора. Питання обґрунтованості перевірки це не його питання, а питання вищестоящого прокурора, який направив завдання (доручення). Але у будь-якому випадку, чи проводить перевірку виконання закону прокурор за своєю ініціативою або ж ініціатива належить вищестоящому прокурору, вказані перевірки проводяться лише на підставі відомостей про факти порушення законів, що вимагають втручання. Відсутність вказаних у законі підстав робить недопустимим здійснення прокурором перевірок дій [118, с. 39].

В. Розенфельд свого часу справедливо зауважив: «Якщо перевірки виконання законів на підприємствах проводяться, як правило, за наяв-

ності сигналів про порушення законності, то перевірки виконання посадовими особами управлінь та відомств покладених на них законом обов'язків, а також одночасні перевірки у зв'язку з цим на підконтрольних управлінням та відомствам виробництвах проводяться за задалегідь наміченому плану, незалежно від повідомлень про порушення законності у діяльності самого апарату управління або відомства. Разом з тим при плануванні перевірок враховується стан дисципліни та правопорядку на підвідомчих їм підприємствах [119, с. 127–128]».

На думку М. Руденка, прокурорські перевірки на нинішньому етапі слід обмежити випадками: злочинних посягань на права та законні інтереси громадян, держави та суспільства; захисту так званого безгласного інтересу, тобто прав громадян, які через вік, стан здоров'я, матеріальне становище та з інших поважних причин неспроможні захистити себе іншим шляхом; захисту масового інтересу, тобто прав великих груп громадян у випадках, коли вони порушуються одним протиправним діянням або одним незаконним нормативно-правовим актом; захисту неперсоніфікованого інтересу, тобто прав та свобод громадян у випадках порушення законодавства про вибори, референдуми, мітинги, демонстрації тощо; порушень закону в діяльності політичних партій, масових громадських об'єднань та рухів, засобів масової інформації; будь-яких очевидних порушень закону, які можуть завдати істотної шкоди законним інтересам громадян, якщо не будуть негайно усунуті [120, с. 56–57].

Цілком слушно вважає Т. Дунас, там, де виникають проблеми з правами і свободами людини, втручання прокурора є обов'язковим [116, с. 101].

М. Руденко, крім того, зауважує, що необґрунтованими є такі перевірки, які проводяться за відсутності інформації про порушення законності (зокрема, за завданнями вищестоящих прокуратур без врахування законності в районі, місті, області); які не потребують «прокурорського реагування» (коли для поновлення законності та притягнення правопорушників до відповідальності достатньо повноважень відповідного контролюючого органу або посадової особи); з підміною органів відомчого контролю, тобто на підпорядкованих або підконтрольних їм об'єктах; з втручанням у господарську діяльність підприємств, установ чи організацій, не врегульовану законом [120, с. 56].

Інші науковці вважають, що ініціатива прокурора на витребування від піднаглядових органів інформації про стан законності та вжитті заходів з її забезпечення, про проведення перевірок та ревізій обу-

мовлена наявністю у нього приводу, яким може бути встановлено порядок отримання інформації або наявні у нього дані про порушення закону [58, с. 24–25].

Існує думка, що сигнали про порушення законності, за загальним правилом, повинні перевірятися не прокурором, а на його вимогу, відповідним органом управління або контролю [121, с. 35].

При врахуванні обстановки з порушення законів та визначення актуальних тем перевірок доцільно також ознайомитися зі зверненнями громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також проаналізувати, з яких питань найбільше надійшло звернень. При цьому хибною буде практика здійснення таких заходів лише на підставі відповідей, наданих зазначеними вище органами на вимогу прокурора.

Перевірка сигналу про порушення законності повинна здійснюватися прокурором лише тоді, коли потрібне його безпосереднє реагування. Визнання за сигналом такої якості залежить не лише від характеру порушень законності, а й від інших ознак, кваліфікуючих дану загальнонаглядову ситуацію [121, с. 36].

Повторні перевірки фактичного усунення порушень законності у діяльності посадових осіб підприємств та відомств проводяться також незалежно від наявності нових сигналів про порушення [119, с. 128].

Під час проведення анкетування 137 оперативних працівників встановлено: 57,7% з опитаних перевірку додержання законів щодо захисту прав і свобод дітей починають за завданням прокуратури вищестоячого рівня; 19,7% – з власної ініціативи; 10,2% – у зв'язку з надходженням інформації від підприємств, установ організацій про порушення у зазначеній сфері; 5,1% – у зв'язку з повідомленнями контролюючих органів; 4,4% – у зв'язку з повідомленнями органів, чия діяльність спрямована на захист прав і свобод дітей; 2,2% – обрали власний варіант відповіді.

Зазначимо, що згідно з п. 3 наказу № 3 гн прокурорів усіх рівнів зобов'язано проводити перевірки за зверненнями та повідомленнями про порушення законів, у тому числі поширені у засобах масової інформації, що вказують на неналежне виконання своїх обов'язків посадовими особами контролюючих та правоохоронних органів, за матеріалами цих органів, а також з власної ініціативи.

Як вважає Л. Ткаченко, для прокурорів інформаційна діяльність повинна давати об'єктивне і повне уявлення про фактичний стан справ щодо додержання законів у різних галузях та про результативність їх роботи [122, с. 108].

Так, Ю. Грошевий вказує, що посадові права та обов'язки працівників усіх контролюючих установ визначаються або у положеннях про відповідні органи, або у відомчих інструкціях (що найбільш характерно для працівників відомчого контрольно-ревізійного апарату). У низці цих актів лише міститься вказівка – повідомляти керівникам вищестоящих органів, прокуратурі та слідчим органам про виявлені факти злочинів та інших правопорушень [58, с. 59]. У зв'язку з цим, необхідно закріпити обов'язок контролюючих органів повідомляти органи прокуратури про виявлені порушення законодавства, причому таке повідомлення повинно бути направлено у якнайкоротший термін. Особливо актуальною буде така норма закону у зв'язку з виявленням порушення прав та свобод дітей. У такому разі пропонуємо закріпити обов'язок негайного повідомлення про факт порушення.

Для забезпечення ефективного та дієвого нагляду робота прокуратури повинна будуватися так, щоб прокурор завжди володів інформацією про порушення закону та міг своєчасно реагувати на них [123, с. 191]. Так, здійснюючи нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей на тій чи іншій території, прокурору необхідно володіти відповідною інформацією, виходячи з аналізу якої, прокурор матиме змогу зробити висновок про стан законності. Прокурору, окрім накопичення інформації про порушення норм законів, також потрібно накопичувати й статистичні відомості про стан додержання законів щодо захисту прав і свобод дітей.

П. Каркач наголошує, що інформаційне забезпечення базується на таких принципах: оперативності, повноти та достовірності [124, с. 35]. Крім того, до наведеного переліку, вважаємо, слід додати й принцип систематичності, оскільки лише систематичне отримання даних надасть найбільш повну картину стану дотримання законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Слід звернути увагу й на інші джерела отримання інформації, такі як заяви, що надходять до органів прокуратури, та інші повідомлення, в тому числі у засобах масової інформації, які містять інформацію про порушення законів.

Важливим є право прокурора на проведення перевірок з власної ініціативи. Проте проводити їх доцільно за наслідками аналітичного дослідження інформації, отриманої із зазначених вище джерел.

На думку М. Малярова, прокурорські працівники, які займаються загальним наглядом, не можуть задовольнятися лише отриманням від різних

організацій актів, виданих ними для перевірки відповідності їх закону. Вони повинні систематично бути в цих організаціях і там, на місцях, ознайомлюватися як з правовими актами, так і з іншими матеріалами, що спрямовані на виконання закону. Це дозволить прокурорам виявляти не лише незаконні акти установ та організацій або незаконні дії посадових осіб, а й їх бездіяльність, тобто невиконання покладених на них обов'язків з застосування законів, точному їх дотриманню [123, с. 191].

Отже, лише поєднання кількох джерел отримання інформації дасть змогу прокурору володіти об'єктивними даними про стан додержання законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Є. Єргашев, наприклад, зауважує, що прокурорський нагляд повинен бути ефективним та результативним. Його ефективність можлива лише за умови, що прокурор активно виявляє порушення у тих органах та організаціях, де за наявними в органах прокуратури відомостями допускаються порушення закону. Цілком неприпустимим є здійснення діяльності прокуратури на підставі лише випадкових відомостей [118, с. 38].

Підкреслимо, що норми прокурорського нагляду за своєю формою належать до категоричних (або імперативних). Вони сформульовані як такі, що надають права або зобов'язують. У деяких з них закріплено кореспондуючі повноваження прокурорів обов'язкам інших органів [38, с. 36].

Найбільш широкому накопиченню інформації про стан законності, а також іншої інформації, необхідної прокурору для якісного здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів, сприяють повноваження, закріплені у ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру». Так, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей, прокурор має право:

1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити до приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, в тому числі щодо опе-

рацій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність»;

2) вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення.

3) вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;

4) викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону [51].

Однак варто звернутися до окремих аспектів використання деяких з них. Зокрема, свого дослідження потребує участь спеціаліста при здійсненні наглядових заходів прокурором. Так, існує думка, що позитивні результати дає проведення перевірок виконання законів за участю спеціаліста [38, с. 85].

Хибною буде практика, коли прокурори намагаються «у всьому дійти до самої суті», попри відсутність професійної підготовки, а головне, викривлюючи тим самим правову природу загального нагляду [125, с. 7].

Основними формами участі спеціалістів у роботі прокурорів є: консультації для з'ясування питань, що виникли; доручення керівникам та посадовим особам піднаглядових об'єктів проведення перевірок та ревізій діяльності підконтрольних або підвідомчих їм організацій; участь спеціалістів при отриманні прокурором пояснень посадових осіб, відборі необхідних документів [126, с. 248].

Стосовно акта, в якому прокурор вимагає проведення певної перевірки, науковці зазначають, що в ньому слід окреслити коло питань, які підлягають з'ясуванню при проведенні перевірки чи ревізії, а не обмежуватися загальною вимогою щодо їх проведення. Визначення кола осіб, яких залучатимуть до перевірки, становить компетенцію керівника того органу чи установи, до якого звертається прокурор [111, с. 23].

Важливо підкреслити, що уніфікованого нормативно-правового акта, де було б закріплено вимоги до документа, в якому прокурор вимагає виділення спеціаліста, на даний час немає. Однак зазначимо, що відповідно до п. 2.3 Порядку взаємодії між органами державної кон-

трольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, затвердженого спільним наказом голови Головного контрольно-ревізійного управління України, міністра внутрішніх справ України, голови Служби безпеки України, Генерального прокурора України від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53 звернення правоохоронного органу щодо проведення ревізії повинно містити такі відомості: повну назву об'єкта контролю, його місцезнаходження, код ЄДРПОУ; дані про організаційно-правову форму; інформацію про належність об'єкта контролю до підконтрольних установ – чи одержував об'єкт контролю у періоді, що підлягає ревізії, бюджетні кошти або кошти державних фондів та/або використовував державне чи комунальне майно; обґрунтування необхідності проведення ревізії – коротку суть фактів, що свідчать про порушення об'єктом контролю законів України, контроль за додержанням яких віднесено Законом до компетенції органів Державної контрольно-ревізійної служби (ДКРС); конкретні питання, які підлягають перевірці органом ДКРС в межах його компетенції; період, за який слід перевірити діяльність об'єкта контролю з визначених питань; найменування підрозділу правоохоронного органу, номер телефону і прізвище його працівника, з яким слід підтримувати зв'язок для вирішення питань, що потребують втручання правоохоронного органу [127].

За умови, якщо ці дані, викладені в постанові про призначення ревізії, допускається їх відсутність у зверненні правоохоронного органу, до якого додається ця постанова.

За результатами проведеного анкетування 137 практичних працівників органів прокуратури, встановлено – 84,7% із них залучають до проведення перевірок фахівців відповідних контролюючих органів. Закріплення у чинному Законі України «Про прокуратуру» такої норми спрямовано на можливість компенсування прокурорськими працівниками відсутності певних спеціальних знань у тій чи іншій сфері. Крім того, 41,6% зі 137 опитаних вважають, що залученню фахівців відповідних контролюючих органів до спільних наглядових перевірок заважає брак часу, занадто складна процедура залучення фахівця, ухилення посадових осіб контролюючих органів від участі у перевірці; 35,8% вважають, що – заважає брак часу та занадто складна процедура залучення фахівця, ухилення посадових осіб контролюючих органів від участі у перевірці, відсутність чіткої правової регламентації участі фахівця у наглядовій діяльності органів прокуратури; 4,4% вважають,

що – бракує часу для залучення фахівця; 3,6% вважають, що – відсутність чіткої правової регламентації участі фахівця у наглядовій діяльності органів прокуратури; 2,2% вказали власний варіант відповіді.

Значимо, що негативним є відсутність визначених у чинному Законі України «Про прокуратуру» прав та обов'язків таких спеціалістів під час їх участі у наглядовій діяльності. У зв'язку з цим пропонуємо внести у вказаний вище Закон України статтю з назвою «Права та обов'язки спеціалістів під час участі у наглядовій діяльності». Зазначену статтю пропонуємо викласти у такій редакції:

«У випадках необхідності використання спеціальних знань прокурор залучає до участі у наглядових заходах спеціаліста. Формами участі спеціалістів у наглядовій діяльності є: консультація, перевірка, експертиза.

Спеціаліст зобов'язаний: з'явитися на виклик; брати участь у проведенні наглядових заходів, використовуючи свої спеціальні знання і навички, для сприяння прокурору у виявленні та фіксації фактів порушення закону; давати пояснення щодо спеціальних питань.

Спеціаліст має право: у необхідних випадках звертатися з дозволу прокурора із запитаннями до осіб, які беруть участь у проведенні наглядових заходів; знайомитися з матеріалами, які потрібні йому у зв'язку з виконанням професійних обов'язків; робити заяви, пов'язані з виявленням та фіксацією фактів порушення закону.

За невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків спеціаліст несе відповідальність згідно з чинним законодавством України».

Пункт 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» також передбачає можливість доручення спеціалісту проведення експертиз. Слід зазначити: у чинному законодавстві відсутнє визначення поняття «експертиза» в контексті прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів. Між іншим, наприклад, законодавцем у ст. 1 Закону України «Про судову експертизу» надано визначення судової експертизи, під якою розуміється дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, досудового та судового слідства [128].

За основними позиціями можна виділити деяку подібність судової експертизи та експертизи в контексті нагляду за додержанням і застосуванням законів. Так, зокрема, при здійсненні прокурорського нагляду у прокурора також може постати питання про дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ

і процесів, які містять інформацію про вчинене правопорушення. Отже, пропонуємо під експертизою, в контексті нагляду за додержанням законів, розуміти дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини правопорушення.

Згідно зі ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» вимоги прокурора, які відповідають чинному законодавству, є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки. Статистична та інша інформація або її копії, необхідні для здійснення прокурорського нагляду чи розслідування, видаються на вимогу прокурора або слідчого безкоштовно. Невиконання без поважних причин законних вимог прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність [51].

Зокрема, у ч. 1 ст. 185–8 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за невиконання посадовою особою законних вимог прокурора про проведення перевірки чи ревізії діяльності підконтрольних або підпорядкованих підприємств, установ, організацій або про виділення спеціалістів для проведення такої перевірки, про подання необхідних матеріалів [91].

З аналізу змісту наведеної норми можна зробити висновок, що відповідальність за невиконання вимог прокурора про проведення відомчих і позавідомчих експертиз не передбачено. Також не передбачено відповідальності за невиконання вимог про виділення спеціалістів для проведення таких експертиз. Натомість, доцільно в контексті зазначеної статті передбачити таку відповідальність.

Важливо звернути увагу й на повноваження прокурора з розгляду звернень громадян. Так, відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Аналогічна норма закріплена й у ст. 29 Закону України «Про звернення громадян» [129].

У Законі України «Про звернення громадян» вбачається за доцільне закріпити норму, якою зобов'язати всі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, засоби масової інформації, а також їх посадових осіб повідомляти про випадки звернення дітей або ж інших осіб на їх користь, якщо у звер-

ненні йдеться про порушення прав або свобод дитини. Наявність такої норми дасть змогу прокурору оперативно реагувати на порушення не лише чинного законодавства про звернення громадян, а й, у необхідних випадках, із найменшою витратою часу сприяти відновленню порушених прав дітей засобами прокурорського реагування.

Крім того, наказом № 3/1 гн слід зобов'язати прокурорів вести наглядове провадження з таких повідомлень, де накопичувати копії звернень та відповідні матеріали, отриманих у процесі здійснення перевірок дій, проведених підприємствами, установами та організаціями, а також посадовими особами.

Отже, пропонуємо Закон України «Про звернення громадян» доповнити статтею 30 і викласти її у такій редакції:

«Про надходження звернення особи до 18 років або на її користь від інших осіб до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, а також їх посадових осіб негайно повідомляється прокурору, якщо у зверненні йдеться про порушення прав і свобод дитини.

Про проведення перевірок заходів та їх наслідки негайно інформувати прокурора.

Копія рішення, прийнятого щодо звернення, надсилається прокурору одночасно з його прийняттям».

Свої уваги потребує й дослідження питання підвищення правових знань осіб до 18 років. Зокрема, Т. Луганська вважає, що важливу роль у процесі профілактики злочинності неповнолітніх відіграє правова освіта, основною метою якої є становлення громадянина України, готового розбудувати її як суверенну, незалежну, демократичну, правову і соціальну державу, здатного виявляти національну гідність, не лише знати свої обов'язки та права, а й уміти цивілізовано відстоювати їх. Усе це обумовлює необхідність створення сприятливих умов для розвитку правової освіти як пріоритетної сфери соціального життя країни, підвищення її статусу та потенціалу, досягнення якісно нових результатів у підвищенні правоосвітнього рівня громадян і, насамперед, молоді. У цьому зростає роль юридичної освіти в шкільних і дошкільних навчальних закладах [130, с. 76].

Відповідно до п. 3 ст. 12 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року № 2558-III завданням суб'єктів соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю є здійснен-

ня соціально-профілактичної роботи серед дітей та молоді, реалізація системи заходів щодо запобігання негативним явищам та їх подолання [131].

За проведеним нами опитуванням, 200 дітей у віці до 18 років (перша група – 100 осіб у віці від 10 до 14 років, друга група – 100 осіб у віці від 14 до 18 років) на запитання: «Чи відомо тобі, хто від імені держави зобов'язаний захищати права та інтереси дітей?» – 30% опитуваних з першої групи та 14% опитуваних з другої групи відповіли – «ні». На запитання: «Чи проводилися у твоєму класі уроки за участю представників прокуратури, міліції та спеціальних служб для дітей, які б розповідали про захист прав та інтересів дітей?» – 68% опитуваних з першої групи та 80% опитуваних з другої групи відповіли – «ні».

Актуальним бачиться вирішення проблеми створення стійкої системи заходів, спрямованих на профілактику передумов виникнення важкої життєвої ситуації та соціально небезпечного становища дітей, а також створення системи гарантованої допомоги та соціально небезпечного становища дітей, а також створення системи гарантованої допомоги неповнолітнім, що опинилися у такому становищі [132, с. 9].

Крім того, слід погодитися з П. Вейком, який висловлює думку, що розвиток правосвідомості дітей, відновлення прав потерпілих, захист інтересів суспільства тривалий час були метою ювенальної юстиції та мають бути метою діяльності ювенального прокурора [133].

Аналіз напрацювань Д. Бекстера, аторнея округу Дакота, свідчать, що найбільш важливе завдання для прокурора сьогодні – те, де він навіть не залучається до зали суду. Якщо ми хочемо розв'язати проблему ювенальної злочинності, то необхідно констатувати, що освіта та запобігання злочинності це «ключі» до її розв'язання. Прокурор може та зобов'язаний бути залучений до цього процесу. Застосування законів не вирішить цю проблему. Тільки взаємодія прокурора, батьків, молоді, вчителів, політичних лідерів, громадських лідерів допоможуть у цьому [134].

Цитуючи свого колегу, Денверського окружного аторнея Б. Риттера, який очолив інноваційний проект «Зали суду до класних кімнат», Д. Бекстер вказує, що цей проект, у якому прокурор ходить до школи, спрямований на те, щоб допомогти учням середньої школи, старшим школярам зрозуміти, як наша система кримінального правосуддя працює, та показати школярам позитивний приклад для наслідування [134].

Отже, у наказі № 3/1 гн доцільно закріпити обов'язок прокурорів з проведення навчальних заходів у освітніх закладах з особами до 18 років за тематиками, пов'язаними з захистом прав і свобод дітей

в Україні. Періодичність таких заходів повинна бути систематичною, наприклад, не рідше ніж раз на півріччя.

Позитивним буде проведення інформаційних заходів з метою донесення до дітей інформації про органи і служби, діяльність яких спрямована на захист їхніх прав і свобод. Також важливим є формування позитивного іміджу представників правоохоронних органів, зокрема, представників органів прокуратури. В контексті цього, доцільним буде систематичне відвідування працівниками територіальних відділень органів прокуратури навчальних закладів у межах території, на яку поширюються їхні повноваження. У зв'язку з цим, пропонуємо у наказі № 3/1 гн закріпити норму, яку викласти у наступній редакції: «Оперативним працівникам систематично (не рідше ніж раз на півріччя) проводити інформаційні заняття у навчальних закладах, що знаходяться на піднаглядній території. Проведення занять доручати найбільш досвідченим працівникам».

До тематики виступів перед аудиторією неповнолітніх слід включити питання: а) про основні обов'язки та права неповнолітніх, про відповідальність за правопорушення та злочини; б) про діяльність правоохоронних органів, що беруть участь у запобіганні правопорушенням та злочинам неповнолітніх; в) про форми участі самих неповнолітніх та молоді у боротьбі з правопорушеннями, підтриманні громадського порядку, охороні майна громадян та організацій [126, с. 541–542]. Крім того, враховуючи захоплення підростаючого покоління новими комунікаційними технологіями, позитивним також буде створення окремої Інтернет-сторінки щодо захисту прав і свобод дітей в Україні та світі. Наприклад, на сайті Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України слід розмістити перелік усіх державних органів та громадських організацій, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод дітей з зазначенням їх місця знаходження по регіонах. Також, свого окремого висвітлення потребує й діяльність органів прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів, спрямованих на захист прав і свобод дитини.

Таким чином, з аналізу зазначених вище позицій поважних вчених можна зробити висновок, що поняття «компетенція» та «повноваження» розглядаються як такі, що тісно пов'язані одне з одним. Крім того, можемо констатувати, що поняття «компетенція» є ширшим, ніж поняття «повноваження», оскільки повноваження є складовою частиною компетенції. Отже, під повноваженнями з нагляду

за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей пропонуємо розуміти визначені у законодавчих та інших нормативно-правових актах права прокурорів, шляхом використання яких виконуються завдання, покладені на органи прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів, спрямованих на захист прав і свобод осіб до 18 років.

Здійснюючи нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей прокурор має три групи повноважень: з виявлення порушень; з порушення питання про усунення порушень; щодо притягнення винних до відповідальності або порушення питання про притягнення винних до відповідальності.

Основні повноваження прокурора з усунення порушень при здійсненні нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей закріплені у Законі України «Про прокуратуру», однак й інші нормативно-правові акти визначають повноваження прокурора у цій сфері. Докладніше повноваження прокурора з усунення порушень закону будуть розглянуті у п. 2.3 представленою дослідження.

2.2. Форми і методи виявлення порушень законів щодо захисту прав і свобод дітей

Дослідження форм та методів прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей має велике практичне значення, оскільки використання останніх досліджень прокурорської науки у цій сфері дасть змогу підвищити ефективність діяльності прокурора з захисту прав і свобод громадян нашої країни, які не досягли повноліття.

Так, М. Курочка зазначає, що форми прокурорського нагляду – це те, що має робити прокурор, а методи нагляду – це те, яким чином, яким шляхом, за допомогою яких засобів він повинен це робити [135, с. 60].

На переконання Д. Бакаєва, форма нагляду – це суть, правові засоби реалізації повноважень прокурора. Форми прокурорського нагляду визначені законом, а також наказами (інструкціями) Генерального прокурора. Методи – це вироблені прокурорською практикою на основі науки та передового досвіду способи, прийоми, шляхи реа-

лізації повноважень прокурора. Іншими словами, форма нагляду – це те, що повинен робити прокурор, а методи нагляду – це як та яким чином повинен він це робити [109, с. 26].

Поняття методів виявлення порушень законів, зауважує В. Мелкумов, охоплює сукупність способів та прийомів, що застосовуються органами прокуратури в процесі загальнонаглядової діяльності з метою виявлення порушень закону та причин, що їх породжують [136, с. 37].

На думку В. Солодкого та М. Руденко, форми нагляду визначені законом, а також наказами та вказівками Генерального прокурора України, якими на основі закону регулюється організація й діяльність органів прокуратури. Методи нагляду – вироблені прокурорською практикою на основі науки й передового досвіду способи, прийоми, шляхи реалізації повноважень прокурора. Іншими словами, форми нагляду – це те, що повинен робити прокурор, а методи нагляду – це те, як він повинен виконувати покладені на нього функції [137, с. 52].

Класифікація форм прокурорського нагляду має не лише теоретичне, а й практичне значення. Вона повинна відображати зміст прокурорського нагляду та в узагальненому вигляді охопити усе різноманіття правових способів виявлення порушень законів, їх запобігання та реагування на них. Оскільки зміст нагляду є загальним для всіх галузей, загальною повинна бути й класифікація форм нагляду. Так, А. Долгова пропонує таку класифікацію: а) форми запобігання порушень законів; б) форми виявлення порушень закону, причин, що їх породжують, та умов, що їм сприяють; в) форми реагування на порушення законів та обставин, що їм сприяють [138, с. 51].

В. Мелкумов виділяє такі основні методи виявлення порушень законів: а) участь прокурорів у роботі рад та їх виконкомів; б) нагляд за законністю правових актів піднаглядових установ, підприємств та організацій; в) перевірка виконання законів піднаглядовими установами, підприємствами та організаціями; г) доручення керівникам піднаглядових органів та організацій проведення перевірок та ревізій діяльності підвідомчих їм установ, підприємств і організацій та підпорядкованих їм посадових осіб; д) аналіз матеріалів судово-слідчої практики; е) вирішення скарг та заяв; ж) зустрічі з колективами трудящих та населенням [136, с. 46].

Основним правовим засобом виявлення порушень закону, їх причин та умов, що сприяли їм, є перевірка виконання законів у зв'язку з повідомленнями про акти порушення законів, яка надійшла до орга-

нів прокуратури. Під час перевірок застосовуються всі повноваження прокурора, якими наділяє його закон. У складних ситуаціях проведення масштабних перевірок зазвичай використовується весь комплекс повноважень, у інших випадках прокурор може обмежитися застосуванням їх необхідної частини [114, с. 182]. Організаційне забезпечення проведення перевірок будується відповідно до змісту дій прокурора на основних етапах перевірки: підготовчому, власне перевірки, реалізації матеріалів перевірки [114, с. 190].

З метою підвищення ефективності захисту прав і свобод дітей, необхідним є розширення контрольних повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді, уповноваженого органу влади Автономної Республіки Крим у справах сім'ї, дітей та молоді, служби у справах дітей. Так, наприклад, ст. 43 Конституції України закріплює положення, відповідно до якого кожен має право на працю. Водночас спеціально уповноваженого органу, який би був зобов'язаний здійснювати контроль за дотриманням трудових прав безпосередньо дітей, досі в Україні немає. Однак зауважимо, що згідно з п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» основними завданнями спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді, уповноваженого органу влади Автономної Республіки Крим у справах сім'ї, дітей та молоді, служб у справах дітей є розроблення і здійснення самостійно або разом з відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадськими організаціями заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів дітей [40].

У пунктах 7, 10 ч. 2 ст. 4 цього ж Закону закріплено норму, відповідно до якої спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді, уповноважений орган влади Автономної Республіки Крим у справах сім'ї, дітей та молоді, служби у справах дітей мають право перевіряти умови роботи працівників молодше 18 років на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності; давати згоду на звільнення працівників молодше 18 років за ініціативою власника підприємства, установи та організації незалежно від форми власності або уповноваженого ним органу [40]. Натомість, вважаємо, у Законі України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» право перевіряти

умови роботи працівників до 18 років на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форми власності доцільно визначити як обов'язок, тим самим визнавши вказані установи як спеціально уповноважені органи з контролю з додержанням трудових прав дітей, що сприятиме підвищенню гарантування трудових прав зазначених осіб.

З метою забезпечення виконання такого обов'язку, пропонуємо ст. 189 Кодексу законів про працю України (КЗпП України) доповнити частиною 2, яку викласти у наступній редакції: «Роботодавець зобов'язаний протягом 5 днів з моменту видання наказу (розпорядження) про зарахування неповнолітнього на роботу або фактичного допущення його до роботи повідомити про це спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді, уповноважений орган влади Автономної Республіки Крим у справах сім'ї, дітей та молоді, службу у справах дітей з обов'язковим доданням копії наказу (розпорядження)» [139].

Таким чином, прокурори, здійснюючи нагляд за додержанням законів щодо захисту трудових прав дітей, матимуть змогу, використовуючи повноваження на одержання інформації про стан законності і заходи щодо її забезпечення (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру»), отримувати дані від органу спеціально уповноваженого контролювати додержання трудових прав неповнолітніх.

Вважаємо, що обов'язковим є отримання інформації про кількість працюючих неповнолітніх; перелік підприємств, установ та організацій, на яких працюють особи до 18 років; відомості про порушення норм трудового права виявлені контролюючими органами; вжиті заходи за результатами перевірки; наслідки вжиття заходів та реально відновлені трудові права неповнолітніх.

Крім того, важливо звернути увагу на те, що згідно з п. 11 наказу № 3 гн прокурорів усіх рівнів зобов'язано під час перевірок у міністерствах і відомствах, місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування і державного контролю, на підприємствах, в установах і організаціях особливу увагу звертати на додержання законів у сфері запобігання правопорушенням. Перевіряти законність і повноту вжитих заходів щодо усунення порушень закону, притягнення винних осіб до відповідальності. У разі необхідності перевірки проводити безпосередньо на підконтрольних їм об'єктах [2].

На думку автора, проведення наглядових перевірок «у разі необхідності» повинне ґрунтуватися на результатах аналізу відповідної

інформації, що надходить до відповідної територіальної прокуратури. Позитивним буде отримання інформації про порушення прав і свобод дітей від самих осіб, які не досягли 18 років.

У контексті розглянутої проблематики потрібно зауважити, що недоліки у діяльності прокурорів з виявлення незаконних актів багато в чому є наслідком певних установок, що підтримуються деякими авторами робіт із загального нагляду. Суть цих установок полягає у наступному: а) прокуратура не має можливості отримувати та проглядати щодо відповідності закону всі правові акти піднаглядових установ, організацій та підприємств; б) систематичній, регулярній перевірці по мірі видання піддається лише частина правових актів, які видають установи, підприємства та організації, що пов'язані з широкими прошарками населення; в) правові акти інших установ, підприємств та організацій перевіряються на місцях під час виїздів прокурорських працівників [136, с. 63].

Однією з найважливіших форм виявлення порушень законів щодо захисту прав і свобод дітей є перевірки додержання і застосування законів.

На захист прав та свобод дітей спрямована велика кількість нормативно-правових актів. Отже, здійснюючи нагляд за додержанням законів у цій сфері, прокурору потрібно вивчити значну кількість законів та підзаконних актів. Тому вважаємо за необхідне створення «Основ законодавства України про права і свободи дітей». Щодо ідей формування основ правового статусу дитини вже висловлювали своє бачення вчені Російської Федерації. На підтримку цієї концепції говорить багато чого. По-перше, достатньо розроблено її основні категорії, передусім теорії правового становища особи. По-друге, необхідність визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини та громадянина відповідно до норм Конституції. По-третє, надто велика соціальна «ціна» цієї категорії громадян, оскільки від «якості», а тепер уже від кількості (враховуючи сучасну демографічну кризу) дітей, підростаючого покоління залежить майбутнє держави. По-четверте, сучасний стан суспільства вимагає посиленого захисту прав та інтересів неповнолітніх. Діти як особлива категорія громадян потребують особливого захисту [140, с. 45]. Крім того, вважаємо, що створення «Основ законодавства України про права і свободи дітей» обумовлено також великою кількістю законів, міжнародних правових актів, ратифікованих Верховною Радою України, а також підзаконних актів, спрямованих на захист прав і свобод дітей; обмеженою правосуб'єктністю вказаних осіб.

Із 137 опитаних прокурорських працівників 68,6% висловили думку, що прийняття «Основ законодавства про права і свободи дітей» полегшить здійснення нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Акцент необхідно зробити на закріпленні юридичних прав, свобод, обов'язків неповнолітніх; на визначенні правосуб'єктності неповнолітніх; на юридичних гарантіях реалізації прав, свобод, обов'язків неповнолітніх [140, с. 45].

Ю. Голуб, наприклад, наполягає на тому, що будь-яка прокурорська перевірка має розпочинатися з аналізу стану виконання державних та розробки відповідних регіональних програм, їх адаптації до проблем регіону. Лише за таких умов можна забезпечити комплексний підхід до виконання покладених на прокуратуру завдань та вирішення проблем кожної конкретної дитини, яка потребує допомоги [141, с. 42].

Прокурора своїм завданням під час перевірки має повно та об'єктивно встановити: а) факт порушення; б) характер порушення; в) винних у його здійсненні, ступені їх вини; г) розмір завданих правопорушенням матеріальних збитків; д) обставини, що сприяли здійсненню правопорушення [38, с. 83].

При виборі об'єкта прокурор повинен проаналізувати: матеріали контрольно-ревізійних органів; узагальнення судово-слідчої практики; скарги і заяви громадян; опубліковані матеріали про порушення законності та інше. Такий підхід до справи, на думку Л. Дедкова, дасть змогу прокурору уникнути непотрібних, безрезультатних перевірок [112, с. 44].

Так, відповідно п. 9 наказу № 3 гн прокурорів усіх рівнів з метою проведення якісних та результативних перевірок зорієнтовано на формування з пріоритетних напрямів накопичувальних справ, у яких зосереджувати:

- перелік законодавчих та нормативно-правових актів;
- список відповідних органів державної влади та контролю;
- інформаційні матеріали щодо стану законності (зокрема статистичні та аналітичні дані, інформації контролюючих, правоохоронних, інших державних органів);
- науково-практичні посібники, методичні рекомендації, аналітичні дослідження, інформаційні листи про позитивний досвід роботи та орієнтувального характеру [2].

Окремі вчені підкреслюють, що прокурор покликаний, по-перше, оцінити діяльність державного органу з позиції виконання нормативних

приписів про виявлення відступів від встановлених правил, констатувати викривлення законоположень, від кого б вони не виходили та якими б міркуваннями не керувалися винні особи; по-друге, оцінити законність дій органу, що перевіряють, щодо виявлення порушення закону [125, с. 9].

Типові помилки та недоліки під час проведення наглядових перевірок можна об'єднати у дві групи. Для першої групи характерним є вихід за межі своєї компетенції. Друга група помилок та недоліків при проведенні перевірок виконання законів полягає у формальному підході до цих перевірок, коли, з одного боку, на перше місце ставиться кількість перевірок, а з іншого – перевірка перетворюється у самоціль, а не в засіб, що призводить до ліквідації порушень законів та обставин, що їм сприяли [136, с. 70].

Важливою формою реалізації повноважень з виявлення порушень закону є комплексні перевірки, що здійснюються органами прокуратури. Так, під час комплексних перевірок представники кожного органу діють у межах своїх повноважень, але їх робота проводиться згідно з узгодженим планом, координується працівниками прокуратури, які беруть участь у перевірці, та дозволяє спільними зусиллями краще виявити наявні порушення законності у діяльності посадових осіб, розробити практичні пропозиції з їх усунення [119, с. 123].

У процесі проведення комплексної перевірки виконання законів, зазвичай перевіряють: а) законність правових актів, що видаються; б) виконання законів про охорону власності; в) виконання основних законів про працю; г) виконання законів про вирішення скарг; д) виконання законів про боротьбу з обманом та приписками; е) виконання законів про боротьбу з випуском неякісної продукції; ж) додержання аліментного законодавства [136, с. 72].

Для ефективності наглядової роботи необхідно, щоб прокурорські працівники були добре теоретично та практично підготовлені [142, с. 184]. Ця теоретична та практична підготовка повинна стосуватися лише юридичних питань. У випадках, коли потрібні спеціальні знання з різних галузей науки, доцільним є використання спеціаліста.

Критерії ефективності прийомів виявлення порушень законності можна вважати: їх спрямованість та відповідність цілям та завданням; здатність забезпечити отримання достатньої, достовірної інформації для прийняття рішення. Попередня оцінка надійності обраних прийомів повинна здійснюватися на основі попереднього досвіду, вимог вищестоящих прокурорських органів та наукових рекомендацій [38, с. 82].

У контексті цього параграфу вважаємо за доцільне розглянути окремі питання взаємодії органів прокуратури з органами виконавчої влади взагалі та, зокрема, контролюючими органами, а також органами місцевого самоврядування щодо захисту прав і свобод дітей.

Так, Ю. Голуб зазначає, що першопричиною порушень прав дітей, особливо рідними батьками, залишається відсутність скоординованої діяльності органів і служб, уповноважених захищати законні інтереси неповнолітніх. Незважаючи на достатнє правове забезпечення, діяльність суб'єктів роботи з неблагополучними родинами має безсистемний характер [141, с. 39].

Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі із злочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та інших правоохоронних органів [51]. Виходячи з наведеної норми, можна зробити висновок, що використання координаційних заходів можливе лише в контексті боротьби зі злочинністю і лише з такими суб'єктами як правоохоронні органи. Проте виникає слушне запитання: Чи можливі спільні заходи Генерального прокурора України та підпорядкованими йому прокурорами з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в контексті захисту прав і свобод дітей?

Принагідно зауважимо, що проблематика взаємодії органів прокуратури України з органами виконавчої влади взагалі та, зокрема, контролюючими органами, а також органами місцевого самоврядування щодо захисту прав і свобод дітей належно не досліджувалася.

Отже, вважаємо за потрібне дослідити й окремі аспекти взаємодії зазначених органів. Крім того, належну увагу слід приділити визначенню завдань, суб'єктів та форм такої діяльності, а також критеріїв ефективності взаємодії органів прокуратури з вказаними вище органами.

Як справедливо зауважує Є. Попович, необхідною умовою ефективного виконання прокуратурою її завдань та функцій є налагодження продуктивної взаємодії з іншими державними органами [143, с. 63].

Потреба у взаємодії, на думку І. Козьякова, обумовлює насамперед те, що завдання контролюючих органів як загальної, так і спеціальної компетенції, значною мірою збігаються із завданнями прокуратури, оскільки весь державний апарат, з одного боку, повинен діяти в межах

закону, а з другого – сприяти утвердженню правопорядку в межах відповідальності тих чи тих державних органів [144, с. 30–31].

Д. Єремєєв висловлює слушну думку, що правозахисна діяльність прокуратури здійснюється не відокремлено, а у тісному взаємозв'язку з іншими державними структурами, зокрема, органами виконавчої влади у центрі і на місцях та органами місцевого самоврядування, управлінська діяльність яких у першу чергу має бути спрямована на задоволення потреб та інтересів людей, реалізацію їх конституційних прав [145, с. 73]. Не є винятком і діяльність органів прокуратури з захисту прав і свобод дітей.

Законодавець, використавши у наведеній вище статті Закону України «Про прокуратуру» термін «злочинність» мимоволі обмежив сферу використання координаційних повноважень прокурора. Так, слід зауважити, що під злочинністю розуміється: сукупність злочинів, що здійснюється на певній території за певний проміжок часу; соціально зумовлене, історично мінливе, відносно масове та кримінологічне явище, яке проявляється в системі кримінально каранних діянь на певній території за певний проміжок часу [146, с. 272].

Важливо зауважити, що у науковій літературі, досліджуючи проблематику наглядової діяльності органів прокуратури, науковці використовують термін «взаємодія» та «координація». Так, слово «взаємний» трактується як обопільний, той, що стосується обох сторін [147, с. 65]. Крім того, у довідковій літературі під взаємодією пропонується розуміти взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [55, с. 85]. Під координацією пропонується розуміти: погодження, зведення до відповідності, установавання взаємозв'язку, контакту в діяльності людей, між діями, поняттями тощо; узгодженість рухів, дій тощо [55, с. 453].

В. Корж зазначає, що при здійсненні наглядової діяльності взаємодія прокурора із контролюючими та іншими державними органами – це узгоджена за цілями, завданнями, силами, засобами, місцем та часом діяльність, спрямована на додержання і застосування законів, запобігання злочинності; співробітництво з метою об'єднання зусиль у вирішенні загальних завдань захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави; діловий контакт, який може виникнути при організації та проведенні наглядової перевірки або реалізації її результатів [148, с. 30].

Про співвідношення координації та взаємодії слушною є позиція Т. Корнякової, яка зазначає, що, попри близькість координаційної ді-

льності прокуратури та її взаємодії з іншими державними органами, між цими видами діяльності існують істотні відмінності.

Перша полягає в тому, що координація прокуратурою діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю закріплена в Законі України «Про прокуратуру», а взаємодія – поки що ні.

Друга відмінність полягає в тому, що, на відміну від координаційної діяльності, де прокурор виступає як лідируючий її учасник, який безпосередньо її організує, прокурор як учасник взаємодії з контролюючими органами не наділений якимось особливими організаційними повноваженнями.

Третя відмінність полягає у тому, що власне координація стосується лише питань боротьби зі злочинністю, тоді як взаємодія охоплює всі аспекти забезпечення законності і зміцнення правопорядку.

Четверта відмінність пов'язана з суб'єктивним складом учасників координації та взаємодії [149, с. 143–145].

Т. Мироненко зазначає, що важливими сутнісними характеристиками взаємодії є: 1) наявність взаємного впливу її елементів; 2) взаємодія завжди має активний характер та знаходить свій вияв у формі дій її учасників; 3) призначенням взаємодії є збереження та забезпечення ефективного функціонування певної системи [150, с. 8].

Таким чином, вважаємо, що взаємодія органів прокуратури з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можлива не лише в контексті запобігання та протидії злочинності, а й у контексті нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Необхідно також звернути увагу й на такі важливі елементи діяльності, як завдання та мета. Так, на переконання О. Михайленка та З. Пасечка, завданням координації є забезпечення активної наступальної протидії злочинності, підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами і корупцією [151, с. 37–38]. У контексті нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей зазначимо: така діяльність має своїм завданням захист прав і свобод вказаної категорії осіб, вироблення ефективних засобів протидії та запобігання порушенням у цій сфері, а також відновленню порушених прав та свобод дітей з метою утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку у специфічній сфері суспільних відносин.

Відповідно до цілей взаємодія прокурора може бути разовою, періодичною та постійною [148, с. 31].

Важливим також є питання визначення суб'єктів взаємодії при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Так, суб'єктів взаємодії пропонуємо поділити на постійних та тих, яких залучають за наявності певних обставин.

До перших пропонуємо віднести:

– спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах сім'ї, дітей та молоді, уповноважений орган влади Автономної Республіки Крим у справах сім'ї, дітей та молоді, служби у справах дітей та їх територіальні підрозділи. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» основним завданням вказаних органів є розроблення і здійснення самостійно або разом з відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадськими організаціями заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів дітей [40];

– кримінальну міліцію у справах дітей, оскільки згідно з п. 1 Положення про кримінальну міліцію у справах дітей, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 1995 року № 502 кримінальна міліція у справах дітей створена з метою профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли 18-річного віку, і входить до кримінальної міліції системи МВС. Крім того, у п. 5 зазначеного положення вказано, що кримінальна міліція у справах дітей здійснює свою діяльність у тісній взаємодії з іншими правоохоронними органами, Міносвіти, Мінсім'ямолодьспортом (на даний час Міносвіти та Мінсім'ямолодьспорт – об'єднані у Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України), Міністерство праці, Міністерство охорони здоров'я та їх органами на місцях, надсилає їм у разі потреби інформацію, пропозиції про поліпшення роботи щодо здійснення соціального захисту дітей та профілактики правопорушень серед них, а також про усунення недоліків у цій роботі [152]. Зазначимо, що в п. 2 ст. 2 Закону України «Про міліцію» закріплено положення, згідно з яким основними завданнями міліції є: запобігання правопорушенням та їх припинення; участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [153];

– органи місцевого самоврядування, а саме: їх виконавчі органи. Так, відповідно до підпункту 2 пункту «а» ст. 32 Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій [154].

До других слід віднести державні органи, зокрема, ті, які наділені контрольними повноваженнями з відповідною спеціалізацією (охорона здоров'я, соціальний захист, трудові правовідносини тощо). Наприклад, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 31 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» основним напрямом діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби є здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду [155].

Як справедливо зазначає Ю. Грошевий, взаємодія прокурорського нагляду та контролю виникає не спонтанно, а за наявності певних умов (ситуацій). Його формуванню зазвичай передують здійснення прокурором різноманітних дій. Отже, організація спільної роботи – це своєрідний процес. Для його теоретичного вивчення важливо вияснити практичний аспект, встановити, як прокурор обирає момент, або, коли у нього виникає рішення про доцільність взаємодії з контролюючими установами, або цим моментом може бути спільна ініціатива взаємодіючих партнерів. У більшості випадків рішення про взаємодію – в першу чергу результат впливу на свідомість прокурора стану законності, що вивчаються ним та сигналів про правопорушення, що надійшли від органів контролю [58, с. 66].

Вирішуючи питання про взаємодію з тим або іншим контролюючим органом, в кожному конкретному випадку прокурор повинен виходити з компетенції цього органу та необхідності використання спеціальних знань, під час використання наглядових повноважень з виявлення порушень законів, спрямованих на захист прав і свобод дітей.

Як зазначають деякі дослідники, порівняльний аналіз дає змогу зробити висновок про те, що роль прокуратури в процесі взаємодії з контролюючими органами – домінуюча, а останні субдомінуюча, хоча це часто спільна робота, інколи навіть синхронна, але різних (не рівних) суб'єктів [58, с. 42].

На думку М. Мичка, у рамках координаційної функції прокурор: організовує спільне узагальнення практики правозахисних органів

по боротьбі зі злочинністю; проводить координаційні наради працівників правозахисних органів; організовує контроль за виконанням спільних заходів, застосовує інші заходи щодо узгодження дій правозахисних органів [113, с. 182].

Таким чином, взаємодія прокуратури з органами контролю відбувається у двох діапазонах: перший – це взаємодія у вузькому розумінні (активний початок прокуратури допускає можливість залучення нею органів контролю до спільної розробки правоохоронних заходів); другий – взаємодія у широкому розумінні (цільове проведення взаємоузгоджених, координованих дій за певними напрямками, що протікають у різних конкретних формах, у часових та просторових рамках) [58, с. 47].

О. Юхно наводить такі координаційні заходи: спільний аналіз стану злочинності, її структури і динаміки, прогнозування тенденцій розвитку, вивчення практики виявлення, розслідування, розкриття, запобігання і припинення злочинів; підготовка пропозицій та виконання державних і регіональних програм боротьби зі злочинністю; інформування з питань боротьби зі злочинністю Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів державної влади регіонів, органів місцевого самоврядування; узагальнення практики застосування законів щодо боротьби зі злочинністю і підготовки пропозицій щодо поліпшення правоохоронної діяльності; розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання діяльності в боротьбі зі злочинністю; вивчення координаційної діяльності правоохоронних органів, поширення позитивного досвіду [156, с. 102–103].

Формами ж взаємодії органів прокуратури з державними органами та органами місцевого самоврядування, вважаємо, повинні бути: спільні інформаційні заходи (обмін статистичною інформацією; аналіз та узагальнення інформації про порушення норм законодавства, спрямованого на захист прав і свобод дітей; оперативне інформування про виявлені порушення; інформування суспільства про результати спільних заходів та їх ефективність); освітні заходи (вивчення новел законодавства; позитивного досвіду та нових методів роботи; методики виявлення порушень тощо); колегіальні заходи (наради; робочі групи тощо); практичні заходи (спільні перевірки, участь у засіданні колегіальних органів тощо).

Отже, з одного боку, прокуратура є паритетним суб'єктом взаємодії, з іншого – відповідно до повноважень, закріплених у Законі Укра-

їни «Про прокуратуру», прокурор посідає домінуючу позицію при взаємодії з іншими суб'єктами, зокрема, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням ними законів.

Для підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, доцільним було б видання «Положення про взаємодію органів прокуратури України з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей», у якому передбачити суб'єктів, завдання, принципи, правові форми взаємодії відповідних органів з метою оптимізації захисту прав і свобод осіб до 18 років.

На певну увагу заслуговують такі дані: 76,6% із 137 опитаних нами оперативних працівників висловили думку, що прийняття «Положення про взаємодію органів прокуратури України з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей» та розроблення відповідних методичних рекомендацій до нього підвищить ефективність прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

За результатами анкетування встановлено, що 88,3% із 137 опитаних оперативних працівників органів прокуратури під час виконання своїх службових обов'язків використовують методичні рекомендації.

Отже, доцільним також є розроблення Генеральною прокуратурою України методичних рекомендацій щодо взаємодії органів прокуратури з іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей. Як зауважує В. Корж, в Україні немає нормативної бази щодо визначення координаційної функції прокурора та основних засад взаємодії з органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, державними органами, які здійснюють контрольні повноваження. У зв'язку з цим, на думку науковця, доцільно розробити Положення про координаційну діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю (яке повинно бути затверджене указом Президента) та Закон «Про організаційно-правові засади взаємодії правоохоронних органів з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, державними органами, що здійснюють контрольні повноваження», а також наказ Генерального прокурора України «Про координаційну діяльність органів прокуратури у боротьбі зі злочинністю» [148, с. 32].

Зокрема, В. Войцишен пропонує у Законі України, який регулював би координаційну діяльність, визначити предмет координації, правовий статус прокурорів як головних координаторів, повнова-

ження та правові засоби їх реалізації. У цьому Законі, вважає автор, слід чітко зазначити, які правоохоронні органи мають брати участь у координаційній діяльності, розмежувати форми координації, завдання, принципи та ступінь повноважень координаторів. У законі також необхідно регламентувати окремі форми координації, особливо ті, які широко застосовуються: координаційна та міжвідомча нарада, порядок обміну інформацією, порядок розробки планів узгоджених дій, а також заходи, що забезпечують виконання спільних рішень учасників координації. Крім того, автор зазначає, що думка як науковців, так і практиків єдина: саме прокурори мають тримати у своїх руках важелі керівництва щодо здійснення координаційної діяльності [157, с. 27].

Такий акт повинен базуватися на принципі організації та містити напрями співробітництва прокуратури та контролюючих установ, визначати об'єкт спільного впливу з метою уникнення підміни одним органом іншого або ж дублювання діяльності [58, с. 62].

Підкреслимо, що в Положенні необхідно уникнути дублювання наведення переліку повноважень відповідних посадових осіб суб'єктів взаємодії та вказати лише ті, які використовуються ними при здійсненні спільних заходів.

О. Юхно справедливо зазначає, що необхідно нормативно визначити критерії ефективності здійснення координаційної діяльності, оскільки ані в нормативних документах, які регламентують координацію дій правоохоронних органів, ані на практиці вони чітко не визначені, що знижує ефективність і оцінку цієї діяльності в цілому [156, с. 107]. Отже, у «Положенні про взаємодію органів прокуратури України з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей» доцільно закріпити критерії, відповідно до яких буде визначатися ефективність взаємодії наведених органів.

При визначенні ефективності діяльності суб'єктів взаємодії слід виходити з виконання завдань, поставлених перед кожним суб'єктом взаємодії; повноти та своєчасності виконання спільних заходів; стану законності та реально відновлених прав та свобод дітей.

Підвищенню ефективності взаємодії сприятиме накопичення відповідних матеріалів спільної діяльності та результатів реалізації спільних заходів у номенклатурах справ прокуратур відповідного рівня. Оформлення результатів взаємних заходів обов'язково повинні

бути направлені до прокуратур вищого рівня з тим, щоб вищестоящий прокурор мав змогу оцінити діяльність суб'єктів взаємодії.

На думку В. Корж, взаємодія прокурора буде ефективною при додержанні ним таких принципів: законності, тобто правової регламентації діяльності кожного суб'єкта взаємодії; динамічності взаємодії; самостійності кожного суб'єкта взаємодії; керівної та організаційної ролі прокурора при взаємодії; повної незалежності суб'єктів взаємодії у використанні правомірних засобів та методів; розмежування функцій суб'єктів взаємодії; визначення обсягу та меж повноважень прокурора та інших суб'єктів взаємодії [148, с. 31].

Крім того, до наведеного переліку принципів взаємодії слід додати такі принципи як колегіальність у прийнятті рішень; гласність; обов'язковість реалізації вироблених спільних заходів, спрямованих на захист прав і свобод дітей; відповідальність за невиконання або ж неналежне їх виконання.

Таким чином, основними принципами взаємодії повинні стати: 1) дотримання вимог законів; 2) організаційна роль прокуратури; 3) комплексне використання сил і засобів усіх суб'єктів взаємодії; 4) персональна відповідальність службових осіб суб'єктів взаємодії та водночас їх самостійність; 5) узгодженість запланованих спільних заходів; 6) безперервність взаємодії.

Взаємодія органів прокуратури України з іншими державними органами повинна відбуватися як на районному та обласному, так і на загальнодержавному рівнях.

Отже, пропонуємо Закон України «Про прокуратуру» доповнити статтею 10¹ «Взаємодія органів прокуратури з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування», яку викласти у наступній редакції:

«При здійсненні наглядової діяльності органи прокуратури взаємодіють з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Завдання, принципи, форми та критерії ефективності взаємодії визначаються відповідними галузевими положеннями».

Слушною є позиція І. Козьякова, відповідно до якої взаємодія (двостороння чи багатостороння) дає змогу прокуратурі з меншими витратами часу та сил здійснити ефективні заходи, спрямовані на встановлення правопорушень і вжиття заходів до їх усунення за допомогою контролюючих органів. Водночас, як зазначає науковець, контролюючі органи не варто розглядати лише в ролі простих виконавців вимог прокурорів, адресованих їм відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону

України «Про прокуратуру». Визначальним є те, що контролюючі органи – учасники взаємодії – виступають як рівноправні партнери, які співпрацюють з органами прокуратури [144, с. 29].

Таким чином, на даний час настала нагальна потреба у нормативному врегулюванні взаємодії органів прокуратури з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування. Прийняття «Положення про взаємодію органів прокуратури України з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими державними органами у сфері захисту прав і свобод дітей» дасть змогу вказаним органам ефективніше та оперативніше виконувати свої обов'язки з захисту прав і свобод дітей.

Однак не варто залишати поза увагою й діяльність самих контролюючих органів. Практика свідчить, як зазначає М. Руденко, що контролюючі органи усіх рівнів припускаються численних порушень. За цих умов прокурорський нагляд залишається єдиним вагомим важелем впливу держави на відносини, що складаються у переважній більшості сфер суспільного життя [158, с. 66]. Подібну позицію займає й Г. Серета, який справедливо вказує, що у той же час співпраця з контролюючими органами не звільняє органи прокуратури від обов'язку забезпечення законності в їх діяльності [159, с. 26].

Науковці В. Тацій та Ю. Грошевий, говорячи про відомчі та позавідомчі контролюючі органи, вказують на те, що їх діяльність є малоефективною і, більше того, не координується в плані боротьби з правопорушниками, в тому числі й злочинністю. Щодо цього прокуратура повинна мати повноваження, які не тільки пов'язані з координацією діяльності суб'єктів відомчого та позавідомчого контролю, а й забезпечують додержання законності в їх діяльності [160, с. 66].

Підставами для безпосереднього втручання прокурора в діяльність контролюючих органів, на думку В. Григоренка є: а) бездіяльність або неефективність дій відповідних контролюючих органів, що призвели до неблагополучного стану з виконання законів на підприємствах, в установах та організаціях, вимагаючи вжиття заходів прокурорського реагування стосовно господарчих керівників та представників органів відомчого контролю; б) ігнорування керівниками підприємств, установ та організацій вимог закону, що містяться у приписах контролюючих органів; в) протиправна діяльність апаратів міністерств, державних комітетів та відомств, що

впливає на правовий режим конкретних підприємств, установ та організацій [161, с. 125].

У свою чергу В. Рохлін висловив думку, що методи нагляду в контексті нагляду за контролюючими органами можуть полягати: у проведенні перевірок з залученням, коли це необхідно, спеціалістів щодо даних, що надійшли прокурору; у вимозі проведення перевірки відповідним органом з питань, вказаних прокурором, з наданням йому матеріалів у встановлений строк; у постійному або періодичному (на розсуд прокурора) направленні йому інформації про стан законності, економіки, природоохорони тощо в регіоні, щоб була наявна база для аналізу та визначення об'єктів перевірки; у постійному аналізі стану законності на основі всієї наявної у прокурора інформації [162, с. 104].

Таким чином, найефективнішою формою виявлення порушень законів щодо захисту прав і свобод дітей, можна визнати перевірку. Алгоритм проведення наглядової перевірки додержання законів можна зобразити так: визначення мети перевірки, завдань, складання плану здійснення перевірки; максимальне отримання інформації про об'єкт перевірки (наприклад, аналіз статистичних даних, виявлених раніше порушень та їх причин; усунення порушень та притягнення винних до відповідальності); опрацювання нормативно-правового матеріалу, що регулюють дану сферу суспільних відносин; розподіл предмета перевірки на складові частини; визначення необхідності залучення спеціалістів з різних галузей знань; безпосереднє проведення перевірочних дій та фіксація виявлених порушень. Крім того, під час перевірки потрібно звертати увагу на всі деталі, намагаючись врахувати якомога більше аспектів діяльності піднаглядового об'єкта; дослідити об'єкт перевірки з різних сторін, зокрема, поєднати дані, отримані безпосередньо під час перевірки, з даними, отриманими з інших джерел; зафіксувати отримані дані; виявити причини порушень та осіб, які їх допустили; визначити найбільш доцільні форми реагування на виявлені порушення.

Слід наголосити, що при здійсненні нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей основну увагу потрібно приділяти проведенню перевірок:

– безпосередньо у контролюючих органах: а) установах, на які законом покладено обов'язок з контролю за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей (наприклад, служба у справах дітей); б)

установах, на які законом не покладено обов'язок з контролю за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей і таку діяльність вони здійснюють опосередковано;

– безпосередньо на об'єктах контроль за виконанням законів, на яких здійснюють контролюючі органи (наприклад, в закладах дошкільної підготовки на предмет дотримання санітарно-гігієнічного законодавства).

Крім того, одним із способів підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод, вважаємо, є взаємодія органів прокуратури з контролюючими органами та органами місцевого самоврядування.

Отже, лише поєднання всіх доступних форм здійснення прокурорського нагляду у досліджуваній сфері суспільних відносин сприятиме ефективному виконанню органами прокуратури України завдань щодо захисту прав і свобод дітей.

2.3. Засоби прокурорського реагування на порушення законів щодо захисту прав і свобод дітей

Закон України «Про прокуратуру» надає прокурору широкі повноваження з реагування на виявлені порушення при здійсненні нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. З-поміж правових засобів із реагування на виявлені порушення центральне місце належить актам прокурорського нагляду, що є найважливішою формою реалізації прокурорських повноважень [48, с. 157].

Акти прокурорського реагування – це широко розповсюджене в теорії та практиці прокурорського нагляду поняття, що означає закріплене у спеціальному документі рішення прокурора, за допомогою якого він реагує на виявлені внаслідок застосування правових засобів нагляду правопорушення [53, с. 21].

У значній своїй частині правові засоби прокурорського нагляду мають спеціалізований (щодо сфер діяльності прокуратури) характер та застосовуються лише в галузевій роботі з урахуванням специфіки об'єктів прокурорського нагляду, що визначають його поділ за галу-

зями. В той же час низка правових засобів використовується у всіх галузях прокурорського нагляду. Такими, наприклад, є прийом та розгляд скарг та заяв громадян, внесення подань про усунення причин, що сприяють порушенням закону [163, с. 52].

Сутність правового акта прокуратури, його призначення полягає в тому, щоб забезпечити належний правовий режим, не торкаючись конкретної оперативної господарської, соціально-культурної, іншої діяльності органів, організацій підприємств, установ, посадових осіб і окремих громадян, за законністю дій яких повинен здійснюватися прокурорський нагляд. Його наглядові акти зазвичай не мають суто розпорядчого характеру з питань діяльності тих, до кого він з такими актами звертається [164, с. 16].

На думку В. Долежана, при здійсненні нагляду за додержанням прав і свобод громадян прокурори, вносячи протести і приписи про усунення порушень закону, здійснюють безпосередній вплив на органи і посадових осіб незаконні акти, дії та бездіяльність яких порушують права людини. Таке втручання є здебільшого доволі ефективним [65, с. 61].

Окремо зазначимо, що ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» надає прокурору такі повноваження з реагування на виявлені порушення:

1) опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб;

2) вносити подання або протест на рішення місцевих Рад залежно від характеру порушень;

3) порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій;

4) давати приписи про усунення очевидних порушень закону;

5) вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли;

6) звертатися до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб [51].

Відповідно до п. 13 наказу № 3 гн прокурорів усіх рівнів зобов'язано обирати форми прокурорського реагування залежно від характеру виявлених порушень закону [2].

Згідно з ч. 1 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищестоящего органу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи [51]. Протест має три частини: описову, мотивувальну і резолютивну [165, с. 5].

Протест зазвичай не містить аналізу причин та умов, які сприяли порушенню прав і свобод дітей. Сам факт усунення порушень прав зазначеної категорії громадян за вимогою прокурора має велике значення в контексті роботи прокурора з попередження порушень у сфері дотримання законів, спрямованих на захист прав і свобод, оскільки, найчастіше незначні відступи від норм чинного законодавства викликають у подальшому суттєві порушення. Протест – це письмовий правовий акт, що тягне за собою певні наслідки, у якому він висуває компетентним органам вмотивовані вимоги про приведення у відповідність до закону або скасування письмового правового акта піднаглядового органу або організації, виданого з порушенням закону [136, с. 119–120].

Вносити протест доцільно в той орган або тій посадовій особі, якими видано незаконний акт, особливо тоді, коли треба негайно скасувати останній, і взагалі в усіх випадках, які не потребують втручання вищестоящего органу [165, с. 8].

Важливо зауважити, що у випадку опротестування прокурором незаконних актів, а також рішень та дій, такий акт реагування запобігає появі різноманітних негативних факторів, що зрештою призведуть до порушення прав і свобод дитини.

На жаль, якість протестів, що приносяться прокурорами під час реагування на виявлені порушення, у деяких випадках буває доволі невисокою. Так, прокурором Корецького району Рівненської області 14 травня 2008 року внесено протест Щекичинській сільській раді на рішення від 16 травня 2007 року № 25 «Про розгляд заяви громадянки Г. Ф. Сидорчук щодо призначення її опікуном над неповнолітніми братом Ю. А. Сидорчуком 30.07.1991 року народження та сестрою Т. Ф. Поліщук 1997 року народження». Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування є рішення рад та виконавчих коміте-

тів сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Прокурором внесено протест на рішення невідомо якого органу. Лише зі змісту протесту та назви рішення випливає, що це рішення виконавчого комітету.

Відповідно до вимог ст. 243 СК України: опіка встановлюється над дитиною, яка не досягла чотирнадцяти років, а піклування – над дитиною у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років [71].

У тексті зазначеного протесту прокурор вказує, що на момент проведення перевірки підопічному Ю. А. Сидорчуку, 30.07.1991 року народження, виповнилося 16 років, а тому слід встановити над дитиною піклування. Хоча органом опіки та піклування не враховано вік дитини на час проведення засідання виконавчого комітету, тобто станом на 16.05.2007 року йому вже виповнилося 16 років.

Крім того, прокурор у документі не вказав, що протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурору.

Частинами 1, 2 ст. 22 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що письмовий припис про усунення порушень закону вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищестоящому у порядку підпорядкованості органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення.

Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору [51].

Водночас слід зазначити, що, незважаючи на доволі чітке розкриття у нормі Закону змісту такого акта прокурорського реагування як припис, на практиці реалізація такого повноваження прокурором інколи викликає зауваження. Так, наприклад, Рівненським транспортним прокурором внесено припис «Про усунення порушень законодавства про адміністративні правопорушення» від 28 березня 2008 року № 280 начальнику лінійного відділу на станції Рівне управління на Львівській залізниці МВС України на транспорті. В тексті документа не зазначено, ким і яке положення закону порушено, неправильно вказана власна назва установи, де проводилася перевірка – «кримі-

нальний відділ у справах неповнолітніх ЛВ на станції Рівне», замість кримінальна міліція у справах дітей лінійного відділу на станції Рівне управління на Львівській залізниці МВС України на транспорті.

Прокурором Макарівського району Київської області внесено припис № 1528 від 07 травня 2009 року сільському голові с. Колонища Макарівського району, у назві якого не зазначено про усунення яких саме порушень закону йдеться.

Млинівським міжрайонним прокурором Рівненської області внесено припис «Про усунення порушень законодавства про охорону життя і здоров'я неповнолітніх» від 2 червня 2008 року № 97 директору ДЮСШ «Колос» за матеріалами перевірки щодо факту травмування на території стадіону «Колос» неповнолітнього О. Ю. Калашникова. В даному документі прокурорського реагування вказано на порушення вимог наказу Міністерства освіти і науки України від 31 серпня 2001 року № 616, яким затверджено Положення про порядок розслідування нещасних випадків, що сталися під час навчально-виховного процесу в навчальних закладах, не зазначивши вимоги Законів України «Про освіту», «Про позашкільну освіту» та «Про охорону дитинства».

Частиною 1 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурора та його заступника наділено правом внесення такого акта реагування як подання. Згідно з наведеною нормою закону подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником до державного органу, громадської організації або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніш як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору.

Зауважимо, що поданню властиві певні ознаки, які відрізняють його від інших наглядових актів прокурора. По-перше, в переважній більшості випадків подання вносяться за наслідками перевірок виконання законів щодо різних за характером порушень і часто мають комплексний характер. Вони також можуть вноситись на підставі узагальнень прокурорської практики. По-друге, підставою для внесення подання можуть бути не лише незаконні дії, а й протиправна бездіяльність посадових осіб. По-третє, метою подання може слугувати усунення не лише порушень закону, а й причин порушень та умов, які їм сприяли. Внесення окремих з них підпорядковано виключно цій меті [111, с. 31].

Крім того, внесення подання має деякі свої особливості. Наприклад, якщо протест вноситься на незаконний акт, виданий певним органом, то внесенню подання зазвичай передують узагальнення, аналіз стану законності. В поданні прокурор не тільки вказує на факти порушень закону, а й виявляє причини, з яких це сталося і умови, які цим порушенням сприяли [165, с. 4].

Необхідними елементами подання, на думку В. Мелкумова, є: а) аналіз узагальнених даних про виявлені порушення закону; б) звернення уваги на причини та умови, що сприяли порушенню законів; в) перерахування конкретних порушників закону та осіб, які потурали їм, аналіз їх неправильних дій; г) наведення заходів, що вже були вжиті прокуратурою; д) викладення міркувань прокурора, що витікають з аналізу порушень закону стосовно заходів, реалізація яких, на його думку, повинні призвести до усунення порушень законів та обставин, що їм сприяли [136, с. 144].

Між іншим, реалізація такого повноваження прокурора як внесення подання також інколи викликає суттєві зауваження. Так, у поданні Кагарлицького міжрайонного прокурора Київської області № 1573 від 7 травня 2009 року директору Буртівського дитячого будинку «Сонечко» про усунення порушень вимог законодавства України щодо захисту житлових та майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, не вказано, ким допущено порушення. Крім того, у поданні немає попередження про адміністративну відповідальність за ст. 185–6 КУпАП у разі залишення посадовою особою без розгляду подання, а також за несвоєчасну відповідь на нього.

У поданні № 2259 від 25 жовтня 2008 року, внесеному Млинівським міжрайонним прокурором Рівненської області начальнику Млинівського РВ УМВС України в Рівненській області «Про усунення порушень вимог закону в діяльності Млинівського РВ УМВС України в Рівненській області щодо виявлення та розкриття злочинів» не зазначено, ким і яке положення закону порушено, неправильно вказана власна назва адресата.

Згідно з ч. 1 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» у разі порушення закону посадовою особою або громадянином прокурор, його заступник, залежно від характеру порушення закону, виносить мотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо цих осіб [51].

У постанові про порушення дисциплінарного провадження і провадження про адміністративне правопорушення наводяться дані, що підтверджують факт проступку, дається його юридична кваліфікація та зазначається, за якою нормою закону винуватець має нести відповідальність (ст. 148 КЗпП України), відповідна стаття КУпАП. У постанові також викладається зміст пояснення, яке дав порушник, і в разі потреби спростовується його твердження [111, с. 34].

Слід зауважити, що особливої процедури порушення кримінальної справи за результатами наглядових перевірок додержання законів щодо захисту прав і свобод дітей чинним КПК України не передбачено. На даний час порядок порушення кримінальної справи визначено у ст. 98 КПК України. Проте в умовах сучасного демократичного суспільства чинне кримінально-процесуальне законодавство України потребує суттєвих змін відповідно до загальноєвропейських принципів та стандартів побудови кримінального судочинства.

На сьогодні науковці та практики розглядають два проекти КПК України. Так, у проекті КПК України, запропонованому народними депутатами України В. Р. Мойсиком, І. В. Вернидубовим, С. В. Ківаловим та Ю. А. Кармазіним (реєстраційний номер 1233) у ч. 2 ст. 188 зазначено, що приводом до початку попередньої перевірки інформації про злочини є також безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором, судом відомостей про ознаки злочину при здійсненні своїх повноважень [166]. З наведеної норми проекту КПК України можна зробити висновок, що матеріали наглядової перевірки додержання та застосування законів, проведеної прокурором, ще не є приводом до порушення кримінальної справи, а лише приводом до початку попередньої перевірки інформації про злочини. Закріплення такої норми у проекті КПК України позитивно вплине на якість проведення дослідчих перевірок та суттєво підвищить якість матеріалів на підставі яких, у подальшому, у разі встановлення ознак злочину, прокурором буде винесено постанову про порушення кримінальної справи.

Згідно з ч. 1 ст. 205 наведеного вище проекту КПК України за результатами розгляду і перевірки заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини:

1) прокурор направляє заяву, повідомлення чи іншу інформацію про злочин для перевірки особі, яка здійснює дізнання, слідчому, або складає висновок про відсутність підстав для порушення провадження в кримінальній справі, або виносить постанову про порушення провадження у кримінальній справі;

2) особа, яка здійснює дізнання, слідчий направляє матеріали перевірки прокурору для порушення провадження у кримінальній справі або складає висновок про відсутність підстав для порушення провадження у кримінальній справі [166].

Відповідно до ч. 1 ст. 201 проекту КПК України при наявності приводів і підстав, зазначених у статтях 188 і 206 цього Кодексу, прокурор виносить постанову про порушення провадження в кримінальній справі [166].

Альтернативою зазначеному проекту КПК України є проект Кримінально-процесуального кодексу України, внесений до Верховної Ради України Президентом України (проект КПК України Президента України). Важливо зауважити, що в ч. 1 ст. 214 проекту КПК України Президента України зазначено: слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше одного дня після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування [167].

Отже, проектом КПК України, запропонованим народними депутатами України В.Р. Мойсиком, І.В. Вернидубовим, С.В. Ківаловим та Ю.А. Кармазіним, а також проектом КПК України Президента України суттєву роль у порушенні кримінальної справи відведено прокурору.

У контексті даного дослідження також потрібно звернути увагу й на ч. 2 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру», у якій зазначено, що постановою про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлено законом [51].

Отже, у разі необхідності притягнення особи до дисциплінарної або адміністративної відповідальності прокурор повинен вжити заходів для підтвердження факту дисциплінарного проступку або адміністративного правопорушення. Важливою є роль прокурорського нагляду і на етапі розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом постанови про порушення дисциплінарного провадження, або провадження про адміністративне правопорушення.

Важливим є те, що, незважаючи на непоодинокі випадки несвоєчасного розгляду документів прокурорського реагування, прокурори в тексті документів не попереджають посадових осіб, яким вони адресовані, про адміністративну відповідальність за ст. 185–6 КУпАП

у випадку залишення без розгляду протесту, припису чи подання прокурора або несвоєчасну відповідь на вказані документи прокурорського реагування [91].

Вивчення документів прокурорського реагування та їх аналіз дають змогу сформулювати низку пропозицій. Так, при підготовці документів прокурорського реагування слід мати на увазі таке: точно і повно викладати фактичні обставини правопорушень, посилаючись на Конституцію України, закони та підзаконні нормативно-правові акти; правильно обирати адресатів, враховуючи компетенцію органу чи посадової особи з усунення порушень закону і притягнення до відповідальності винних; не допускати принесення протесту у разі наявності порушень, які можуть потягнути за собою істотну шкоду, якщо не будуть негайно усунуті, необхідно вносити припис; не допускати внесення приписів замість подань, коли з огляду на масштаби порушень закону і необхідність значної затрати часу, їх неможливо усунути негайно; у резолютивній частині протесту не допускати вимог про скасування акта і приведення його у відповідність із законом. Залежно від характеру порушення та його наслідків доцільно ставити одну вимогу: або скасування акта, або приведення його у відповідність із законом. А в разі вимог припинення незаконної дії посадової особи, слід порушувати питання про поновлення порушеного права; обов'язково має бути посилення на те, що дія опротестованого акта зупиняється. Також необхідно роз'яснити в резолютивній частині протесту про порядок його розгляду відповідним органом чи посадовою особою у 10-денний строк після його надходження та про повідомлення у цей же строк прокурора про наслідки розгляду протесту.

Важливою формою захисту порушених прав дітей є звернення прокурора до суду з заявами про захист їхніх прав і законних інтересів. Так, ч. 1 ст. 36–1 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом [51]. Виходячи зі змісту частини 2 наведеної статті, можна зробити висновок, що неможливість дитини через свій вік захистити свої права та інтереси є підставою для звернення прокурора до суду на її користь.

На думку І. Байкіна, прокурору при пред'явленні заяв на захист інтересів неповнолітнього достатньо лише обґрунтувати неможливість

самостійного звернення неповнолітнього до суду. Автор зазначає, що незвернення батьків (осіб, що їх замінюють) до суду на захист інтересів неповнолітнього не перешкоджає прокурору пред'явити відповідний позов для захисту прав дитини, нездатної реалізувати порушене право на захист з причини залежності від законного представника [168, с. 28].

Врегулюванню окремих особливостей участі прокурора у цивільному процесі присвячено ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України). Так, відповідно до ч. 2 ст. 45 ЦПК України прокурор здійснює у суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії цивільного процесу [169].

Попри те, що норми чинного законодавства доволі чітко врегульовують особливості участі прокурора у цивільному судочинстві з метою захисту прав і законних інтересів дітей, доцільно дослідити окремі особливості такої діяльності прокурора.

Зокрема, слід звернути увагу на процес усиновлення дитини, оскільки зазначені особи до 18 років (через вікові обмеження) не в змозі повною мірою відстоювати свої права, свободи та інтереси.

Відповідно до ст. 207 СК України усиновленням є прийняття усиновлювачем у свою сім'ю особи на правах дочки чи сина, що здійснене на підставі рішення суду, крім випадку, передбаченого статтею 282 СК України. Усиновлення дитини провадиться у її найвищих інтересах для забезпечення стабільних та гармонійних умов її життя [71].

Відповідно до ст. 251 ЦПК України заява про усиновлення дитини або повнолітньої особи, яка не має матері, батька, або була позбавлена їхнього піклування, подається до суду за місцем їх проживання [169].

У ч. 1 ст. 253 ЦПК України зазначається, що суддя під час підготовки справи про усиновлення дитини, до розгляду вирішує питання про участь у ній як заінтересованих осіб відповідного органу опіки та піклування, а у справах, провадження в яких відкрито за заявами іноземних громадян, – уповноваженого органу виконавчої влади. Згідно з ч. 1 ст. 254 ЦПК України суд розглядає справу про усиновлення дитини за обов'язковою участю заявника, органу опіки та піклування або уповноваженого органу виконавчої влади, а також дитини, якщо вона за віком і станом здоров'я усвідомлює факт усиновлення, з викликом заінтересованих та інших осіб, яких суд визнає за потрібне допитати [169].

Як бачимо, чинним ЦПК України обов'язковість участі прокурора у розгляді справи про усиновлення дітей іноземцями не передбачено.

Натомість у п. 8.2 наказу Генерального прокурора України «Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень» від 26 листопада 2006 року № 6 гн зазначено: забезпечити участь прокурорів за своєю ініціативою при розгляді судами справ про усиновлення дітей іноземцями [170]. Крім того, п. 7.1 наказу № 3/1 гн також передбачено обов'язкову участь прокурора у розгляді справ про позбавлення батьківських прав, відібрання дитини від батьків або одного з них без позбавлення батьківських прав, усиновлення дітей іноземними громадянами [3].

Слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 292 ЦПК України сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права та обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково [169].

Таким чином, необхідність участі прокурора у розгляді справи про усиновлення обумовлюється: неможливістю через особливості правового статусу дитини повною мірою відстоювати нею свої права, свободи та інтереси у суді, особливо, якщо вона за станом здоров'я не усвідомлює факту усиновлення; наявністю у прокурора широких повноважень з нагляду за додержанням прав, свобод та інтересів дитини, а також норм чинного процесуального законодавства під час розгляду справи про усиновлення; можливістю за наявності підстав апеляційного оскарження прийнятого судом рішення про усиновлення.

Слушною є позиція О. Грабовської, яка обґрунтовує висновок про необхідність участі прокурора в справах про усиновлення дітей іноземними громадянами. Науковець також зазначає, що прокурор у цьому разі виступає як суб'єкт давання висновку, в основу якого прокурор повинен покласти: 1) аналіз складу осіб, залучених до участі у справі; 2) аналіз юридично значущих обставин з точки зору підтвердження чи спростування належними, допустимими, достатніми доказами; 3) висновок про можливість задоволення (або незадоволення) заяви про встановлення усиновлення [171, с. 5].

Отже, з метою забезпечення прав, свобод та інтересів дітей у справах про усиновлення ч. 1 ст. 254 ЦПК України доцільно викласти у такій редакції: «Суд розглядає справу про усиновлення дитини за обов'язковою участю заявника, прокурора, органу опіки та піклування або уповноваженого органу виконавчої влади, а також дитини, якщо вона за віком і станом здоров'я усвідомлює факт уси-

новлення, з викликом заінтересованих та інших осіб, яких суд визнає за потрібне допитати».

Частина 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» визначає загальні повноваження прокурора з реагування на порушення закону при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням закону. Однак у чинному законодавстві України закріплено деякі специфічні повноваження прокурора з реагування на порушення прав і свобод дітей. Виходячи з викладеного, вважаємо за необхідне дослідити окремі повноваження прокурора з реагування на виявлені порушення, а також сформулювати пропозиції щодо внесення змін та доповнень у деякі чинні нормативно-правові акти.

Аналізуючи зміст статей 20–24 Закону України «Про прокуратуру», можна зробити висновок, що перелік засобів реагування прокурора по-перше, є актуальним у контексті виявлення порушень закону щодо захисту прав і свобод дітей, по-друге, є вичерпним.

Проте, важливо зазначити, що повноваження прокурора з реагування на порушення прав і свобод дітей містяться й у інших нормативно-правових актах. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 170 СК України у виняткових випадках, при безпосередній загрозі життю або здоров'ю дитини, орган опіки та піклування або прокурор мають право постановити рішення про негайне відібрання дитини від батьків [71].

У цьому разі орган опіки та піклування зобов'язаний негайно повідомити прокурора та у семиденний строк, після постановлення рішення, звернутися до суду з позовом про позбавлення батьків (чи одного з них) батьківських прав або про відібрання дитини від матері, батька без позбавлення їх батьківських прав. З таким позовом до суду має право звернутися прокурор.

Слід нагадати, що наведена норма має велике значення, оскільки дозволяє оперативню, тобто з найменшою витратою часу, вжити заходів до припинення порушень прав і свобод дитини. Правовий сенс відібрання дитини за ст. 170 СК України полягає в екстреності прийняття рішення на захист дитини, коли зволікання може призвести до смерті дитини, тяжкої хвороби чи каліцтва. Постановлення такого рішення є доцільним у ситуаціях, коли через доволі довгу судову процедуру життя дитини може бути не врятованим, тому потрібні надзвичайні заходи [172, с. 260].

Існує думка, що позбавлення батьківських прав завжди є результатом протиправної, винної поведінки. Відібрання ж дитини

не пов'язується з протиправною поведінкою: загроза життю та здоров'ю дитини може бути результатом психічної хвороби, відкритої форми туберкульозу чи захворювання на СНІД, важких житлових умов тощо. Відібрання дитини можливе тоді, коли умови проживання дитини суд оцінить як небезпечні для неї. Оцінювання умов проживання дитини – виключна компетенція суду [172, с. 260–261].

Наведена стаття потребує доопрацювання, оскільки має деякі прогалини, у зв'язку з чим створюються передумови для виникнення проблем під час застосування таких повноважень органом опіки та піклування або ж прокурором. Зокрема, потребує з'ясування форма такого рішення, спосіб та критерії визначення, а також фіксації безпосередньої загрози для життя або здоров'я дитини.

Передусім слід зауважити, що загроза – це можливість або неминучість чогось небезпечного, прикрого, тяжкого для кого-, чого-небудь; те, що може заподіювати яке-небудь зло, якусь неприємність [55, с. 293]. Загроза життю та здоров'ю дитини може бути наслідком дії або ж бездіяльності. Наприклад, у разі неналежного виконання батьками своїх обов'язків, передбачених ч. 2 ст. 150 СК України, відповідно до якої батьки зобов'язані піклуватися про здоров'я дитини, її фізичний, духовний та моральний розвиток. Крім того, загроза може проявлятися у можливості завдання як фізичної, так і моральної шкоди здоров'ю дитини [71].

Загрозу життю та здоров'ю доцільно зафіксувати лікарським актом, у випадку ж неможливості складання його у найкоротший термін, допустимим буде складання акта за участю двох або більше свідків, де потрібно зафіксувати відповідні дані та ознаки, згідно з якими зроблено висновок про загрозу життю або здоров'ю дитини.

Відповідно до ч. 1 ст. 170 СК України суд може постановити рішення про відібрання дитини від батьків або одного з них, не позбавляючи їх батьківських прав, у випадках, передбачених пунктами 2–5 ч. 1 ст. 164 СК України, а також в інших випадках, якщо залишення дитини у них є небезпечним для її життя, здоров'я і морального виховання [71].

На жаль, чинне законодавство не надає визначення морального виховання, однак, наприклад, у Концепції національного виховання студентської молоді, затвердженій рішенням Колегії Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Концепції національного виховання студентської молоді» від 25 червня 2009 року (протокол

№ 7/2–4) зазначено, що одним з основних напрямів національно-виховної діяльності є моральне виховання, яке містить:

- формування почуття власної гідності, честі, свободи, рівності, працелюбності, самодисципліни;
- формування моральної культури особистості, засвоєння моральних норм, принципів, категорій, ідеалів суспільства на рівні власних переконань;
- становлення етики міжетнічних відносин та культури міжнаціональних стосунків [173].

Отже, як бачимо, загроза моральному вихованню дитини не передбачено законодавцем у якості підстави для постановлення рішення про негайне відібрання дитини від батьків згідно з ч. 2 ст. 170 СК України, тобто можна припустити, що така підстава визнана законодавцем як така, що не завдає значної шкоди дитині [71].

Покладення на орган опіки та піклування обов'язку негайно повідомити прокурора є цілком виправданим та логічним, оскільки прокурор, отримавши таке повідомлення, має змогу швидко оцінити законність прийнятого рішення, виходячи з дотримання прав дитини та прав батьків або інших осіб, з якими вона проживає. Реагування ж прокурора на виявлені порушення при постановленні рішення органом опіки та піклування про негайне відібрання дитини від батьків повинно здійснюватися шляхом опротестування незаконно винесеного рішення, оскільки відповідно до частин 2, 3 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» у протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність до закону, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Крім того, протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження.

Однак слід підкреслити, що виходячи зі змісту наведеної статті Сімейного кодексу України, залишається незрозумілим місце тримання дитини, з моменту постановлення органом опіки та піклування або прокурором рішення про негайне відібрання дитини від батьків до постановлення судом рішення про позбавлення батьків, чи одного з них, батьківських прав або про відібрання дитини від матері, батька без позбавлення їх батьківських прав.

У такому разі, вважаємо за потрібне, звернутися до Правил опіки та піклування, затверджених наказом 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 травня 1999 року № 34/166/131/88 (Правила опіки та піклування), де в абзаці 2 п. 2.6 вказано, що установами і місцями тимчасового влаштування неповнолітніх є: сім'ї громадян, які погодились утримувати дитину до визначення її подальшої долі; навчально-виховні заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; притулки для неповнолітніх [174].

Отже, відібрання дитини за рішенням органу опіки та піклування чи прокурора – це тимчасовий засіб захисту прав дитини. Тривалим засобом захисту прав дитини буде рішення суду. Якщо суд відмовив у задоволенні позову про позбавлення батьківських прав чи позову про відібрання дитини, рішення органу опіки та піклування або прокурора про відібрання дитини має вважатися таким, що втратило чинність. Відповідно, дитина має бути повернута тому, з ким вона проживала [172, с. 261].

Цілком виправданим є положення п. 7.1 наказу № 3/1 гн, у якому передбачено обов'язкову участь прокурора у розгляді справ про позбавлення батьківських прав, відібрання дитини від батьків або одного з них без позбавлення батьківських прав, усиновлення дітей іноземними громадянами [3].

У контексті даного дослідження заслуговує на увагу й зміст ст. 13 Закону України «Про попередження насильства у сім'ї». Так, згідно з частиною 1 вказаної статті особі, яка вчинила насильство в сім'ї, після отримання офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, дільничним інспектором міліції або працівником кримінальної служби у справах дітей за погодженням з начальником відповідного органу внутрішніх справ і прокурором може бути винесений захисний припис [175]. Порядок винесення та форма такого припису визначені Інструкцією щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, затверджена спільним наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ України від 7 вересня 2009 року № 3131/386 (Інструкція) [176].

Значимо, що відповідно до абзацу 2 п. 1.2 Інструкції насильство в сім'ї – це будь-які умисні дії фізичного, сексуального, психологіч-

ного чи економічного спрямування одного члена сім'ї по відношенню до іншого члена сім'ї, якщо ці дії порушують конституційні права і свободи члена сім'ї як людини та громадянина і наносять йому моральну шкоду, шкоду його фізичному чи психічному здоров'ю [176].

Обов'язковою умовою винесення захисного припису є наявність у члена сім'ї, який вчинив насильство в сім'ї, раніше отриманого ним офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, яке було винесене за умови відсутності в його діях ознак злочину, службою дільничних інспекторів міліції або кримінальною міліцією у справах дітей та було повідомлено йому під розписку (ч. 1 ст. 10 Закону України «Про попередження насильства у сім'ї») [175].

Важливо також зазначити, що відповідно до наведеної норми закону прокурор не наділений правом винесення захисного припису. Однак, надання такого права прокурору є доцільним, оскільки, здійснюючи наглядову перевірку, прокурор може самостійно виявити факт вчинення насильства в сім'ї. Крім того, згідно з вимогами п. 2 ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань, гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина [51].

Тож пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 13 Закону України «Про попередження насильства у сім'ї» абзацом другим, який викласти у такій редакції: «Прокурор має право внесення захисного припису у разі безпосереднього виявлення ним факту вчинення насильства у сім'ї».

Частина 2 ст. 13 Закону України «Про попередження насильства у сім'ї» визначає, що захисний припис не підлягає погодженню у разі наявності в діях особи, яка вчинила насильство в сім'ї, ознак злочину, тобто таких чотирьох обов'язкових складових як: суспільна небезпечність, винність, протиправність та карність діяння [177, с. 77]. Крім того, одночасно з внесенням захисного припису необхідним є вирішення питання про порушення кримінальної справи, згідно з вимогами ст. 97 КПК України.

Захисний припис відповідно до положень ч. 3 ст. 13 Закону України «Про попередження насильства у сім'ї» може бути винесений до осудної особи, яка на момент винесення захисного припису досягла 16-річного віку [175]. Важливо зазначити: стан осудності – це норма, типовий стан психіки людини, характерний для її певного віку,

тому він зазвичай презумується. На практиці питання про необхідність доведення осудності виникає тільки тоді, коли є сумніви у психічній повноцінності особи, яка вчинила передбачене кримінальним законом суспільно небезпечне діяння [177, с. 56]. Цілком зрозуміло, що вирішення питання про осудність чи неосудність особи – це доволі тривалий у часі процес. Отже, у разі підозри щодо наявності певних психічних розладів в особі, яка вчинила насильство у сім'ї, з метою захисту прав дитини доцільним є вирішення питання про її відібрання згідно з вимогами ст. 170 СК України, оскільки норма статті не містить прив'язки до психічного стану особи, з якою проживає дитина.

На думку Г. Бровіна, застосування актів прокурорського реагування під час здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх тісно пов'язано з таким поняттям як «прокурорський розсуд», під яким розуміється сформоване у його свідомості об'єктивне переконання про достовірність висновків, що стосуються наявності або відсутності деліктних правовідносин, про вибір найбільш ефективною, оптимальною форми реагування на виявлені порушення законності. На формування прокурорського розсуду безпосередньо впливають фактичні обставини, події, явища, вимоги закону, загальна (політична та юридична) ерудиція працівника прокуратури [178, с. 19]. Зазначена позиція є справедливою й у разі погодження прокурором актів, винесених іншими державними органами.

Винесені документи прокурорського реагування, безумовно, повинні відповідати загальним вимогам, що ставляться до такого виду письмових рішень прокурора. Зокрема, ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» визначає, що у протесті, поданні, приписі або постанові прокурора обов'язково зазначається, ким і яке положення Закону порушено, в чому полягає порушення, що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до його усунення.

До слова, М. Руденко зауважує, що при очевидних порушеннях прав громадян, прокурор вказує винній стороні на допущене нею порушення та пропонує їй добровільно поновити порушене право. Цієї простої процедури достатньо для «мирного» розв'язання більшості правових суперечностей в інтересах обох сторін. Така процедура має потенціал, здатний призвести до поновлення порушених прав найбільш швидким, економічним та моральним шляхом. Так, «швидкість» обумовлена тим, що для розгляду вимог прокурора передбачені стислі строки. «Економічність» досягається внаслідок малого

обсягу перевірочних дій, які зазвичай обмежуються витребуванням пояснень від порушника, а також правового акта, який суперечить закону. Основу «моральності» становить усвідомленість порушником своєї вини та бажання добровільно відшкодувати заподіяну шкоду. У разі неочевидних порушень прав громадян використовується така сама процедура, але захист може мати місце тільки у двох випадках: коли громадянин з поважної причини неспроможний захистити себе, звертаючись до суду, а також коли внаслідок одного з порушень зачіпаються права багатьох громадян [120, с. 56].

Крім того, В. Долежан та М. Косюта слушно зазначають, що важливим питанням підвищення рівня правозахисної діяльності прокуратури є використання (а точніше – невикористання) міжнародно-правових актів у царині прав людини. Посилання на ці акти, так само як і на рішення Європейського суду з прав людини, в документах прокурорського реагування не робляться, що певною мірою применшує переконливість документів [65, с. 61].

Отже, вважаємо, посилання на такі міжнародні акти є доцільним, оскільки акти прокурорського реагування матимуть більш високий переконуючий та виховний вплив. А наведення в документах прокурорського реагування таких норм сприятиме підвищенню авторитету органів прокуратури та створюватиме імідж як органу, де на захисті прав і свобод дитини стоять справжні професіонали своєї справи.

Окремого розгляду потребує й питання ефективності прокурорського нагляду та засобів реагування на виявлені порушення. Так, ефективність нагляду, здійснюваного прокурором, означає прагнення прокурора не лише встановити конкретне порушення закону стосовно соціально-економічних прав громадянина, а й створити умови, що унеможливають такі порушення в майбутньому. Прокурор не може обмежитися лише внесенням протесту, припису, подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, але необхідно взяти під «особистий контроль» хід усунення порушень закону. Тільки за таких умов нагляд буде ефективним та дасть бажаний результат [179, с. 253].

Ефективним прийнято вважати все те, що призводить до бажаних наслідків і тому є дієвим. Бажаний результат співпадає з метою. Отже, ефективність є досягнення мети. А ступінь (рівень) ефективності визначається ступенем досягнення цієї мети [163, с. 21]. Ефективність (дієвість, результативність) прокурорського нагляду визначається як

найбільш успішне, з мінімальною витратою часу та процесуальних засобів виконання прокурором завдань зі зміцнення законності, ліквідації злочинності та усунення причин, що її породжує [180, с. 82].

Дуже важливо, щоб прокурор постійно був поінформований, як усуваються виявлені порушення законів, а також причини та умови, що їм сприяли. По-перше, це дисциплінує керівників підприємств або організацій, а по-друге, прокурор бачить результати своєї роботи, переконується у її ефективності та значущості [112, с. 53].

Перевірки результативності актів прокурорського реагування особливо важливі у випадках, коли прокурори ставлять питання про порушення законів або їх незадовільному виконанні органами відомчого контролю, оскільки призначення останніх – забезпечення дотримання законності у всіх сферах суспільного життя [181, с. 12].

М. Руденко та С. Стоць вважають, що досудовий захист прав громадян із застосуванням елементів прокурорського нагляду слід передбачити в новій редакції Закону України «Про прокуратуру». Адже наша судова система недостатньо розвинута і не в змозі розглядати ту величезну кількість конфліктних правових ситуацій, які розглядаються сьогодні в органах прокуратури. Крім того, дослідники цієї проблеми зазначають, що треба зберегти арсенал основних документів прокуратури, із застосуванням яких вона реалізовує свої повноваження, як-то: подання, постанова, вказівка, вимога та інші з визначенням у законі їх призначення, юридичної сили, в тому числі при захисті прав громадян [120, с. 55].

У контексті даного підрозділу вважаємо за доцільне розглянути й можливість надання Генеральному прокурору України права законодавчої ініціативи, оскільки прокуратура в силу своїх конституційних обов'язків є єдиним державним органом, який працює з величезним масивом правових норм. Так, згідно з чинним законодавством Генеральний прокурор України не має права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, адже ст. 93 Конституції України містить вичерпний перелік суб'єктів, яким надано таке право. Такими суб'єктами є Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України.

Варто зауважити, що відповідно до ч. 1 ст. 89 Конституції України Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради

України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів.

Частина 5 ст. 89 Конституції України передбачає, що організація та порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом. Останнім є Закон України «Про комітети Верховної Ради України», відповідно до ст. 4 якого комітети Верховної Ради України при здійсненні повноважень взаємодіють з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, їх посадовими особами, які зобов'язані сприяти комітетам Верховної Ради України у здійсненні покладених на них повноважень, реагувати відповідно до закону на їх звернення та рекомендації.

Отже, виходячи з вказаної вище норми Закону України «Про комітети Верховної Ради України» можна зробити висновок, що на даний час органи прокуратури України входять до кола суб'єктів, з якими комітети Верховної Ради України вступають у відносини, змістом яких може бути обговорення, внесення пропозицій та консультування щодо прийняття нових норм закону або ж редагування вже чинних. Таким чином, участь органів прокуратури України у процесі законотворення на даний час має дорадчий, консультативний характер [182].

За таких умов доцільним є надання права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України Генеральному прокурору України. Зокрема, такої позиції дотримується М. Якимчук, зазначаючи, що необхідно у ч. 1 ст. 93 Конституції України до кола суб'єктів законодавчої ініціативи включити і Генерального прокурора України, оскільки в органах прокуратури концентрується вся інформація про стан законності в країні, недоліки правового регулювання тих чи інших суспільних відносин, численні матеріали про практику застосування законів [183, с. 11]. Цю позицію поділяють такі науковці як Г. Середя [184, с. 5] та О. Мудра [185, с. 7].

Таким чином, надання права законодавчої ініціативи Генеральному прокурору України обумовлюється тим, що відповідно до Закону України «Про прокуратуру», прокуратура України є єдиною централізованою системою, яку очолює Генеральний прокурор України, який, крім того, представляє її у зносинах з державними інституціями. Тому така позиція є цілком прийнятною.

Слід також зауважити, що надання Генеральному прокурору України права законодавчої ініціативи є актуальним з кількох причин. По-перше, кадри органів прокуратури – це професійні юристи, які під час виконання своїх службових обов'язків постійно працюють з чинним законодавством України, яким регулюється значна кількість суспільних відносин, зокрема відносин щодо захисту прав і свобод дітей. По-друге, виконуючи функції, покладені на органи прокуратури, оперативні працівники узагальнюють практику застосування норм законодавства, визначають причини та умови, що сприяють порушенням законів, а також аналізують їх. По-третє, враховуючи, що наглядові повноваження Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів поширюються на доволі широке коло суб'єктів, які під час виконання своїх функцій вступають у правовідносини різного характеру, прокурорсько-слідчі працівники мають можливість оперативно виявляти колізійні та неефективні норми, що містяться у чинних законах, у тому числі й тих, що спрямовані на захист прав і свобод осіб до 18 років.

Отже, підсумовуючи викладене вище, пропонуємо внести відповідні зміни до Конституції України, Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Регламент Верховної Ради України та інші нормативно-правові акти, у яких наведено перелік суб'єктів, яким належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Так, зокрема ч. 1 ст. 93 Конституції України пропонуємо викласти у такій редакції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України та Генеральному прокурору України».

Крім того, реагування прокурора на виявлені порушення при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей має свої особливості, які потрібно враховувати при виконанні своїх конституційних обов'язків та широко використовувати всі надані повноваження, з метою найефективнішого захисту й відновлення порушених прав найбільш вразливої категорії громадян нашої країни.

РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ ЗІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОВАХІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ

3.1. Поняття, значення та структурні елементи організації роботи прокуратури із захисту прав і свобод дітей

Від правильної організації роботи залежить ефективність виконання будь-якої діяльності. Не виняток й організація роботи органів прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Так, поєднання наукових рекомендацій, а також практичних напрацювань дасть змогу швидко та якісно виконувати покладені завдання у цій сфері.

Організація роботи має розглядатися як основний і найважливіший чинник забезпечення виконання прокуратурою закріплених за нею Конституцією України функцій. Взаємозв'язок організаційно-управлінської діяльності та здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, інших завдань вимагає постійного вдосконалення [186, с. 8].

Надаючи визначення поняттю «організація роботи прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей» обов'язково необхідно, по-перше, враховувати суттєві ознаки такої діяльності як організація роботи, по-друге, особливості прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

3.1. Поняття, значення та структурні елементи організації роботи...

Отже, вважаємо за доцільне спочатку проаналізувати низку існуючих поглядів щодо поняття «організація роботи» та виділити його складові елементи. Так, у довідковій літературі вказано, що організація – це об'єднання, союз держав; група осіб, що становить колектив, єдине ціле; налагодження, впорядкування, приведення чогось до системи; одна з найважливіших функцій управління в суспільстві, на виробництві тощо; усталений взаємозв'язок елементів системи, частин цілого, їхня внутрішня впорядкованість, узгодженість відповідно до структури системи [187, с. 581].

Філософська довідкова література дає визначення поняттю «організація» (від франц. organization) – це форма усталеного взаємозв'язку елементів системи відповідно до законів її існування; процес або стан упорядкування, будова, тип функціонування системи. Елементи системи в організації розглядається переважно з боку його функціонування [56, с. 453].

Потрібно також звернути увагу й на те, що процес організації (в соціології організації) пов'язаний з об'єднанням та регламентацією поведінки та діяльності людей і груп у процесі взаємодії та здійснення спільної діяльності. Йдеться про забезпечення певного рівня «соціального порядку» або «злагоди». Організація як окрема функція управління пов'язана зі створенням умов цілodosягнення наряду з такими функціями як цілеполагання, планування, координація та контроль [188, с. 114].

На думку Л. Коваля, термін «організація», серед іншого, може означати певну діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов'язків, налагодження сталих зв'язків, координацію тощо. Нарешті організація – це явище, фактор, а, відповідно, поняття і категорія, протилежні дезорганізації, неупорядкованості, невизначеності, хаосу [189, с. 19].

Таким чином, можна виділити наступні складові елементи загального поняття «організація». Передусім це діяльність (тобто систематичне вчинення активних дій), яка об'єднує та регламентує поведінку людей та/або груп у процесі взаємодії та здійснення спільної діяльності, спрямованої на досягнення певної мети.

Розглянемо погляди вчених щодо поняття «організація роботи прокуратури» та проаналізуємо їх. Так, М. Якимчук та І. Європіна пропонують під організацією роботи в органах прокуратури розуміти комплекс (систему) заходів і дій, спрямованих на раціональний роз-

поділ прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення та підтримання належних умов праці й організаційного порядку, а так само й нормального психологічного клімату в колективі з тим, щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури з реалізації завдань, функцій і повноважень, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, зокрема в наказах і вказівках Генерального прокурора України [190, с. 19].

На думку В. Гусарова, організація роботи в статичній – це комплекс заходів, спрямованих на раціональний поділ праці, створення й підтримання організаційного ладу, належних умов праці, здорової психологічної атмосфери в колективі. Динамічний бік утворює повсякденна процесуальна та непроцесуальна діяльність міськрайпрокурорів, вищих прокурорів, яка пов'язана з постановкою перед підлеглими завдань і надання конкретних завдань, контролем за їх виконанням, оцінкою проведеної роботи [191, с. 3–4].

І. Марочкін та О. Толочко зазначають, що організацію роботи слід розглядати у двох аспектах. Згідно з першим, – це комплекс заходів, спрямованих на раціональний розподіл праці, створення її належних умов і підтримку організаційного порядку, здорової психологічної атмосфери в колективі.

До другого ж аспекту вчені відносять повсякденну процесуальну й непроцесуальну діяльність прокурора, пов'язану з постановкою перед підлеглими конкретних завдань, контролем за їх виконанням і оцінкою здійсненої роботи. Динамічний аспект організації роботи прокуратури охоплює також суть оперативного керівництва роботою працівників прокуратури [192, с. 5].

З позиції останнього наведеного погляду науковців на організацію роботи, можна зробити висновок про те, що до першого аспекту організації роботи належить видання прокурором наказу про розподіл обов'язків з урахуванням особистих ділових та морально-психологічних якостей працівників. До другого ж аспекту належить діяльність з оперативного вирішення окремих організаційних питань, що виникають під час здійснення прокурорського нагляду. Наприклад, прокурор може доручити підлеглому працівнику провести перевірку щодо скарги, що надійшла до прокуратури або за завданням прокуратури вищого рівня.

Однак у наведеному визначенні поважних вчених не виділено такого важливого елемента як суб'єкти організації роботи. З цієї позиції

доцільно звернути увагу на визначення «організація роботи», запропоноване С. Таранушичем. Зокрема, вчений, досліджуючи організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури, під організацією роботи природоохоронного прокурора пропонує розуміти сукупність різноманітних за формами та правовими наслідками дій відповідних суб'єктів (зазвичай владних (керівних, вищестоящих – вищих)), які здійснюються з метою забезпечення, упорядкування, узгодження та координації її діяльності [193, с. 152].

Значимо, що організація роботи міськрайпрокуратури з «загального нагляду» може бути визначена як сукупність заходів і дій прокурора з упорядкування, доведення до належного співвідношення всіх елементів «загальнонаглядової» роботи з метою досягнення максимального можливого результату з виявлення та усунення порушень закону [191, с. 14].

У контексті даного авторського дослідження вважаємо за необхідне визначити суб'єктів організації роботи, оскільки вони є складовим елементом поняття «організація роботи прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей».

Так, суб'єктів, які організують роботу в органах прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, умовно можна поділити на суб'єктів, які:

– здійснюють загальну організацію роботи з нагляду за додержанням законів (Генеральний прокурор України, заступники Генерального прокурора України, прокурори областей та прирівняні до них прокурори, керівники структурних підрозділів апаратів прокуратур, міські, районні, міжрайонні та інші прирівняні до них прокурори);

– безпосередньо організують роботу з нагляду за додержанням законів (наприклад, керівники підрозділів захисту прав і свобод дітей; старші помічники, помічники прокурора області та прирівняного до нього прокурора з питань захисту прав і свобод дітей);

– організують власну наглядову діяльність (старші помічники, помічники прокурора тощо).

Варто також підкреслити, що організація роботи здійснюється при чіткій взаємодії як окремих працівників, так і підрозділів органів прокуратури.

Розглядаючи суб'єктів певної діяльності, обов'язково доцільно звернути увагу й на об'єкт такої діяльності. Так, об'єктом організації роботи буде безпосередня діяльність оперативних працівників проку-

ратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей або ж така, що тісно з нею пов'язана або забезпечує виконання наглядової функції.

Доцільно звернути увагу на погляди Є. Єргашева щодо організації роботи в органах прокуратури. Так, вчений під нею пропонує розуміти діяльність взаємопов'язаних між собою співробітників прокуратури, що ґрунтується на ієрархії та розподілі праці, спрямована на оптимізацію функцій органів прокуратури та реалізацію поставлених завдань [194, с. 25]. Зазначаючи, що діяльність з організації роботи в органах прокуратури ґрунтується на ієрархії та розподілі праці науковець тим самим у запропонованому ним визначенні виділив принципи такої діяльності. Звісно, без чіткого дотримання дисципліни праці при виконанні покладених функцій на органи прокуратури та розподілі обов'язків між працівниками неможливе ефективне здійснення прокурорського нагляду.

Виходячи з наведених вище поглядів на поняття «організація роботи в органах прокуратури» до принципів такої діяльності слід віднести:

- 1) раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій оперативних працівників;
- 2) створення та підтримання належних умов праці й організаційного порядку (здорової психологічної атмосфери в колективі тощо);
- 3) дисципліну праці (контроль з боку прокурора за виконанням конкретних завдань підлеглими працівниками та оцінка здійсненої ними роботи);
- 4) упорядкування та приведення в належне співвідношення всіх елементів організації прокурорської роботи.

Разом з тим, організовуючи роботу з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, необхідно також враховувати пріоритетність захисту прав і свобод зазначених осіб. Так, наприклад, відповідно до п. 4 наказу № 3 гн прокурорів усіх рівнів зобов'язано у ході організації та проведення перевірок основну увагу, серед іншого, звертати на захист прав і свобод громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права і свободи, а також осіб, які потребують державної підтримки та допомоги [2]. Звісно, до наведеної категорії належать і діти.

Важливо зазначити, як і будь-яка інша діяльність, організація роботи прокуратури здійснюється за допомогою певних засобів, повний

перелік яких, на жаль, нормативно не визначений. Передусім ідеться про такі засоби, в яких виражено волю суб'єкта організації роботи. Так, наприклад, у п. 7 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» закріплено, що Генеральний прокурор України відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції.

Виходячи з наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року № 1 гн (наказ № 1 гн) можна зробити висновок, що такими засобами є накази та інші документи з питань організації роботи [195].

Слід також зауважити, що в самій постановці організації закладені величезні резерви підвищення ефективності діяльності. В ряді випадків вдосконалення організації роботи районної (міської) прокуратури не вимагає правового регулювання, і в цілому є великий простір для місцевої ініціативи, від якої залежить впровадження в роботу всього нового, що відкрите наукою [196, с. 44].

Підбиваючи підсумки дослідження, проведеного у контексті даного параграфа, під організацією роботи прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей пропонуємо розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється за допомогою визначених засобів з додержанням властивих їй принципів, при взаємодії структурних підрозділів та окремих працівників прокурорської системи з метою оптимізації захисту прав і свобод дітей.

Якщо говорити про значення організації роботи, потрібно пригадати вислів А. Мудрова, який зазначав, що можна навести багато прикладів, коли саме через слабку, а часом і немілу організацію роботи має місце неналежне виконання покладених на органи прокуратури завдань. Не раз доводилося зустрічатися з фактами, коли, здавалося б, проведено чимало необхідних організаційних і практичних заходів, але стан роботи не задовольняє, бажаних результатів не досягнуто, намічені справи так до кінця і не доведено. А все це свідчить про їх формальне проведення, відсутність дійового контролю за їх виконанням [186, с. 8].

Необхідно також мати на увазі, що організація роботи в органах прокуратури має вирішальне значення для вдосконалення й оптимізації прокурорської діяльності, яка на сьогодні залишається досить багатогранною за обмежених штатних можливостей [196, с. 44].

Досліджуючи питання структурних елементів організації роботи прокуратури зі здійснення нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, необхідно зауважити, що єдиного погляду з цього питання немає ні в теорії управління, ні в теорії прокурорської діяльності.

Зокрема, В. Плішкін з-поміж елементів організаційної діяльності виділяє такі: створення конкретних соціальних систем (формування їх функціональної та організаційної структур); обґрунтування штатної чисельності; підбір та розстановку кадрів; інформаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення; взаємодію [197, с. 97].

М. Говоруха, розглядаючи організацію роботи прокурора, виділяє два основних елементи: 1) раціональний розподіл праці у прокурорському колективі; 2) забезпечення взаємодії оперативних працівників цього колективу [198, с. 45]. Наведена позиція автора є дещо звуженою, оскільки поза увагою залишені такі елементи як планування, аналітична діяльність, контроль виконання оперативними працівниками покладених на них обов'язків та планових заходів, облік виконаної роботи тощо.

Дещо іншими є погляди В. Кулакова на елементи організації роботи прокурора. Так, вчений вважає, що основними елементами організації праці в органах прокуратури є: розподіл прокурорської праці, планування, контроль за виконанням, оцінка ефективності зробленої роботи [199, с. 7].

Ширшими є погляди Л. Давиденка та П. Каркача на елементи організації роботи. На думку науковців, основними елементами організації роботи в органах прокуратури є: розподіл прокурорської роботи та службових обов'язків, створення та підтримання в органах прокуратури організаційного порядку, планування роботи; визначення системи контролю за її виконанням та інші заходи організаційного характеру [200, с. 13].

Інші дослідники до структурних елементів організації відносять: визначення мети та завдань; розробку системи заходів для реалізації мети та поділ завдань на окремі види робіт усередині організації; інтеграцію окремих видів робіт у відповідних підрозділах, які могли б їх координувати різними засобами, включаючи і формальну ієрархічну структуру; мотивацію, взаємодію, поведінку, погляди членів організації, які частково визначаються заходами, спрямованими на реалізацію її цілей, а частково містять випадковий, особистий характер;

прийняття рішень, інформаційні потоки, контроль, заохочення і стягнення; єдина організаційна система, яка розуміється не як особлива, додаткова ознака, а як внутрішня узгодженість, що має бути досягнута між усіма вказаними елементами організації [201, с. 185].

М. Якимчук та І. Європіна виділяють такі основні елементи організації прокурорської роботи: 1) розподіл обов'язків; 2) прогнозування; 3) планування; 4) контроль виконання; 5) аналіз й оцінка виконаної роботи. Крім того, виділяються додаткові елементи, зокрема організація роботи з кадрами, організація роботи щодо виявлення й поширення позитивного (передового) досвіду роботи; систематизація чинних нормативно-правових актів, діловодство, забезпечення належного рівня трудової дисципліни, нормального психологічного клімату тощо [190, с. 17].

Досліджуючи організаційні аспекти здійснення прокурорського нагляду за охороною довкілля, В. Бабенко та М. Руденко виокремлюють такі її елементи: підбір, розміщення, підвищення кваліфікації прокурорських кадрів; забезпечення способами збору екологічної інформації; аналіз інформації та її оцінку; планування роботи та контроль виконання; об'єднання зусиль оперативного складу з метою досягнення найкращих кінцевих результатів у плані зміцнення екологічної законності; систематизацію екологічного законодавства; первинний облік виконаної роботи; статистичну звітність; визначення ефективності прокурорської діяльності [202, с. 150].

С. Таранушич у своєму дисертаційному дослідженні розглядає елементи організації діяльності природоохоронної прокуратури і відносить до них: 1) визначення мети та завдань природоохоронної прокуратури; 2) визначення її організаційної структури; 3) визначення її штатної чисельності, функціональних обов'язків та повноважень працівників природоохоронних прокуратур, порядку підлеглості та правил внутрішнього трудового розпорядку; 4) планування наглядової діяльності; 5) надання методичної допомоги; 6) інформаційне, кадрове, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності природоохоронних прокуратур; 7) визначення загальних засад і конкретних форм взаємодії та координації під час нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону навколишнього середовища; 8) здійснення контролю за діяльністю підлеглих працівників [193, с. 15].

Заслуговує на увагу й точка зору В. Малюги, який вважає, що до елементів організації роботи слід також віднести й управління.

Крім того, науковець вказує, що у будь-якому разі управління в системі органів прокуратури є невід'ємним елементом, атрибутом організації її роботи, яка в основному складається з: а) добору, розстановки кадрів; б) правильного розподілу обов'язків між працівниками прокуратури, належної організації їх повсякденної діяльності; в) раціональне планування роботи; г) контроль за проведенням заходів, виконання завдань; д) удосконалення методів роботи, підвищення ділової кваліфікації працівників прокуратури [203, с. 91].

На думку, М. Дудіна, важливими елементами організації роботи з нагляду за виконанням законів щодо неповнолітніх та молоді є: планування; координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю проти сім'ї та неповнолітніх, злочинністю неповнолітніх; перевірка виконання законів; підготовка документів прокурорського реагування; взаємодія із засобами масової інформації та спільнотою; правова просвіта [19, с. 25].

Суперечливими є й погляди практиків на елементи організації роботи. Так, наприклад, у вступі Методичних рекомендацій з питань організації діяльності міськрайспецпрокурорів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх, розроблені старшим помічником прокурора Чернівецької області з питань захисту прав і свобод неповнолітніх та затверджені науково-методичною радою при прокуратурі Чернівецької області (протокол № 1 від 23 березня 2009 року), зазначено, що запропоновані методичні рекомендації присвячені питанню надання теоретичної та практичної допомоги в організації роботи органів прокуратури щодо забезпечення захисту прав і свобод неповнолітніх, гарантованих Конституцією України, Конвенцією ООН про права дитини, законами України [204].

Крім того, головним завданням методичних рекомендацій є підвищення рівня організації роботи органів прокуратури з питань захисту прав і свобод неповнолітніх, визначення пріоритетів прокурорського нагляду на цій ділянці, оволодіння прийомами і методами наглядової практики для забезпечення повноти та максимальної ефективності перевірок, усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють, притягнення винних осіб до відповідальності та обов'язкового реального поновлення прав малолітніх та неповнолітніх [204, с. 3].

Отже, переслідуючи мету надання теоретичної та практичної допомоги у організації роботи, у наведених методичних рекомендаціях враховано лише такі елементи організації роботи як планування та ана-

літична робота. Натомість, поза увагою залишилися такі елементи як добір, розстановка кадрів; планування діяльності; інформаційно-аналітична діяльність; контроль виконання планових та позапланових заходів (розгляд звернень громадян); розподіл обов'язків між працівниками прокуратури та належна організація їх повсякденної діяльності.

У Методичних рекомендаціях щодо організації нагляду за додержанням законодавства про захист прав і свобод неповнолітніх (погоджені науково-методичною радою прокуратури Кіровоградської області 23 грудня 2008 року протокол № 8) виділено такі структурні елементи організації роботи: визначення першооснови для правильної побудови прокурорської діяльності (інформаційно-правове забезпечення); планування роботи; аналітична робота; підготовка до проведення перевірки; реагування на виявлені порушення; забезпечення контролю за розглядом актів реагування; первинний облік; підвищення кваліфікації.

Таким чином, виходячи із зазначеного вище та враховуючи те, які елементи безпосередньо впливають на здійснення нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, а які супроводжують таку діяльність, елементи організації роботи умовно можна поділити на дві групи:

– основні, такі як добір, розстановка кадрів; розподіл обов'язків між працівниками прокуратури та належної організації їх повсякденної діяльності; планування; інформаційно-аналітична діяльність; контроль виконання планових та позапланових заходів (наприклад, розгляд звернень громадян, виконання завдань вищестоящої прокуратури);

– допоміжні (облік виконаної роботи, статистична звітність, систематизація нормативно-правових актів, діловодство у прокуратурі).

Важливо також зауважити, що наведена класифікація ні в якому випадку не означає, що, організовуючи роботу, необхідно зосередити увагу на оптимізації основних елементів та знехтувати допоміжними.

Крім того, потрібно наголосити, що правильна організація роботи є важливою передумовою якісного захисту прав і свобод дітей. Лише поєднання передових досягнень науки з гнучкістю прокурорів-практиків дасть змогу бути захисником прав і свобод осіб, які особливо потребують піклування з боку держави.

Отже, враховуюче викладене вище, можна зробити висновок про те, що правильно побудована організація роботи з нагляду за додер-

жанням законів щодо захисту прав і свобод дітей дозволить оптимізувати використання матеріальних ресурсів, робочого часу, а також потенціалу оперативних працівників і матиме наслідком швидке виявлення порушень законодавства та відновлення порушених прав і свобод.

3.2. Організація роботи міської (районної) прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей

Розглядаючи питання організації роботи прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, вважаємо за доцільне значну увагу приділити дослідженню змісту елементів такої діяльності районної (міської) прокуратури та виробленню шляхів її оптимізації, оскільки саме на прокуратури міськрайонного рівня покладено значний обсяг роботи з нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Так, відповідно до п. 5.1 наказу № 1 гн на міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, як на головну ланку системи органів прокуратури Генеральним прокурором України покладено обов'язки щодо здійснення на відповідній території правозахисної діяльності шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, органами державного контролю, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, їх посадовими і службовими особами, громадянами [195].

Важливо зазначити, що на рівні міськрайонних прокуратур робота з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх здійснює міськрайонний прокурор. Наприклад, відповідно до п. 1.1 наказу Кагарлицького міжрайонного прокурора «Про розподіл функціональних обов'язків між оперативними працівниками Кагарлицької міжрайонної прокуратури» № 1 від 10 січня 2007 року за прокурором закріплено обов'язок з організації роботи та контролю

виконання на всіх напрямках прокурорсько-слідчої діяльності. Крім того, слід врахувати також і те, що оперативний працівник, на якого покладено функціональний обов'язок зі здійснення нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, враховуючи вказівки та розпорядження вищестоящего прокурора, самостійно організовує свою роботу, зокрема, розподіляє власний робочий час.

Одним з найважливіших елементів організації роботи є добір та розстановка кадрів. Однак одразу зауважимо, що в контексті даного підрозділу мається на увазі не добір кадрів до органів прокуратури взагалі, а лише добір оперативних працівників, які якнайкраще зможуть виконувати покладені на них службові обов'язки з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості [51]. Крім того, пунктом 1 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» № 2 гн від 15 грудня 2011 року (наказ № 2 гн) прокурорів зобов'язано підвищити вимогливість до кадрів, домагатися, щоб на прокурорсько-слідчих посадах працювали професійно підготовлені, компетентні, принципові, добросовісні, з високими моральними якостями працівники [205].

Доцільно підвищені вимоги до професійних якостей працівників, які здійснюють нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, закріпити у наказі № 3/1 гн.

Варто також звернути увагу на те, що оперативні працівники, які не мають досвіду практичної роботи з нагляду за додержанням і застосуванням законів, вперше призначаються на посади до прокуратур низової ланки, тобто до міськрайонних та прирівняних до них прокуратур, і саме тут вони здобувають навички практичної реалізації теоретичних напрацювань. Так, пунктом 4.1. наказу № 2 гн на керівників прокуратур всіх рівнів покладено обов'язок з забезпечення організації стажування працівників, які не мають досвіду роботи за фахом [205].

Відповідно до п. 2.2. Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 11 вересня 2007 року № 583 ц, самостійне навчання працівників зі стажем роботи до 3-х років здійснюється за індивідуальними планами, які складаються на півріччя і затверджуються безпосеред-

нім керівником. Керівник прокуратури чи структурного підрозділу надає допомогу працівникові у виборі тем для вивчення, доборі літератури, нормативних актах. Тематика індивідуальних планів насамперед повинна бути пов'язана з напрямками службової діяльності працівника [206, с. 488].

Позитивною є практика, коли паралельно з практичною діяльністю здійснюється теоретична підготовка молодих спеціалістів. І в цьому контексті важливою є роль галузевих підрозділів вищестоящих прокуратур.

Наказом прокурора району (прирівняного до нього прокурора) доцільно закріплювати досвідченого наставника з числа працівників прокуратури відповідного рівня. Крім того, молодий працівник, за яким закріплено обов'язок з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, повинен систематично проходити стажування у галузевому підрозділі прокуратури обласного рівня за задалегідь визначеною програмою (планом), погодженою з кадровим підрозділом та затвердженою керівником відповідного галузевого підрозділу. У такому випадку тривалість стажування повинна визначатися окремо щодо кожного працівника, залежно від виконання програми стажування та здібностей молодого спеціаліста. Змістом стажування обов'язково повинно бути відпрацювання як практичних навичок (наприклад, проведення перевірок під керівництвом досвідченого працівника), так і вивчення теоретичних аспектів такої діяльності (наприклад, новел законодавства, позитивного досвіду тощо).

Перед затвердженням програми стажування та після його проходження необхідно проводити тестування молодих спеціалістів, щоб визначити труднощі, які виникають саме у цього працівника. Зокрема, анкети мають містити питання:

– Які труднощі виникають у Вас під час здійснення наглядової діяльності та який їх характер?

– Які аспекти практичної діяльності потребують відпрацювання?

На думку В. Ястребова, першоосновою належної організації роботи є закріплення за даною дільницею наглядової діяльності прокурорських працівників, які мають необхідну професійну підготовку. Потрібно зазначити, що вимоги до осіб, які здійснюють загальний нагляд, відрізняються посиленою суворістю. Вони повинні володіти високою загальною та правовою культурою, мати здатність самостійно приймати рішення у будь-якій наглядовій ситуації, бути комуніка-

бельними у спілкуванні з людьми, вміти бездоганно складати прокурорсько-наглядові документи [114, с. 186].

Крім того, для ефективної професійної діяльності оперативного працівника, який здійснює нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, доцільно (перед покладенням на нього таких обов'язків) визначити його особистісні якості. Так, для ефективного виконання покладених на працівника обов'язків у нього повинні бути наступні якості: моральні (високі моральні принципи, високе почуття обов'язку та відповідальності за виконувану роботу тощо); психологічні (врівноваженість, стійкість до зовнішніх подразників, психологічна витривалість, увага, посидючість тощо); характерологічні (цілеспрямованість, рішучість, наполегливість, принциповість щодо порушень закону тощо); інтелектуальні (знання нормативно-правової бази, загальної психології, дитячої психології). Крім того, умови, які необхідно враховувати при покладенні на працівника службових обов'язків з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей доцільно закріпити у наказі № 3/1 гн, зокрема доповнити його пунктом, який викласти у такій редакції: «При визначенні працівників, на яких покладатимуться обов'язки з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, обов'язково враховувати їх моральні, характерологічні, психологічні, інтелектуальні якості».

Важливим також є й визначення оптимального навантаження на працівників, які здійснюють нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, з тим, щоб мінімізувати виникнення перевантаження та досягти максимальної реалізації особистісних та професійних якостей працівника, а також оптимальної розстановки кадрів. Так, О. Баганець свого часу зазначив, що у належній організації роботи важливу роль відіграє правильний та оптимальний розподіл функціональних обов'язків між працівниками, видання наказів та розпоряджень, які чітко та однозначно визначають порядок окремих видів прокурорсько-слідчої діяльності, ефективне проведення службових нарад, виважений підбір та розстановку кадрів, створення належних умов роботи тощо [207, с. 53].

Розподіл обов'язків може вважатися оптимальним за умови, якщо в прокуратурі: 1) у встановлений строк і якісно виконуються заходи, передбачені планами роботи; 2) своєчасно і належним чином виконуються завдання і доручення прокуратур вищого рівня; 3) у встановлені строки і відповідно до вимог закону проводиться розсліду-

вання у кримінальних справах; 4) належним чином організовано роботу зі зверненнями громадян і юридичних осіб; 5) оперативно усуваються наслідки «нештатних» ситуацій, пов'язаних з виникненням об'єктивних труднощів у використанні кадрів [208, с. 28]. Наведена позиція В. Загороднього є актуальною та виправданою. Слід погодитися з вказаними позиціями автора, додавши лише ще два важливих критерії оцінки ефективності розподілу обов'язків. По-перше, реальне відновлення порушених прав і свобод дітей, по-друге, виконання покладених службових обов'язків протягом робочого часу. Зазначимо, що при оцінці якості розподілу обов'язків, слід враховувати наведені критерії в комплексі, їх доцільно закріпити у наказі № 1 гн.

При розподілі обов'язків у прокуратурах необхідно враховувати, що повноваження прокурора як керівника можна поділити на такі, що не можуть бути делеговані підлеглим працівникам, і такі, що можуть бути делеговані. Так, до перших, наприклад, належать повноваження з внесення актів прокурорського реагування (протести, подання, приписи тощо), до других – проведення перевірок, виклик посадових осіб і громадян для отримання від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону, розгляд звернень громадян тощо.

Обов'язки оперативних працівників прокуратур, що здійснюють нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей (помічники, старші помічники, прокурори відділів тощо) умовно можна поділити на:

– основні, тобто ті, що закріплені за кожним конкретним працівником або за кількома працівниками згідно з наказом про розподіл обов'язків. Розподіл службових обов'язків прокурором повинен здійснюватися залежно від кількості підлеглих працівників та стану законності у певній сфері суспільних відносин. Так, наприклад, у прокуратурі міськрайонного рівня перед підписанням наказу про розподіл обов'язків необхідно враховувати: кількість скарг, матеріалів контролюючих органів, завдань прокуратур вищестоящего рівня, кількість внесених актів прокурорського реагування тощо. Крім того, перед затвердженням наказу обов'язково потрібно співставити штатну кількість працівників прокуратури та їх досвід роботи у тій чи іншій галузі (підгалузі) прокурорського нагляду. При цьому, якщо, враховуючи штатну кількість працівників, є можливість закріпити нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей за окремим працівником (або працівниками), то це доцільно зробити. Якщо ж

такої можливості немає – працівнику слід доручити однорідні галузі (підгалузі) прокурорського нагляду.

– додаткові (ситуативні), наприклад, доручення прокурором вирішення звернення громадянина, що надійшло до прокуратури або ж розслідування кримінальної справи.

У зв'язку з цим, при вирішенні питання про навантаження на оперативних працівників, що здійснюють нагляд у вказаній сфері суспільних відносин потрібно враховувати:

– стан законності у цій сфері. Тобто кількість порушень норм законодавства, спрямованого на захист прав і свобод неповнолітніх за попередні періоди; характер цих порушень; суб'єкти, що допустили такі порушення;

– кількість піднаглядних об'єктів (дошкільних закладів, шкіл, дитячих гуртків та секцій тощо);

– кількісний склад працівників органів і служб у справах дітей, спеціальних установ та закладів, які здійснюють їх соціальний захист і профілактику правопорушень;

– досвід практичної роботи оперативного працівника в органах прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів. Так, згідно з п. 2.2 наказу № 2 гн прокурорів усіх рівнів зобов'язано забезпечити раціональне співвідношення досвідчених працівників і молодих спеціалістів [205].

Вважаємо необхідним внести доповнення до наказу № 3/1 гн пунктом, який викласти у такій редакції: «При вирішенні питання про навантаження на оперативних працівників, що здійснюють нагляд у вказаній сфері суспільних відносин, обов'язково враховувати: стан законності у цій сфері; кількість піднаглядних об'єктів; кількісний склад працівників органів і служб у справах дітей, спеціальних установ та закладів, які здійснюють їх соціальний захист і профілактику правопорушень; досвід практичної роботи оперативного працівника в органах прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів».

Слід зауважити, що у разі надмірного навантаження оперативного працівника можливим є покладення частини обов'язків з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей на іншого працівника, однак, морально-ділові якості працівника повинні відповідати вимогам, що ставляться до працівників, які здійснюють постійний нагляд у цій сфері суспільних відносин.

Одним із шляхів оптимізації організації роботи прокуратури є здоровий психологічний клімат у колективі прокуратури. Так, у практичному плані створення та підтримання нормального психологічного клімату пов'язано з низкою питань. Одне із них – чітка організація роботи зі створення сприятливих умов праці. Щодо прокурорської роботи – це справедливий розподіл обов'язків між працівниками прокуратури, підтримання рівномірного навантаження, забезпечення її працівників належними службовими приміщеннями, телефонами, надання можливості користуватися наявним у прокуратурі транспортом тощо [190, с. 60].

Відомо, що хороша настрій працівників впливає на продуктивність праці. Інколи, як доведено спостереженнями, зростання продуктивності праці сягає 5–10% від середнього рівня. І, навпаки: поганий настрій знижує продуктивність праці на такий же відсоток. Таким чином, залежно від настрою працівника показник продуктивності може коливатися в межах 10–20% [190, с. 60].

Оптимізації роботи також сприятиме чітке дотримання фаз працездатності. Зокрема, фізіологи виділяють [209, с. 188–191]:

1) доробочий стан або фаза мобілізації енергетичних резервів, підвищення тону центральної нервової системи перед виконанням роботи;

2) фаза впрацювання або стадія зростаючої працездатності – це період, протягом якого відбувається перехід від стану оперативного спокою до робочого стану. Так, чим інтенсивніша робота, тим швидше завершується фаза спрацювання (при розумовій праці період впрацювання становить 1,5–2,5 години). Крім того, на фазу впрацювання впливає й вік працівника, у молодших працівників вона коротша, ніж у осіб середнього і старшого віку;

3) фаза стійкої працездатності, або стійкого стану, характеризується найвищою для конкретного працівника продуктивністю праці. Тривалість її становить 2–3 години у першій половині робочого дня і залежить від важкості роботи, характеру м'язових навантажень, вихідного функціонального стану працівника, віку, особистісних властивостей;

4) фаза розвитку втомлюється починається через 3–4 години від початку роботи і характеризується зниженням виробничих показників при напруженні напруженості фізіологічних функцій організму;

5) фаза «емоційного, або кінцевого пориву». Так, у деяких випадках наприкінці робочої зміни можливе підвищення працездатності людини внаслідок емоційних факторів.

Крім того, важливим елементом організації роботи є її планування. Так, планування як одна з важливих та самостійних функцій соціального управління базується на комплексі принципів, вихідних положень, основних правил планової діяльності. Від того, які принципи полягають у основі планування, як вони реалізуються на практиці, значною мірою залежить дієвість цього виду діяльності та в цілому управління, у тому числі й в органах прокуратури. При цьому принципи у соціальному управлінні, що формують своєрідний каркас організаційно-управлінської діяльності носять об'єктивно-обов'язковий характер, їх не обирають, їх належить дотримуватися [210, с. 12].

Не може бути прийнятним, як зазначає А. Мудров, формальний підхід до планування, оскільки недооцінка важливості цього процесу вкрай негативно позначається на кінцевому результаті діяльності прокуратури. А тому план роботи має орієнтувати прокурорських працівників на розгляд соціально значущих проблем, виходити з реального стану законності і правопорядку та одночасно залишати резерв часу підпорядкованим прокурорам для реалізації власної ініціативи. Його обов'язковими складовими мають бути комплексність, конкретність, послідовність і реальність [186, с. 10].

Складанню плану обов'язково повинна передувати інформаційно-аналітична діяльність. Так, наприклад, у згаданих вище Методичних рекомендаціях прокуратури Чернівецької області наводяться такі джерела отримання інформації: статистична інформація про стан злочинності, поширеності правопорушень серед неповнолітніх; статистичні дані про роботу прокуратури; дані органів державної статистики, які характеризують стан забезпечення соціальних, житлових, майнових та особистих немайнових прав дітей; дані органів та служб у справах дітей (служб у справах дітей, підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, відділів у справах сім'ї та молоді, управлінь праці та соціального захисту населення райдержадміністрацій і виконкомів міських рад, органів та закладів освіти, охорони здоров'я, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді); дані контролюючих органів (які здійснюють санітарно-епідемічний та пожежний нагляд, нагляд з питань охорони праці та додержання трудового законодавства тощо); матеріали наглядової, слідчої та судової практики; результати аналізів та узагальнень; повідомлення засобів масової інформації; звернення громадян та юридичних осіб; інша інформація про порушення прав дітей.

Окрім того, з метою володіння ситуацією про стан законності на обслуговуваній території у прокурора міськрайонного рівня повинні бути наявні дані про: соціально-економічну характеристику території, основні статистичні, демографічні, оперативні дані, відомості про об'єкти нагляду; статистичні дані про роботу з захисту прав і свобод дітей; дані про кількість та види документів прокурорського реагування, зауваження, направлені прокурору на внесені документи реагування вищестоящою прокуратурою, а також дані про інші недоліки в роботі зі здійснення захисту прав і свобод дітей; копії довідок вищестоящої прокуратури про перевірку прокуратури з питань захисту прав і свобод дітей; дані про порушення виконавчої дисципліни, неякісне виконання завдань і доручень вищестоящої прокуратури, відомості про вжиті заходи для їх усунення.

Обов'язковим також під час планування є й дотримання принципів такої діяльності, основними з яких, на думку В. Максимова, є: а) науковість; б) законність; в) системність; г) безперервність; д) ефективність [210, с. 12]. Крім того, слід додати, що, плануючи роботу, необхідно враховувати й такий важливий аспект як достатність ресурсів, (матеріальних та людських). Виходячи з достатності ресурсів, обсяг запланованої роботи повинен відповідати силам та засобам, що є в прокуратурі, а також часовим можливостям для реалізації планових заходів. Кількість запланованих заходів доцільно рівномірно розподілити між складовими запланованого періоду (місяць, квартал, півріччя) з метою уникнення надмірного перевантаження виконавця та, як наслідок, поверхового проведення запланованих заходів. Також, плануючи певні заходи, доцільно враховувати необхідність застосування спеціальних знань і час, потрібний для залучення відповідних спеціалістів.

Незважаючи на доволі значну кількість наукових та методичних розробок, присвячених плануванню роботи в органах прокуратури, на практиці до планів роботи є певні зауваження. Наприклад, у плані роботи прокуратури Обухівського району Київської області на 1 півріччя 2009 року не передбачено проведення перевірок додержання законодавства про охорону дитинства, тобто у плані прокуратури району залишено поза увагою права та свободи найуразливіших членів нашого суспільства. Такі самі недоліки також є й у плані роботи прокуратури Рокитнянського району Київської області на 1 півріччя 2009 року.

Поширилося планування проведення перевірок додержання законів щодо захисту прав і свобод дітей без залучення відповідних спеціалістів. Зокрема, у п. 10 плану роботи прокуратури Білої Церкви Київської області на 2 півріччя 2009 року передбачено проведення перевірок додержання управлінням освіти та науки, служби у справах дітей Білоцерківського міськвиконкому, відділом кримінальної міліції у справах дітей Білоцерківського МВ ГУ МВС України в Київській області вимог Закону України «Про охорону дитинства» щодо реалізації державних та регіональних цільових програм з охорони дитинства, звернувши увагу на повноту фінансування та цільове використання бюджетних коштів, реальне покращення становища дітей. Необхідно зазначити, що якісне проведення повноти фінансування та цільового використання бюджетних коштів неможливе без залучення фахівців, наприклад, Державної контрольно-ревізійної служби України (на даний час Державної фінансової інспекції України). Так, відповідно до п. 2.1 Порядку взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, затвердженого спільним наказом Голови Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України, Генерального прокурора України від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53 органи ДКРС проводять планові та позапланові виїзні ревізії за зверненнями правоохоронних органів за місцезнаходженням об'єкта контролю відповідно до Закону та Порядку проведення інспектування Державною контрольно-ревізійною службою, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550 [127]. Отже, слід було б передбачити залучення відповідних спеціалістів у наведеному пункті плану роботи прокуратури Білої Церкви на 2 півріччя 2009 року.

Плануючи заходи прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, доцільним є дотримання таких умов: визначати виконавця планового заходу, виходячи з функціональних обов'язків працівника, його поточної роботи та досвіду практичної роботи за досліджуваням напрямом прокурорського нагляду, кваліфікації та здібностей працівника.

Позитивним є планування та розподіл власного робочого часу працівником. Так, у особистому плані оперативного працівника, який здійснює нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод

дітей обов'язково повинна бути передбачена участь у засіданнях органів місцевого самоврядування, виступи у засобах масової інформації з висвітлення актуальних аспектів діяльності у сфері захисту прав і свобод дітей, проведення інформаційних заходів у навчальних закладах. В. Шинд зауважує, що точний розрахунок часу, на думку науковця, що спрямований на виконання окремих видів робіт з урахуванням їх обсягу, правильне визначення черговості робіт внесуть розміреність та забезпечать нормальний темп планування. Індивідуальне планування дозволяють підвищити якість роботи та ліквідувати прямі та приховані втрати робочого часу [211, с. 26].

Отже, шляхами підвищення ефективності діяльності з планування роботи повинні стати:

1. Аналіз планів роботи та узагальнення недоліків, що допускаються при плануванні роботи прокуратури з наглядом за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей та розповсюдження інформаційних листів про характерні недоліки, що допускаються прокуратурами при плануванні своєї роботи.

2. Проведення навчальних заходів з оперативними працівниками, а також керівниками прокуратур.

3. Підвищення контролю керівників прокуратури та відповідних відділів вищестоящих прокуратур за цим видом діяльності.

4. Розроблення пам'ятки для прокурорів з планування роботи, де передбачити актуальні напрями прокурорсько-наглядових перевірок, засоби за допомогою яких можна оптимізувати заплановані заходи (наприклад, зазначити з залученням яких спеціалістів доцільно проводити перевірки дотримання законодавства про охорону здоров'я дітей).

Крім того, оптимізації роботи сприятиме вжиття заходів до економії робочого часу. Так, Г. Середя та І. Європіна зазначають, що є декілька шляхів економії робочого часу. Один із них, досягається за рахунок упорядкування та оптимізації власної праці (скорочення часу на телефонні розмови, службові наради; заповнення непередбачених пауз; делегування окремих своїх повноважень підлеглим тощо). Інший – завдяки впровадженню напрацьованого позитивного досвіду колег, освоєнню передових вітчизняних чи зарубіжних технологій та інструментів у галузі управління та/або прокурорської діяльності, підвищення професіоналізму тощо [190, с. 64].

В. Шинд звертає увагу на те, що, виконуючи свої службові обов'язки, прокурорські працівники повинні уникати невиробничих витрат ро-

бочого часу, тобто усунення браку, допущеного з вини прокурорів, та виконання роботи, анульованої згодом вищестоящими прокурорами (наприклад, внесення протесту, який був скасований вищестоящим прокурором). Усунення невиробничих витрат робочого часу – важливий резерв покращення самої структури робочого часу [211, с. 51].

Виконуючи свої службові обов'язки, прокурорські працівники повинні планувати свій робочий час так, щоб протягом робочого дня та тижня уникнути або ж запобігти перевтомі, основними причинами виникнення якої є [212, с. 22–23]: надмірне фізичне або розумове навантаження; несприятливі умови праці при зростаючому робочому навантаженні; погано організований, нерациональний відпочинок у неробочий час, у тому числі й у домашній обстановці; продовження професійної роботи після закінчення робочого дня (особливо характерно для працівників розумової праці); ослаблення організму після перенесених захворювань, внаслідок чого звична робота стає тяжкою та може призвести до перевтоми.

Доцільно діяльність, здійснювану протягом робочого дня, поділяти на окремі трудові операції. Під останньою розуміється дія або сукупність дій, що об'єднані загальним задумом та спрямовані на досягнення певного трудового результату, найближчої мети [213, с. 53]. Так, наприклад, під час підготовки помічника прокурора до проведення перевірки додержання законів, спрямованих на захист житлових прав дітей, будуть виконуватися наступні трудові операції: вивчення житлового законодавства; вивчення узагальнень та інформаційних листів; складання та направлення запитів до відповідних органів з метою отримання статистичних даних; ознайомлення з актами реагування, що раніше вносилися прокуратурою району; складання плану перевірки тощо.

Слід врахувати й позицію В. Баскова, який зазначає, що правильно організувати свою роботу прокурорам заважає [180, с. 80–82]:

1. Недостатнє знання деякими прокурорами оперативної обстановки.

2. Вихід за межі прокурорського нагляду.

3. Несвоєчасність заходів з усунення порушень закону, запізниле реагування (або зовсім відсутність такого) на виявлені порушення законності.

4. Недостатня цілеспрямованість з виявлення та усунення порушень законності, а також відсутність суворої, продуманої вибіркової у виборі об'єктів прокурорської перевірки.

5. З причини організаційних прорахунків прокурори змушені неодноразово звертатися до одних й тих же підприємств та організацій з приводу одних і тих самих порушень закону. Тобто проведення неякісних наглядових перевірок.

6. Нездоланна віра в силу паперу, звідси «паперовий» стиль керування, формалізм та бюрократизм у роботі замість «живої» справи.

7. У справі усунення порушень законності важливу роль відведено скаргам та заявам громадян, що сигналізують про допущені порушення або відступ від закону. Між іншим, зазначає науковець, деякі прокурори не приділяють належної уваги цій роботі. Багато скарг залишаються без реагування, за деякими з них приймаються помилкові рішення, окремі прокурори не уважно ставляться до наведеної у скарзі інформації про порушення закону, у низці випадків рішення або заходи щодо скарг виявляються неефективними. Прокурори не завжди використовують повноту своїх повноважень, щоб відновити порушені права та законні інтереси громадян.

8. Вдосконаленню роботи в органах прокуратури багато в чому заважає поблажливе ставлення деяких прокурорів до порушень закону, що допускаються підпорядкованими прокурорами та слідчими.

Таким чином, самоорганізація також є одним із важливих шляхів оптимізації роботи. Так, цілком зрозуміло, що в наказі про розподіл обов'язків, яким би він конкретним не був, передбачити деталізацію всіх функціональних обов'язків неможливо. У зв'язку з цим доцільно, щоб кожен працівник прокуратури, в тому числі й прокурор, для себе деталізували свою роботу, враховуючи її обсяг, пріоритетні напрями діяльності, криміногенну обстановку тощо. Таку деталізацію кожен працівник має виконати самостійно в письмовій формі. Це позитивно вплине на організацію роботи не тільки кожного працівника, а в цілому прокуратури міста, району [214, с. 22].

Виконуючи свої службові обов'язки, прокурорські працівники також не повинні зловживати перевітками додержання законів на місці, що проводяться за відсутності сигналів про порушення законності. Так, В. Шинд вказує, що подібна «ініціатива» призводить у більшості випадків до непотрібного витрачання робочого часу як самих прокурорів, так і посадових осіб підприємств, установ та організацій, де проводиться така перевірка [215, с. 25].

Важливою складовою організації роботи прокуратури є налагодження роботи з отримання та опрацювання інформації, необхідної

для здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів. Так, Л. Ткаченко зауважує, що інформація, яка надходить до прокуратури, має забезпечувати обґрунтований відбір, співставлення даних стосовно питань, що вивчаються, не справляти ефекту «макулатурності». Інформація повинна ґрунтуватися на визначених фактах, встановлених і зареєстрованих відповідним чином; бути достатньою для повного уявлення про стан дотримання законів та результати прокурорської діяльності; у своїй сукупності правильно відображати об'єктивні зв'язки і процеси, що відбуваються у сфері діяльності органів прокуратури; бути своєчасною і систематичною. Для прокурорів інформаційна діяльність повинна давати об'єктивне і повне уявлення про фактичний стан справ щодо додержання законів у різних галузях та про результативність їх роботи [122, с. 108].

Інформаційно-аналітичну роботу в прокуратурі можна поділити на п'ять основних етапів: накопичення інформації; її опрацювання; формулювання висновків; виділення передових методів роботи та поширення позитивного досвіду. У цьому контексті визначальною є налагоджена робота прокуратури району (міста) з галузевим підрозділом вищестоящої прокуратури.

Увагу інформаційно-аналітичної роботи прокуратури доцільно зосередити на таких напрямках як аналіз даних, що характеризують стан прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, та аналіз даних, що характеризують стан дотримання законів на наглядових об'єктах.

Основними вимогами до аналітичної роботи при здійсненні нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей повинні бути: безперервність (постійне акумулювання інформації та її аналіз), комплексність (використання всіх можливих джерел отримання інформації та різних методів її отримання), інноваційність (результати аналітичної роботи повинні бути спрямовані на вдосконалення наглядової діяльності), змістовність (унікати накопичення зайвої інформації, наприклад, перевантаженої малозначними для наглядової діяльності статистичними показниками).

Аналітична робота повинна охоплювати як діяльність прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, так і діяльність з організації роботи в контексті такого нагляду.

Одним з найважливіших елементів організації роботи є контроль виконання планових та позапланових заходів. Передусім необхідно

значити, що контроль в органах прокуратури є невід'ємною частиною організації роботи, однією з передумов забезпечення оперативного та повного виконання покладених завдань. Так, контроль виконання є важливою складовою організаційної роботи і ставить за мету забезпечення належної виконавської дисципліни, підвищення ефективності на всіх напрямках прокурорсько-слідчої діяльності, оперативне усунення недоліків і упущень у роботі [216, с. 80].

Будь-який контроль насамперед спрямований на оперативне й якісне виконання конкретної роботи, він повинен бути систематичним і своєчасним [190, с. 44].

Основними завданнями контролю організації роботи з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, вважаємо, є: підтримка належної виконавської дисципліни; своєчасне виявлення недоліків та порушень у організаційній роботі з нагляду за додержанням законів, усунення та запобігання їм; виявлення працівників прокуратури, які допускають порушення виконавської дисципліни та забезпечення адекватного впливу на них з метою усунення виявлених порушень та недопущення їх у майбутньому; встановлення причин таких порушень та умов, що їм сприяють, а також формулювання пропозицій з удосконалення організаційної роботи.

На даний час існує доволі значна кількість видів контролю в органах прокуратури. Зокрема, видами контролю є: поточний та підсумковий; плановий та позаплановий; суцільний та вибірковий; прямий та опосередкований; постійний та періодичний тощо.

Основними ж формами контролю є: перевірка; письмові та усні звіти підпорядкованих посадових осіб; заслуховування пояснень про виконання завдання; отримання вищестоящою прокуратурою аналітичних довідок та узагальнень з різноманітних питань організації та діяльності підпорядкованої прокуратури тощо [217, с. 157–158].

Форми та методи контролю можуть бути різними, головне, щоб контроль завжди був дійовим, а для цього необхідні у кожному конкретному випадку його своєчасність, систематичність та послідовність [207, с. 53].

Отже, виходячи з викладеного, контроль повинен бути всебічним (охоплювати всі сторони організації наглядової діяльності), динамічним (відповідати змінам оперативної обстановки), оперативним (з найменшою витратою часу та засобів виявляти, а також усувати порушення виконавської дисципліни) та упереджувачим (запобігати порушенням виконавської дисципліни).

Слід також зазначити, що уповноваженими суб'єктами контролю в прокуратурі є Генеральний прокурор України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей та прирівняні до них прокуратури. Зобов'язаними ж суб'єктами організаційно-контрольних правовідносин виступають усі органи і посадові особи прокуратури, за винятком Генерального прокурора України [218, с. 10].

У прокуратурі району, наприклад, контролюється виконання: а) планів роботи прокуратури; б) завдань обласної і прирівняної до неї прокуратури про надання інформації, проведення перевірок виконання законів, звернень громадян і юридичних осіб з повідомленням про наслідки їх розгляду і вжиті заходи; в) заходів, що їх потрібно вжити за наслідками комплексних і цільових перевірок роботи певної прокуратури прокуратурами вищого рівня; г) рішень координаційних і міжвідомчих нарад, які стосуються районної прокуратури; ґ) рішень колегії прокуратури вищого рівня і оперативної наради у прокуратурі району; д) письмових і усних вказівок та резолюцій прокурора району, його заступників щодо підпорядкованих працівників [190, с. 46].

Таким чином, організація роботи та контроль є взаємопов'язаними елементами практичного процесу з виконання планових заходів та прийнятих рішень. Необхідно підкреслити, що прокурор як керівник здійснює контроль не лише за наглядовою діяльністю, а й за виконанням наказів та розпоряджень Генерального прокурора України, рішень вищестоящих прокурорів, завдань вищестоящих прокуратур, планових заходів, строків розгляду звернень громадян тощо.

Крім того, організація контролю виконання має бути виваженою, її здійснення не слід підміняти дріб'язковою опікою, і вона не може перешкоджати ініціативі підлеглих [216, с. 81].

Не менш значимим елементом оптимізації роботи є також використання сучасних технічних засобів. Так, Л. Ткаченко зазначає, що нині виникла потреба розробки в органах прокуратури раціональної і простої системи отримання й опрацювання інформації, за можливості такої, що виключає вплив таких небажаних факторів як недостатність чи перенасиченість інформації, її другорядність чи випадковість, низька достовірність і наявність помилок. Створення подібної системи збирання й опрацювання інформації дозволить: систематизувати всі джерела інформації, які характеризують стан дотримання законів у сферах прокурорської діяльності; визначити обсяг інформації, що необхідна прокурору, та забезпечити її систематичне надходження [122, с. 112].

Зауважимо: у кожній установі, що оснащена комп'ютерами, їх потрібно об'єднати в локальну мережу. Структура такої мережі носить ієрархічний характер з виділеним окремим сервером. При цьому локальні мережі правоохоронних органів повинні мати деякі технічні особливості порівняно з мережами інших установ. По-перше, це значні вимоги до надійності зберігання інформації на сервері, бо втрати документів, що зберігаються там, недопустимі. Для запобігання таким втратам необхідно використовувати системи автоматичного дублювання всіх документів. З другого боку, такі системи, використовуючи телефонні канали зв'язку з іншими установами, мають відкритий характер, і тому повинні бути вжиті заходи щодо запобігання несанкціонованого доступу до закритої інформації. До таких заходів потрібно віднести використання оптичних ліній зв'язку, зберігання закритих документів у зашифрованому вигляді, обмеження доступу паролями і спеціальними електронними ідентифікаційними картками. Кожна локальна мережа установи повинна об'єднуватися з іншими установами за допомогою модемного зв'язку в мережу вищого рангу [219, с. 262].

Також необхідно відмовитися від практики покладення на оперативного працівника обов'язків з моніторингу змін чинного законодавства та редагування наявної нормативної бази, що міститься на паперових носіях у прокуратурі. По-перше, сукупність нормативно-правових актів, спрямована на захист прав і свобод дітей, є доволі об'ємною. По-друге, здійснення такої роботи забирає дорожочинний час, якого і так бракує особливо у прокуратурах з малим штатом прокурорсько-слідчих працівників.

Натомість, доцільним є створення єдиної електронної мережі органів прокуратури України, у якій за галузями (підгалузями) прокурорського нагляду створити нормативну базу. Крім того, у такій електронній мережі потрібно створити базу даних, у якій містилися б методичні рекомендації щодо здійснення нагляду за додержанням законів; документів, у яких наводиться позитивний досвід наглядової роботи; характерні недоліки при здійсненні нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей тощо.

Оновлення нормативної бази прокуратури з меншою витратою часу можна здійснювати шляхом отримання їх на офіційних сайтах державних органів (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України тощо).

Одним зі шляхів оптимізації роботи вбачається створення єдиної електронної мережі в межах прокуратури з обов'язковим під'єднанням кожного службового комп'ютера та доступом до нього керівників прокуратур (галузевих підрозділів) з тією метою, щоб протягом робочого часу керівник мав можливість проконтролювати діяльність підлеглого працівника та, за потреби, скорегувати його дії, а також зменшити можливість марнування робочого часу.

Доцільно також запровадити первинне отримання даних від піднаглядових об'єктів у електронному вигляді. Враховуючи те, що у п. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» не визначено форми вимог прокурора про надання рішень, розпоряджень, інструкцій, наказів та інших актів і документів для перевірки, порушень законодавства у цьому випадку не буде.

У разі виявлення у наданих документах на цифрових носіях порушень чинного законодавства письмово або усно витребувати їх на паперових носіях. Запровадження такої практики дасть змогу економити робочий час та уникнути зайвого накопичення макулатури, а також запобігти «паперотворенню» у прокуратурі.

Не менш важливим є питання оцінювання виконаної роботи з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, оскільки, виходячи з аналізу недоліків та прорахунків організаційної роботи, можна зменшити їх появу в майбутньому, а позитивні моменти такої діяльності використовувати надалі. Так, оцінка роботи – важливий захід підвищення ефективності прокурорської праці. Заснована на аналізі зробленої роботи й досягнутих результатів, вона сприяє: а) виявленню й усуненню недоліків і б) виявленню й поширенню новачій, передового досвіду роботи [190, с. 44].

Крім того, формування точних і науково обґрунтованих завдань – це перший етап науково-практичної діяльності, пов'язаної з оцінкою ефективності прокурорської роботи. Для того, щоб у кожному конкретному випадку можна було судити про ступінь виконання завдань, які стоять перед прокуратурою на певній ділянці, необхідна система, тобто сукупність узагальнених показників цієї роботи. Показники ефективності прокурорської роботи, з одного боку, мають відображати кінцевий результат цієї роботи – стан правопорядку на певній ділянці нагляду; з другого – містити певні стандарти прокурорської діяльності, вироблені прокурорською практикою та теорією [220, с. 26].

Так, у п. 19 наказу № 3 гн зазначено, що правозахисну діяльність підпорядкованих прокуратур необхідно оцінювати, виходячи зі стану законності, своєчасності та повноти реагування на порушення закону, фактичного поновлення прав і свобод громадян та інтересів держави, реального відшкодування коштів та притягнення винних осіб до відповідальності, передусім посадових осіб органів державної влади та контролю. Наведені критерії оцінки діяльності прокуратур з нагляду за додержанням законів будуть справедливими й для прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Крім того, у п. 9 наказу № 3/1 гн критеріями оцінювання правозахисної діяльності щодо захисту прав дітей Генеральним прокурором України визначено своєчасність і повноту реагування на порушення закону, реальне поновлення прав дітей, відшкодування заподіяних збитків та притягнення винних осіб до відповідальності [3].

Л. Давиденко слушно зазначає, що показники ефективності діяльності органів прокуратури мають відповідати певним вимогам, напрацьованим теорією та практикою прокурорської діяльності. Основними з них є такі: поєднання кількісних та якісних показників, достовірність, співставленість, оптимальність [220, с. 23–24].

Оцінка організаційно-управлінської діяльності прокурора може визначатися за такими критеріями: 1) оптимальність при розподілі службових обов'язків серед працівників прокуратури; 2) стан інформаційно-аналітичного забезпечення прокуратури, якість та актуальність аналітичних документів; 3) комплексність планування та актуальність планових заходів; 4) своєчасність, конкретність і компетентність завдань та вказівок прокурора як керівника прокуратури; 5) стан організації та проведення у прокуратурі оперативних нарад (регулярність, оперативність, актуальність обговорюваних питань, оптимальність прийнятих рішень, своєчасність їх реалізації); 6) контроль за виконанням керівних документів вищестоящих прокуратур та особистих рішень; 7) забезпечення гласності у роботі прокуратури та зв'язків з громадськістю; 8) підготовка та виховання кадрів прокуратури; 9) стан статистичної звітності; 10) стан координаційної діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю [200, с. 15]. До наведеного переліку слід додати такі показники як витрата часу та ресурсів (матеріальних та людських) для виконання завдань, оскільки від того, з якою швидкістю та з використанням яких засобів здійснюється прокурорський нагляд за додержанням законів

щодо захисту прав і свобод дітей, прямо залежить якість проведених перевірок та документів реагування прокурора.

Узагальнюючи викладене вище підкреслимо, що при оцінюванні діяльності з нагляду за додержанням законів необхідно виходити з поставлених завдань, затраченого часу та ресурсів (матеріальних та людських), досягнення мети, якості внесених актів реагування, їх задоволення, реального відновлення порушених прав і свобод дітей.

Підсумовуючи викладене вище, зауважимо, що В. Малюга та О. Михайленко виділяють такі недоліки, що заважають належній і високоєфективній організації роботи органів прокуратури, це: недостатні знання прокурорами оперативної обстановки, стану законності і правопорядку, структури і динаміки злочинності у відповідному районі, області; кабінетний стиль роботи; відступ від предмета і меж прокурорського нагляду, підміна і дублювання діяльності контролюючих органів, збереження командно-бюрократичних методів керівництва; несвоєчасність усунення порушень законів, реагування на виявлені порушення законності; неправильний формальний вибір об'єктів для прокурорських перевірок; організаційні прорахунки, неефективні заходи прокурорського реагування, без виявлення і усунення причин і умов, що породжують правопорушення; неперевірена віра в силу паперу, «паперовий» стиль керівництва, формалізм і бюрократизм у роботі замість «живої» справи; неналежна робота зі скаргами і заявами громадян; тяганина у вирішенні конкретних справ, особливо при розслідуванні злочинів; відсутність належних критеріїв для оцінювання роботи як органів прокуратури, так і окремих її працівників [203, с. 90–91].

До наведеного переліку слід також додати й недостатню теоретичну підготовку, неналежну обізнаність з приводу правових норм, які регулюють особливості захисту прав та інтересів дітей.

Уся робота з нагляду за додержанням законів повинна бути об'єктом суворої регламентації. Так, В. Бабкова висловлює думку, згідно з якою, об'єктами такої регламентації для всіх прокурорських працівників незалежно від характеру виконуваних ними робіт є:

1) зміст роботи (перелік виконуваних функцій, що покладаються на структурний підрозділ або окремого працівника). Для цього необхідно виявити та усунути функції і види робіт, які практично не впливають на досягнення цілей прокуратури, та внести ті, що не виконуються, хоча потрібні;

2) зміст, обсяг, періодичність і форми інформації, необхідної для виконання покладених функцій та основних видів робіт. При цьому виявляється цілеспрямована інформація, яка необхідна для ефективної діяльності та усувається з обернення повсякденна, що є надмірною;

3) управлінські зв'язки між управліннями, відділами; строки подання інформації, документів;

4) кваліфікаційні вимоги до працівників;

5) критерії оцінки ефективності управлінської, у тому числі контрольної діяльності [218, с. 11].

За результатами опитування 137 оперативних працівників стосовно чинників, які негативно впливають на виконання службових обов'язків у сфері нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, встановлено, що 43 % респондентів до таких чинників відносять велику кількість нормативно-правових актів, що регулюють зазначену сферу суспільних відносин; 35,8 % – усі наведені чинники (велике навантаження на оперативних працівників; недостатня кількість методичних розробок; покладення службових обов'язків у зазначеній сфері на кількох осіб (різні відділи); велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють зазначену сферу суспільних відносин); 15,3 % – велике навантаження на оперативних працівників; 2,9 % – навели власний варіант відповіді; 1,5 % – вказали на недостатню кількість методичних розробок; 1,5 % – покладення службових обов'язків у зазначеній сфері на кількох осіб (різні відділи).

Таким чином, фактори, що негативно впливають на діяльність зі здійснення нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей можна поділити на такі, що залежать від: прокурорського працівника (наприклад, несвоєчасне здійснення заходів з виявлення та усунення порушень закону; недостатність практичного досвіду; недостатнє знання норм чинного законодавства, що регулюють зазначену сферу суспільних відносин); осіб, які допустили порушення (наприклад, неправдиві свідчення або взагалі відмова від надання пояснень такими особами); об'єктивних обставин (наприклад, недостатнє матеріально-технічне забезпечення); нормативно-правового регулювання (наприклад, прогалини у чинному законодавстві); інших учасників наглядових правовідносин (наприклад, відмова у наданні необхідних матеріалів посадовими особами підприємств, установ та організацій).

Отже, з метою підвищення ефективності організації роботи така діяльність повинна: ґрунтуватися на положеннях психології (здатність працівника виконувати покладені на нього службові обов'язки); відповідати законам логіки (аналіз інформації, що надходить; вибір форми реалізації наданих повноважень з виявлення та реагування на порушення законів; вжиття заходів до реального відновлення порушених прав); враховувати досягнення наук управління та соціології праці з метою оптимізації наглядової діяльності та якнайменшої затрати часу, а також матеріально-технічних ресурсів; враховувати останні наукові досягнення (наприклад, рекомендації психології щодо спілкування з дітьми).

3.3. Організація роботи прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їх діяльністю. Виходячи з наведеної норми, можна зробити висновок, що Генеральний прокурор України здійснює загальне керівництво діяльністю органів прокуратури нашої держави.

Пунктом 4 наказу № 1 гн діяльність органів прокуратури зобов'язано організовувати за територіальним і функціональним (галузевим) принципами. Так, останній принцип передбачає розподіл обов'язків між працівниками за напрямками прокурорської діяльності з урахуванням визначених законом функції прокуратури [124, с. 29]. Отже, нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей виділено в окремий напрям діяльності органів прокуратури саме за наведеним галузевим (функціональним) принципом.

Ведучи мову про межі нагляду Генеральної прокуратури України, необхідно зауважити, що згідно з п. 4.3 наказу № 1 гн остання безпосередньо здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів Ка-

бінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, державного контролю та правоохоронними органами [195]. Тобто у наказі № 1 гн чітко визначені об'єкти, за якими здійснює нагляд Генеральна прокуратура України. Що стосується безпосередньо підрозділу, який здійснює нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, то таким є відділ захисту прав і свобод дітей Головного управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави (Головне управління), яке є самостійним структурним підрозділом, підпорядкованим заступнику Генерального прокурора України згідно з розподілом обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України [47].

Необхідно зауважити, що згідно з п. 5.4 Положення про Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави (Положення про Головне управління) начальник відділу здійснює керівництво діяльністю відділу, організовує, спрямовує і контролює роботу його працівників, а також забезпечує здійснення працівниками відділу контролю за роботою закріплених підпорядкованих прокуратур відповідно до напрямів діяльності та предмета нагляду. Відповідно ж до п. 5.5 зазначеного Положення про Головне управління, заступник начальника відділу, з-поміж іншого, забезпечує виконання покладених на відділ завдань, вживає заходів щодо удосконалення організації роботи відділу, організовує надання практичної допомоги підпорядкованим прокуратурам, особисто надає таку допомогу.

Отже, начальник та заступник начальника відділу захисту прав і свобод дітей має повноваження з організації роботи за напрямками діяльності відділу як у самому відділі, так і поза його межами. Зауважимо, що відповідно до п. 5.6 Положення про Головне управління старший прокурор і прокурор відділу організовує роботу за територіально-предметним принципом. Крім того, у п. 5.6.2 закріплено, що старший прокурор і прокурор відділу здійснює контроль за станом організації роботи у підпорядкованих прокуратурах відповідно до напрямів діяльності та предмета правозахисної діяльності [47].

Таким чином, зазначені особи є суб'єктами, які безпосередньо організовують роботу з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей як на рівні Генеральної прокуратури України, так і поза її межами, тобто стосовно прокуратур обласного та районного (міського) рівнів.

Значною залишається роль прокуратур обласного рівня в організації роботи з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і

свобод. Так, згідно з п. 4.2 наказу № 1 гн прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, Дніпровська екологічна прокуратура, військові прокуратури регіонів та Військово-Морських Сил України безпосередньо здійснюють правозахисну діяльність шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, органами державного контролю обласного рівня [195].

На рівні прокуратур обласного рівня організацію роботи з нагляду за додержанням законів здійснюють керівники відповідних структурних підрозділів. Так, наприклад, відповідно до п. 4.3 Положення про управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави прокуратури Київської області, затверджене наказом прокурора Київської області № 12/1-43 від 9 червня 2011 року (Положення), основними завданнями відділу захисту прав і свобод дітей є здійснення правозахисної діяльності стосовно дітей, у тому числі у порядку цивільного судочинства, передусім з питань, що стосуються забезпечення майнових, житлових, соціальних та особистісних прав дітей; запобігання правопорушенням, бездоглядності та безпритульності серед дітей; поміщення, тримання дітей і підлітків к спеціальних установах.

Відповідно ж до п. 5.1 згаданого вище Положення, начальник управління здійснює загальне керівництво діяльністю управління, організовує, спрямовує і контролює його роботу. Пунктом 5.2 зазначеного Положення передбачено, що начальник відділу захисту прав і свобод дітей (відділ є структурним підрозділом Управління захисту прав і свобод та інтересів держави прокуратури Київської області) здійснює загальне керівництво та забезпечує ефективне виконання покладених на відділ завдань щодо здійснення правозахисної функції, контролює роботу його працівників.

Крім того, згідно з п. 5.4.2 вказаного Положення, старші прокурори та прокурори відділу, з-поміж іншого, здійснюють контроль за станом організації роботи підпорядкованих прокуратур відповідно до напрямів та предмета правозахисної діяльності; здійснюють методичне керівництво та контролюють виконання наказів, розпоряджень, вказівок, доручень Генерального прокурора України, прокурора області, рішень колегії Генеральної прокуратури України та прокуратури області, координаційних, міжвідомчих, оперативних нарад, завдань,

доручень та вказівок керівництва прокуратури області, управління та відділу з питань правозахисної діяльності.

Отже, вказані особи прокуратур обласного рівня є суб'єктами, які безпосередньо організують роботу з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей як у межах обласної прокуратури, так і поза її межами, тобто стосовно прокуратур районного (міського) рівня.

Зауважимо про те, що на рівні прокуратури області можлива відсутність галузевого підрозділу з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Слід звернути увагу, що штатна кількість працівників відповідного галузевого підрозділу Генеральної прокуратури України та відповідних галузевих підрозділів прокуратур обласного рівня є значно меншою за загальну чисельність працівників прокуратур районної (міської) ланки, які здійснюють нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. У зв'язку з цим основними напрямками організаційної роботи працівників, зазначених підрозділів з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей повинні стати:

1. Активна роботи з кадрами: участь у підготовці працівників підпорядкованих прокуратур за галузевою тематикою (складання тематик підвищення кваліфікації молодих спеціалістів, оперативне супроводження працівниками галузевих підрозділів передатестаційного стажування оперативних працівників (наприклад, у формах консультації, виїзд на місце для надання допомоги тощо), проведення семінарських занять тощо). Наприклад, з цією метою у прокуратурі Львівської області започатковано постійно діючий семінар молодих фахівців з питань участі прокурорів у кримінальному, цивільному та господарському судочинстві, заняття якого проводяться раз на місяць. З огляду на мінливість законодавства тематика семінарських занять визначається на кожне півріччя. Причому перед проведенням кожного такого заняття до всіх прокуратур надсилають листи щодо необхідності вивчення певної законодавчої бази та опрацювання необхідних матеріалів. У межах цього семінару проводять і практичні заняття, під час яких слухачам пропонують вирішити ті чи інші проблемні питання, які повсякчас виникають у нашій діяльності [221, с. 42]. Однак проведення семінарів у своїй більшості зводиться до вивчення норм чинного законодавства, за додержанням якого здійснюється нагляд прокурором та моделювання практичних ситуацій. Натомість

навчання молодого спеціаліста повинно бути орієнтовано передусім на практичні аспекти наглядової діяльності, а також окремих особливостей його галузей та підгалузей. Крім того, така підготовка повинна ґрунтуватися на принципах безперервності та оперативного супроводження досвідченими працівниками. У цьому контексті важливою буде роль галузевого підрозділу вищестоящої прокуратури.

В. Сухонос також зазначає, що методи професійного навчання (конкретних ситуацій, інциденту, тренування чутливості та інше), вибір яких залежить від ефективності впливу на осіб, які навчаються, а також стилі навчання (конкретний досвід, абстрактне мислення, активне спостереження, активне експериментування та інші), визначаються шляхом попереднього тестування за спеціальною програмою і формуванням на основі цього навчальних груп [222, с. 13]. Крім того, важливою у цьому контексті буде роль зонального прокурора. Основними шляхами удосконалення його діяльності є: визначення кола організаційних обов'язків та процесуальних повноважень, підвищення рівня інформаційно-аналітичної роботи зонального прокурора, організація ділових контактів зонального прокурора з прокурорами свого управління (відділу) і прокурорами інших управлінь та відділів, належна організація особистої роботи зонального прокурора [199, с. 14].

2. Організаційне та методичне керівництво, а також контроль виконання покладених обов'язків. Так, відповідно до п. 4.5 наказу № 1 гн на апарати Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня Генеральним прокурором України покладено обов'язок з організаційного і методичного керівництва підпорядкованими прокуратурами та контролю за їх діяльністю [195]. В контексті даного напрямку одним із визначальних елементів організаційної роботи є інформаційно-аналітична діяльність галузевого підрозділу. Так, Г. Середа та М. Якимчук зауважують, що важливим орієнтиром для належної організації нагляду є інформаційні листи Генеральної прокуратури України, прокуратур обласного рівня про поширення передового досвіду роботи і, навпаки, присвячених аналізу найхарактерніших недоліків у наглядовій діяльності. Такі листи доцільно накопичувати на електронних і паперових носіях, ознайомлювати з ними молодих фахівців і використовувати в роботі зі здійснення нагляду [190, с. 285].

Як свідчить практика, за належної якості аналітичних документів результати проведених аналізів і узагальнень дають змогу володіти

ситуацією, що склалась зі злочинністю, її проявами, тенденціями, а також більш ефективно здійснювати прокурорські повноваження. Це також дає можливість виробити перспективну програму спланованих дій, спрямованих на виявлення та усунення порушень закону і вжиття заходів до викорінення причин і умов, що їх породжують, використати узагальнення для пошуку шляхів поліпшення управлінської діяльності. А тому недооцінювати аналітичний фактор у прокурорській діяльності – неприпустимо [186, с. 11].

На думку В. Долежана, для аналітичних досліджень необхідно використовувати: власні матеріали прокурорського нагляду; матеріали участі прокурорів у розгляді цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справ; статистичні дані, які характеризують стан законності в місті, районі; динаміку та характер скарг і заяв громадян, що надходять до місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; матеріали обговорення питань зміцнення правопорядку на засіданнях колегіальних органів, зокрема, на пленарних засіданнях рад, засіданнях постійних комісій і виконкомів [190, с. 285].

Необхідно зауважити, що діяльність з підготовки інформаційних листів про поширення позитивного досвіду роботи також викликає певні зауваження. Так, наприклад, у інформаційному листі прокуратури Рівненської області «Про позитивний досвід роботи прокуратури м. Рівне з нагляду за додержанням прав неповнолітніх у сфері освіти» від 2 жовтня 2009 року № 07/3–118 вих-09–565 ОКВ лише наводяться приклади виявлених порушень та заходи, вжиті прокурорами з їх усунення. Однак у листі не вказано методів виявлення порушень, що обов'язково повинно бути зазначено у листі такого характеру.

Натомість у інформаційному листі прокуратури Дніпропетровської області про позитивний досвід роботи прокуратури Самарського району щодо захисту житлових та майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа від 29 жовтня 2008 року № 07/3–144 вих-08 зазначено, що з метою всебічної перевірки органів опіки та піклування, освіти, служби у справах дітей витребувано інформацію щодо кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які проживають на території району, в тому числі в державних дитячих закладах та закладах освіти, що дало змогу провести ретельні та результативні перевірки, поновити права дітей, а також уперше порушити кримінальну справу стосовно посадових осіб виконкому за відсутність контролю за до-

держанням житлових та майнових прав дітей при відчуженні житлових приміщень та купівлі нового житла. У листі про позитивний досвід роботи щодо організації перевірок з питань захисту житлових та майнових прав неповнолітніх від 19 листопада 2009 року № 07/3–570 вих–368 ОКВ, що підготовлений відділом захисту прав і свобод неповнолітніх прокуратури Київської області також висвітлено методу виявлення порушень законодавства.

3. Координація діяльності з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей. Відповідно до п. 1.2 наказу № 3/1 гн Генеральним прокурором України прокурорів усіх рівнів зобов'язано активно співпрацювати з цих питань із громадськими організаціями, які здійснюють діяльність у сфері охорони дитинства.

Крім того, згідно з п. 4 наказу № 3/1 гн Генеральний прокурор України зобов'язав усіх підпорядкованих прокурорів вивчати стан виконання органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, органами внутрішніх справ покладених на них обов'язків стосовно попередження правопорушень та злочинів серед дітей та підлітків, координувати цю діяльність [3].

Обґрунтовуючи наведені вище положення щодо напрямів організаційної роботи оперативних прокурорських працівників галузевих підрозділів, зауважимо, що передусім така позиція пов'язана з особливостями комплектування кадрами Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня. Так, згідно з п. 2.2 наказу № 2 гн прокуратури міст з районним поділом, апарати прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України слід укомплектовувати за рахунок працівників, які:

- до призначення на посаду в прокуратуру міста з районним поділом мають стаж роботи в органах прокуратури не менше двох років;
- до призначення на посаду в апарат прокуратури обласного рівня мають стаж роботи в органах прокуратури не менше трьох років;
- до призначення на посаду в апарат Генеральної прокуратури України – не менше п'яти років в органах прокуратури, у тому числі працювали у прокуратурах обласного рівня чи на посадах міськрайпрокурорів.

Висунення на посади центрального та обласних апаратів проводити за рекомендаціями керівників структурних підрозділів, узгодженими відповідно із заступником прокурора обласного рівня чи заступником Генерального прокурора України [205]. Водночас на-

ведена вимога стосовно комплектування працівниками Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня є загальною для підрозділів з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей й, окрім загальних вимог, працівники таких підрозділів також повинні відповідати й вимогам, які випливають з особливостей наглядової діяльності щодо захисту прав і свобод осіб до 18 років.

Важливим також є питання про вирішення оптимальної кількості працівників структурних підрозділів (старшого помічника, помічника прокурора області) прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України, оскільки, як зазначалося вище, коло службових обов'язків, що покладаються на працівників галузевих підрозділів є досить широким. Отже, для визначення оптимальної штатної чисельності працівників підрозділів з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, зокрема прокуратур обласного рівня, обов'язково потрібно враховувати кількість адміністративно-територіальних одиниць в області, кількість нижчестоящих прокуратур та кількість об'єктів нагляду на території, відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Відповідно до п. 15.1 наказу № 1 гн галузеві перевірки в підпорядкованих прокуратурах слід планувати і проводити у випадках, коли наявні дані свідчать про суттєві недоліки та прорахунки в організації роботи або порушення виконавської дисципліни на цьому напрямі, а застосовані раніше заходи не дали позитивних результатів. Не передбачені планами роботи галузеві перевірки здійснювати за рішенням першого керівника прокуратури [195].

Важливо також враховувати, що п. 11.3 наказу № 1 гн прокурорів зорієнтовано на застосовування диференційованого підходу до залучення підпорядкованих прокуратур, виходячи зі стану законності та злочинності на відповідній території. У зв'язку з цим з метою забезпечення повноти інформації про стан законності та злочинності на відповідній території доцільним є зобов'язання підпорядкованих прокуратур систематично направляти інформацію з тематики додержання законів щодо захисту прав і свобод дітей на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Однак направляти таку інформацію доцільно у електронному вигляді, що також відповідатиме п. 5 наказу № 1 гн, згідно з яким прокурорів всіх рівнів зобов'язано не допускати зайвого паперотворення [195].

Заслуговує на увагу точка зору Н. Шестакової, яка зазначає, що цілком обгрунтовано було б акумулювати в галузевому підрозділі Генеральної прокуратури України та галузевих відділах обласних прокуратур комплекс питань щодо захисту прав дітей. Компетенцію цих підрозділів доцільно розширити повноваженнями щодо здійснення нагляду за додержанням законів при розслідуванні кримінальних справ про злочини та суспільно небезпечні діяння неповнолітніх; за законністю в діяльності виховних колоній, інших спеціальних установ для неповнолітніх, участі у розгляді судами кримінальних справ щодо неповнолітніх [10, с. 36]. Більше того, наведену позицію підтримали 89% зі 137 опитаних нами прокурорських працівників, які працюють або мають досвід роботи у сфері нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

Зосередження зазначених функцій у одному галузевому підрозділі оптимізує витрату робочого часу оперативними працівниками, а врахування рекомендацій з професійних вимог до осіб, які працюють на зазначених напрямках, дозволить підвищити ефективність діяльності органів прокуратури із захисту прав і свобод осіб до 18 років.

ВИСНОВКИ

За наслідками проведеного дослідження можна сформулювати наступні висновки:

1. Правозахисна діяльність органів прокуратури із захисту прав і свобод дітей – це специфічна підгалузь діяльності органів прокуратури, що здійснюється в межах галузевих наглядових функцій шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів, і реалізується через виконання службових обов'язків посадовими особами відповідних підрозділів системи органів прокуратури України.

2. Правова основа прокурорського нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей – це система взаємообумовлених та взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що визначають повноваження прокурорів, організацію, засади та порядок діяльності органів прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей.

3. Повноваження прокурора з нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод дітей – це визначені у законодавчих та інших нормативно-правових актах права прокурорів, шляхом використання яких виконуються завдання, покладені на органи прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів, спрямованих на захист прав і свобод осіб до 18 років.

4. Формами взаємодії органів прокуратури з державними органами та органами місцевого самоврядування, вважаємо, є: спільні інформаційні заходи (обмін статистичною інформацією; аналіз та узагальнення інформації про порушення норм законодавства, спрямованого на захист прав і свобод дітей; оперативне інформування про виявлені порушення; інформування суспільства про результати спільних заходів та їх ефективність); освітні заходи (вивчення новел законодавства; позитивного досвіду та нових методів роботи; методики виявлення порушень тощо); колегіальні заходи (наради; робочі групи); практичні заходи (спільні перевірки).

5. Закон України «Про прокуратуру» необхідно доповнити статтею 10¹ «Взаємодія органів прокуратури з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування», яку викласти у такій редакції:

«При здійсненні наглядової діяльності органи прокуратури взаємодіють з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Завдання, принципи, форми та критерії ефективності взаємодії визначаються відповідними галузевими положеннями».

6. При підготовці документів прокурорського реагування щодо захисту прав і свобод дітей потрібно:

– точно і повно викладати фактичні обставини правопорушень, посилаючись на Конституцію України, закони чи прирівняні до них за юридичною силою акти;

– правильно обирати адресатів, враховуючи компетенцію органу чи посадової особи з усунення порушень закону і притягнення винних до відповідальності;

– не допускати принесення протесту у разі наявності порушень, які можуть потягнути за собою істотну шкоду, якщо не будуть негайно усунуті, необхідно вносити припис;

– не допускати внесення приписів замість подань, коли з огляду на масштаби порушень закону і необхідність тривалого часу, їх неможливо негайно усунути;

– у резолютивній частині протесту не допускати вимог про скасування акта і приведення його у відповідність до закону. Залежно від характеру порушення та його наслідків, потрібно ставити одну вимогу: або про скасування акта або про приведення його у відповідність до закону. У разі вимог припинення незаконної дії посадової особи, слід ставити вимогу про поновлення порушеного права;

– обов'язково вказувати на те, що дія опротестованого акта зупиняється. Також слід роз'яснити в резолютивній частині протесту про порядок його розгляду відповідним органом чи посадовою особою обов'язково у 10-денний строк після його надходження та про повідомлення у цей же строк прокурора про наслідки розгляду протесту.

7. З метою забезпечення прав, свобод та інтересів дітей у справах про усиновлення ч. 1 ст. 254 ЦПК України доцільно викласти у такій редакції: «Суд розглядає справу про усиновлення дитини за обов'язковою участю заявника, прокурора, органу опіки та піклування або уповноваженого органу виконавчої влади, а також дитини, якщо вона за віком і станом здоров'я усвідомлює факт усиновлення, з викликом заінтересованих та інших осіб, яких суд визнає за потрібне допитати». Необхідність участі прокурора у розгляді справи про усиновлення обумовлюється:

– тим, що через особливості правового статусу, дитина не має змоги повною мірою відстоювати свої права, свободи та інтереси у суді,

особливо якщо вона за станом здоров'я не усвідомлює факт усиновлення.

– наявністю у прокурора широких повноважень з нагляду за додержанням прав, свобод та інтересів дитини, а також норм чинного процесуального законодавства під час розгляду справи про усиновлення.

– можливістю за наявності підстав апеляційного оскарження прийнятого судом рішення про усиновлення.

8. Організація роботи прокуратури з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей – це діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється за допомогою певних засобів з додержанням властивих їй принципів, при взаємодії структурних підрозділів та окремих працівників прокурорської системи з метою оптимізації захисту прав і свобод дітей.

9. Для ефективного виконання покладених на працівника обов'язків у нього повинні бути наявні наступні якості: моральні (високі моральні принципи, почуття обов'язку та відповідальності за виконувану роботу тощо); психологічні (врівноваженість, стійкість до зовнішніх подразників, психологічна витривалість, увага, посидючість тощо); характерологічні (цілеспрямованість, рішучість, наполегливість, принциповість щодо порушень закону тощо); інтелектуальні (знання нормативно-правової бази, загальної та дитячої психології).

10. Умови, які необхідно враховувати при покладенні на працівника службових обов'язків з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, доцільно закріпити у наказі № 3/1 гн, зокрема доповнити його положенням, яке викласти у такій редакції: «При визначенні працівників, на яких покладатимуться обов'язки з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, обов'язково враховувати їх моральні, характерологічні, психологічні та інтелектуальні якості».

11. Наказ № 3/1 гн необхідно доповнити нормою, яку викласти у такій редакції: «При вирішенні питання щодо навантаження оперативних працівників, які здійснюють нагляд у вказаній сфері суспільних відносин, обов'язково враховувати: кількість дітей, що проживають на обслуговуваній території; стан законності у цій сфері; кількість піднаглядних об'єктів; кількісний склад працівників органів і служб у справах дітей, спеціальних установ та закладів, що здійснюють їх соціальний захист і профілактику правопорушень; досвід

практичної роботи оперативного працівника в органах прокуратури з нагляду за додержанням і застосуванням законів».

12. Шляхами підвищення ефективності організаційної роботи повинні стати: 1) правове закріплення умов, які необхідно враховувати при розстановці оперативних працівників; 2) дотримання рекомендацій фізіології праці; 3) самоорганізація працівників; 4) використання сучасних технічних засобів; 5) чітке визначення та нормативне закріплення критеріїв оцінювання ефективності організаційної роботи.

13. Фактори, що негативно впливають на діяльність з нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод дітей, можна поділити на такі, що залежать від: прокурорського працівника (наприклад, несвоєчасне здійснення заходів з виявлення та усунення порушень закону; недостатність практичного досвіду; недостатнє знання норм чинного законодавства, що регулюють зазначену сферу суспільних відносин); осіб, які допустили порушення (наприклад, неправдиві свідчення або ж взагалі відмова від надання пояснень такими особами); об'єктивних обставин (наприклад, недостатнє матеріально-технічне забезпечення); нормативно-правового регулювання (наприклад, прогалини у чинному законодавстві); інших учасників наглядових правовідносин (наприклад, відмова у наданні необхідних матеріалів посадовими особами підприємств, установ та організацій).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № 3 гн. – К.: Генеральна прокуратура України, 2011. – 7 с.
3. Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генерального прокурора України від 21 липня 2011 року № 3/1 гн. – К.: Генеральна прокуратура України, – 2011. – 4 с.
4. Збірник статистичної інформації про роботу прокурора за 12 місяців 2011 року по Україні (у розрізі областей): Офіційний сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/statistics.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=173444
5. *Тодыка Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины: моногр. / Тодыка Ю. Н. – Х.: Факт, 2000. – 176 с.
6. *Ковна У.* Основні засади ювенальної юстиції та кримінально-процесуальне законодавства / У. Ковна // Вісник прокуратури. – 2008. – № 11. – С. 26–32.
7. *Сухонос В.* Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю / В. Сухонос // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 94–99.
8. *Корнякова Т.* Трансформація та значення функції нагляду за додержанням прав і свобод громадян / Т. Корнякова // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 5. – С. 3–8.
9. *Шульц О. А.* «Права дитини» як категорія сучасного конституційного права / О. А. Шульц // Часопис Київського університету права НАН України. – 2009. – № 3. – С. 91–95.
10. *Шестакова Н.* Роль прокурора у захисті прав та інтересів неповнолітніх / Н. Шестакова // Вісник прокуратури. – 2008. – № 1. – С. 33–36.
11. Советская прокуратура / [В. И. Аринин, А. М. Барабадзе, В. И. Басков и др.; отв. ред. А. М. Рекунов]. – М.: Юридическая литература, 1982. – 352 с.
12. Прокурорский надзор по делам несовершеннолетних / [Г. М. Миньковский, В. И. Иванов, А. И. Долгова и др.]; отв. ред. Г. М. Миньковский. – М.: Юридическая литература, 1973. – 208 с.
13. *Шость Н. В.* Надзор районного (городского) прокурора за исполнением законно о предупреждении правонарушений среди несовершеннолетних инспекциями и комиссиями по делам несовершеннолетних: учеб.-метод. пособ. / Н. В. Шость. – Х.: филиал Института повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры Союза ССР, 1980. – 74 с.

14. *Шость Н. В.* Прокурорский надзор за исполнением законов о труде несовершеннолетних: конспект лекций / Н. В. Шость. – [2-е изд., с изм. и доп.]. – М.: филиал Института повышения квалификации руководящих кадров Прокуратуры Союза ССР, 1990. – 46 с.

15. *Курочка М. Й.* Прокурорський нагляд в Україні: підруч. / М. Й. Курочка, П. М. Каркач. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 424 с.

16. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. [для студ. юрид. спеціальностей вищ. навч. закл.] / [І. С. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевий та ін.]; за ред. проф. І. С. Марочкіна, П. М. Каркача. – Х.: Одиссей. – 2006. – 240 с.

17. *Копетюк М. І.* Прокурорський нагляд за додержанням законодавства щодо неповнолітніх: моногр. / Копетюк М. І. – Луцьк: Вежа, 2006. – 154 с.

18. *Ермаков А. В.* Организация прокурорского надзора в сфере защиты прав несовершеннолетних: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.11 / А. В. Ермаков. – М., 2007. – 183 с.

19. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних: [науч.-практич. изд.] / [Н. П. Дудин, Т. А. Васильева, О. Б. Качанова и др.]; рук. авт. кол. Н. П. Дудин. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации), 2009. – 636 с.

20. Декларація прав дитини від 20 листопада 1959 року: Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_384

21. Конвенція ООН «Про права дитини» від 20 листопада 1989 року // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1997. – № 5. – Ст. 35.

22. Questionnaire on principles of public prosecution as regards juvenile justice // Strasbourg, 4 December 2009 CCPE (2009) 10REV3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/2009_10Rev3_CCPE_Question_juven_justice_en.asp

23. Answers for the Questionnaire on principles of public prosecution as regards juvenile justice (United Kingdom) // Strasbourg, 4 December 2009 CCPE (2009) 10REV3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/OP_5_Question_UK.pdf

24. Answers for the Questionnaire on principles of public prosecution as regards juvenile justice (Spain) // Strasbourg, 4 December 2009 CCPE (2009) 10REV3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/OP_5_Question_Espagne.pdf

25. Answers for the Questionnaire on principles of public prosecution as regards juvenile justice (Netherlands) // Strasbourg, 4 December 2009 CCPE (2009) 10REV3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/Travaux/OP_5_Question_Pays_Bas.pdf

26. Answers for the Questionnaire on principles of public prosecution as regards juvenile justice (Czech Republic) // Strasbourg, 4 December 2009 CCPE

- (2009) 10REV3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cspe/opinions/travaux/OP_5_Question_Rep_tcheque.pdf
27. Answers for the Questionnaire on principles of public prosecution as regards juvenile justice (Estonia) // Strasbourg, 4 December 2009 CCPE (2009) 10REV3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cspe/opinions/travaux/OP_5_Question_Estonie.pdf
28. Прокурорський нагляд в Україні: курс лекцій для студентів юридичних вищих навчальних закладів / [В. Т. Нора, Я. О. Береський, І. І. Когутич та ін.]; за ред. проф. В. Т. Нора. – Львів: Тріада плюс, 2002. – 280 с.
29. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5: П–С. – 2003. – 736 с.
30. *Косюта М. В.* Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: моногр. / М. В. Косюта. – Одеса: Юридична література, 2002. – 376 с.
31. Конституція України: науково-практичний коментар / [В. Б. Авер'янова, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.]; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін.. – Х.: Право; К.: Концерн «Видавничий Дім “Ін Юре”», 2003. – 808 с.
32. *Рудейчук В.* Суть прокурорського нагляду / В. Рудейчук // Вісник прокуратури. – 2003. – № 4. – С. 49–52.
33. *Тертишник В.* Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6. – С. 13–19.
34. *Бакаев Д. М.* Закон Украины «О прокуратуре»: научно-практический комментарий // Д. М. Бакаев, Ю. М. Грошевой, В. В. Долежан и др. – Х.: Рита, 1993. – 176 с.
35. *Коробейников Б. В.* Правовое регулирование предмета общего надзора / Б. В. Коробейников // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР (сборник научных трудов). – М., Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1978. – С. 96–102.
36. Комментарий к Федеральному Закону «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 года: с приложением ведомственных нормативных актов / [М. П. Журавлев, А. Г. Звягинцев, С. Г. Кехлеров и др.]; под общ. ред. проф. Ю. И. Скуратова. – М.: НОРМА, 1996. – 176 с.
37. *Михайленко О. Р.* Прокуратура України: підруч. / О. Р. Михайленко. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.
38. Проблемы эффективности прокурорского надзора / [С. Г. Березовская, Л. А. Быков, А. Д. Зверев и др.]; под ред. д-ра юрид. наук К. Ф. Скорцова. – М.: Юридическая литература, 1977. – 160 с.
39. *Спирidonov Б. М.* Понятие отрасли прокурорского надзора / Б. М. Спиридонов // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сборник статей; отв. ред. Н. В. Жогин. – М., Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975. – С. 83–91.

40. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.
41. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1–45/2010 за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222–IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csu.gov.ua/doccatalog/document?id=122408>
42. Про внесення змін до Конституції України: закон України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44
43. *Бабенко С. В.* Деятельность прокуратуры в обеспечении прав и свобод личности / С. В. Бабенко // Российская юстиция. – 2007. – № 9. – С. 49–51.
44. *Дикарев Н. С.* Принцип повышенной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних / Н. С. Дикарев // Российская юстиция. – 2007. – № 5. – С. 37–39.
45. Новый тлумачний словник української мови у 4 т. / [уклад. В. В. Ярменко, О. М. Сліпущко]. – К.: Аконт, 2001. – Т. 2: Ж–ОБД. – 2001–912 с.
46. *Иванова Л. П.* Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних / Л. П. Иванова // Компетенция прокуратуры СССР: межвуз. сб. науч. трудов. – Свердловск, Свердловский Орден Трудового Красного Знамени юридический институт им. Р. А. Руденка, 1985. – С. 133–138.
47. Положення про Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави, затверджене наказом Генерального прокурора України від 2 квітня 2011 року № 34. – К.: Генеральна прокуратура України. – 2011. – 17 с.
48. *Мурашин Г. А.* Органы прокуратуры в механизме советского государства / Г. А. Мурашин. – К.: Наукова думка, 1972. – 178 с.
49. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-І // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356 (зі змін. та доп.).
50. *Кузнецова С. В.* Тактика допроса несовершеннолетних: прак. пособ. / С. В. Кузнецова, Т. С. Кобцова. – М.: Экзамен, 2004. – 96 с.
51. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року № 1789 – XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793 (зі змін. та доп.).
52. *Козлов А. Ф.* Компетенция прокуратуры СССР / А. Ф. Козлов // Компетенция прокуратуры СССР: межвуз. сб. науч. трудов. – Свердловск, Свердловский Орден Трудового Красного Знамени юридический институт им. Р. А. Руденка, 1985. – С. 4–17.
53. Прокурорський надзор: курс лекцій і практикум / [А. Ю. Винокуров, К. Ю. Винокуров, Ю. Е. Винокуров та др.]; под ред. д-ра юрид. наук., проф. Ю. Е. Винокурова. – [6-е изд. перераб. и доп.]. – М.: Экзамен, 2004. – 504 с.

54. Словарь русского языка: в 4 т. / [под ред. А. П. Евгеньевой]. – [4-е изд., стереотип.]. – М.: «Русский язык», «Полиграфресурсы», 1999. – Т. 1: А-Й. – 1999. – 702 с.
55. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпін: Перун, 2003. – 1440 с.
56. Філософський енциклопедичний словник: довідкове видання / [голова редкол. В. І. Шинкарук]. – К.: Абрис, 2002. – 742 с.
57. Мичко М. І. Цілі і завдання прокуратури України / М. І. Мичко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2001. – № 2. – С. 17–26.
58. Грошевой Ю. М. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля (в системе АПК): учеб. пособ. / Ю. М. Грошевой, Д. И. Пышнев. – К.: НМК ВО, 1992. – 76 с.
59. Червяков К. К. Прокурорский надзор по делам, связанным с воспитанием детей / К. К. Червяков // Вопросы теории и практики прокурорского надзора: межвуз. науч. сб. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1974. – С. 140–142.
60. Рагинский М. Ю. Совершенствование регулирования правовых последствий протеста прокурора / М. Ю. Рагинский // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР: сб. науч. трудов. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1978. – С. 39–47.
61. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / [глав. ред. В. С. Степин]. – М.: Мысль, – 2001. – Т. 3. – 2001. – 692 с.
62. Попович Є. Нагляд за дотриманням трудового законодавства / Є. Попович // Вісник прокуратури. – 2003. – № 10. – С. 20–25.
63. Бабенко В. Деякі питання прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів / В. Бабенко // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 7. – С. 130–132.
64. Коробейников Б. В. Основные понятия общего надзора / Б. В. Коробейников // Вопросы теории и практики прокурорского надзора: сб. научн. трудов. – М., Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975. – Ч. 2. – С. 22–33.
65. Долежан В. Правозахисна функція прокуратури та її закріплення у майбутньому законі України «Про прокуратуру» / В. Долежан, М. Косюта // Право України. – 2006. – № 3. – С. 59–63.
66. Курило М. П. Прокурорський нагляд за додержанням прав та законних інтересів засуджених до позбавлення волі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М. П. Курило. – Х., 1998. – 18 с.
67. Якимчук М. К. До питання про предмет та об'єкт прокурорського нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів / М. К. Якимчук // Науковий вісник Чернівецького університету. – 1999. – Вип. 48. – С. 96–98.
68. Михайленко А. Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан: [науч.-практ. изд.] / А. Р. Михайленко. – К.: Юринком Интер, 1999. – 448 с.

69. Российский прокурорский надзор: учебник / [Ю. В. Кореневский, Л. А. Прокудина, В. П. Рябцев и др.]; под общ. ред. А. Я. Сухарева. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. – 384 с.
70. Про органи самоорганізації населення: закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254 (зі змін. та доп.).
71. Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року № 2947-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 21–22. – Ст. 135 (із змін. та доп.).
72. Мельник О. В. Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні вимагаль: моногр. / О. В. Мельник. – Х.: Видавець ФОП Вапнярчук Н. М., 2007. – 192 с.
73. Мельников Н. В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. – М.: Юристь, 2003. – 384 с.
74. Миколенко А. И. Законы Украины «О прокуратуре», «О милиции», «Об адвокатуре»: комментарии / А. И. Миколенко, А. Н. Миколенко. – [3-е изд. исправл. и дополн.]. – Х.: Одиссей, 2004. – 304 с.
75. Михайленко О. Р. О пределах прокурорского надзора / О. Р. Михайленко // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества: материалы всесоюзной науч.-практич. конф., проведенной в прокуратуре Союза ССР 1–2 декабря 1989 г. – М., Всесоюзный научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, 1990. – С. 126–128.
76. Карпов Н. Хорошая теория – залог успешной практики / Н. Карпов // Законность. – 2008. – № 7. – С. 12–15.
77. Шобухин В. Ю. Прокуратура – основа надзорно-контрольной власти России / В. Ю. Шобухин // Государство и право. – 2007. – № 11. – С. 89–94.
78. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
79. Новиков С. Г. Прокурорский надзор и социалистическая демократия (Некоторые вопросы совершенствования прокурорского надзора на современном этапе развития социалистической демократии) / С. Г. Новиков // Вопросы прокурорского надзора: сб. научн. трудов; отв. ред. В. К. Звирбуль. – М., Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1972. – С. 129–151.
80. Казарина А. Предмет общего надзора / А. Казарина // Законность. – 2004. – № 11. – С. 7–9.
81. Типове положення про притулок для дітей служби у справах дітей: затвержене постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 1997 року № 565 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – С. 61.
82. Про міжнародні договори України: закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

83. *Сопраньков Г. А.* О предмете прокурорского надзора / Г. А. Сопраньков // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества: материалы всесоюзной научно-практической конференции, проведенной в прокуратуре Союза ССР 1–2 декабря 1989 г. – М., Всесоюзный научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, 1990. – С. 128–130.
84. Конституционное право: энциклопедический словарь [отв. ред. д-р юрид. наук профессор С. А. Авакьян]. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М), 2001. – 688 с.
85. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/08 // Офіційний вісник України від 11 червня 1999 року. – 1999. – № 21. – С. 32.
86. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 року у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9067>.
87. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. / О. Ф. Скакун. – Х.: Еспада, 2006. – 776 с.
88. *Новиков С. Г.* К вопросу о законодательном регулировании прокурорского надзора / С. Г. Новиков // Совершенствование правового регулирования прокурорского надзора в СССР: сб. науч. трудов. – М., Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1978. – С. 23–31.
89. *Сухонос В. В.* Прокуратура України у схемах, таблицях і діаграмах: навч. посіб. / В. В. Сухонос, О. Є. Звірко, О. Р. Грицаєнко. – Суми: ВТД «Універсальна книга», 2006. – 256 с.
90. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1961 року: станом на 15 листопада 2010 року; Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-05>
91. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х: станом на 15 листопада 2010 року; Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>
92. Про оперативно-розшукову діяльність: закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303 (зі змін. та доп.).
93. Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 7 жовтня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/intergovernmental_multilateral_agreements.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=84514.

94. Угода про співробітництво генеральних прокуратур держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у сфері захисту прав і законних інтересів неповнолітніх від 25 травня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=84340
95. *Кожевников О. А.* Краткие разъяснения к ФЗ «О прокуратуре РФ»: [учеб. пособ.] / О. А. Кожевников, В. В. Кравчук. – Ек.: УрГЮА, 2001. – 132 с.
96. Органы прокуратуры Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки: правовые основы, структура, направления деятельности / [Ю. Е. Винокуров, А. Ф. Смирнов, А. А. Чувилев и др.]; под общ. ред. Б. В. Коробейникова. – М.: Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 1996. – 96 с.
97. Про прокуратуру: проект закону України від 19 вересня 2008 року № 2491: станом на 11 червня 2010 року; офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32493&pf35401=127983
98. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1997. – № 5. – Ст. 19.
99. *Шость Н. В.* Децю про прокурорський нагляд у справах неповнолітніх / Н. В. Шость // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: матеріали республіканської наук.-практ. конф. 26 грудня 1995 року. – К., 1999. – С. 88–90.
100. Про заходи щодо забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей: указ Президента України від 5 травня 2008 року № 411/2008 // Офіційний вісник Президента України від 21 травня 2008 року. – 2008. – № 18. – С. 77, ст. 595.
101. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх: закон України від 7 лютого 2007 року № 609-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 15. – Ст. 194.
102. *Колесник К.* Прокуратура в системі державних органів влади / К. Колесник // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 4. – С. 15–18.
103. Адміністративне право України: [підруч. для юрид. вузів і фак.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
104. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: підруч. / О. Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2008. – 656 с.
105. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / [В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін.]; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
106. *Шинд В. И.* О некоторых вопросах компетенции прокуроров и её правовое регулирование / В. И. Шинд // Совершенствование правового регу-

лирования прокурорского надзора в СССР: сб. науч. трудов. – М., Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1978. – С. 47–56

107. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 11–14.

108. Щербакова Е. Г. Субъекты, объект и содержание прокурорско-надзорных правоотношений / Е. Г. Щербакова // Компетенция прокуратуры СССР: межвуз. сб. науч. трудов. – Свердловск: Свердловский Орден Трудового Красного Знамени юридический институт им. Р. А. Руденко, 1985. – С. 28–32.

109. Бакаев Д. М. На страже социалистической законности / Д. М. Бакаев. – К.: Общество «Знание» Украинской ССР, 1980. – 48 с.

110. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, Ю. М. Тихомиров. – М.: Юр Информ Центр, 1997. – 526 с.

111. Долежан В. В. Акти прокуратури: підготовка і внесення: [навч. посіб.] / В. В. Долежан, Ю. Є. Полянський. – Одеса: Юридична література, 2003. – 248 с.

112. Дедков Л. Л. Прокурорский надзор на страже законности / Л. Л. Дедков. – Минск: Беларусь, 1982. – 158 с.

113. Мичко М. І. Функції та організаційний устрій прокуратури / Мичко М. І. – Донецьк: Донеччина, 2001. – 272 с.

114. Ястребов В. Б. Прокурорский надзор: [учебник] / В. Б. Ястребов. – М.: Городециздат, 2001. – 400 с.

115. Берензон А. Д. Работа прокурора по общему надзору. Вопросы общей методики / А. Д. Берензон, В. Г. Мелкумов. – М.: Юридическая литература, 1974. – 144 с.

116. Дунас Т. Роль прокуратури у захисті прав і свобод людини та громадянина / Т. Дунас // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 2. – С. 100–104.

117. Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года № 2202-І: станом на 15 листопада 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ntc.duma.gov.ru/bpa/searchrun.phtml?idb=1&tipdocu=&tipdoc=%5B%5D=2&ogu1=&sbu1=&dd1=&dd2=&nmu=&nm=&nmi=%EF%F0%EE%EA%F3%F0%E0%F2%F3%F0%E5&nstr=&tx=&klu1=&klu2=0&kl=&kld=&rubu1=&rubu2=0&rub=&txt=&vs=&cpage=1&sort=1>

118. Ергашев Е. Р. Обязанность проведения проверок исполнения законов как принцип прокурорского надзорно-охранительного права/Е. Р. Ергашев // Российский следователь. – 2007. – № 23. – С. 38–39.

119. Розенфельд В. Г. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности должностных лиц предприятий / В. Г. Розенфельд. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1973. – 224 с.

120. Руденко М. Концептуальна сутність прокурорського нагляду / М. Руденко, С. Стоць // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 2. – С. 51–58.

121. Субботин Е. А. Новое в тактике общего надзора (прикладной аспект) / Е. А. Субботин // Закон Украины «О прокуратуре»: краткие тезисы докладов и научных сообщений Республиканской научно-практической конференции 18 марта 1992 г. – Х., Украинская юридическая академия. – 1992. – С. 5–36.

122. Ткаченко Л. Інформаційне забезпечення в органах прокуратури / Л. Ткаченко // Вісник прокуратури. – 2009. – № 3. – С. 107–112.

123. Маляров М. П. Общий надзор в борьбе за укрепление единой социалистической законности / М. П. Маляров // На страже советских законов. – М.: Юридическая литература, 1972. – 456 с.

124. Каркач П. М. Організація роботи прокуратури міста, району: [метод. посіб. з організації роботи в міських, районних прокуратурах] / П. М. Каркач. – Х.: Право, 2006. – 352 с.

125. Казарина А. Общий надзор: возможности и пределы / А. Казарина // Законность. – 2003. – № 7. – С. 5–9.

126. Настольная книга прокурора / [Б. В. Андреев, А. И. Алексеев, К. Ф. Амиров и др.]; под ред. С. И. Герасимова. – М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, 2002. – 840 с.

127. Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, затверджений спільним наказом Голови Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України, Генерального прокурора України від 19 жовтня 2006 року № 346/1025/685/53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=z1166-06>

128. Про судову експертизу: закон України від 25 лютого 1994 року № 4038-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 28. – Ст. 232 (зі змін. та доп.).

129. Про звернення громадян: закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256 (зі змін. та доп.).

130. Луганська Т. О. Поширення правової освіти як засіб профілактики злочинності неповнолітніх / Т. О. Луганська // Сучасні напрями профілактики та актуальні проблеми розслідування злочинів, що вчиняються неповнолітніми: матеріали наук.-практ. семінару (м. Харків, 30 травня 2009 року)/голова редкол. Ю. П. Янович. – Х., Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – С. 75–77.

131. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: закон України від 21 червня 2001 року № 2558-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 42. – Ст. 213 (зі змін. та доп.).

132. Соболева Л. А. Ювенальная юстиция как основа системной помощи несовершеннолетнему, находящемуся в трудной жизненной ситуации / Л. А. Соболева // Российская юстиция. – 2009. – № 2. – С. 9–13.

133. Wake P. Juvenile Prosecutors are not Criminal Prosecutors / P. Wake // The Prosecutor (the magazine of the National District Attorneys

- Association) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.xmission.com/~wake/juvenileprosecutors.html>
134. *Backstrom J. C.* The Expanding Role of the Prosecutor in Juvenile Justice / James C. Backstrom [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.co.dakota.mn.us/Departments/Attorney/Publications/ExpandRoleProsecutorJuvJustice.htm>
135. *Курочка М.* Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю при здійсненні ОРД / М. Курочка // Вісник прокуратури. – 2009. – № 1. – С. 58–62.
136. *Мелкумов В. Г.* Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры / В. Г. Мелкумов. – Душанбе: Ирфон, 1965. – 204 с.
137. *Солодкий В.* Предмет, межі, форми та методи прокурорського нагляду за законністю виконавчого провадження / В. Солодкий, М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2000. – № 4. – С. 50–55.
138. *Долгова А. И.* Формы прокурорского надзора / А. И. Долгова // Вопросы прокурорского надзора: сб. науч. трудов. – М., Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1972. – С. 48–56.
139. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII: станом на 13 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-8&chk=4/UMfPEGznhh79y.ZiMpM80qHdlacsF ggkRb11c>
140. *Зубарева О.* Законодательство об обеспечении прав детей / О. Зубарева // Законность. – 2006. – № 6. – С. 43–45.
141. *Голуб Ю.* Проблеми захисту прав дітей у регіоні / Ю. Голуб // Вісник прокуратури. – 2008. – № 4. – С. 36–42.
142. *Копейко П. А.* Пути повышения эффективности общего надзора прокуратуры / П. А. Копейко // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сборник статей. – М., Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1973. – С. 182–186.
143. *Попович Є.* Проблеми правового забезпечення відносин прокуратури з іншими державними органами / Є. Попович // Вісник прокуратури. – 2009. – № 1. – С. 63–68.
144. *Козьяков І.* Проблеми взаємодії прокурорського нагляду та державного контролю за додержанням гірничого законодавства / І. Козьяков // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 4. – С. 28–33.
145. *Єремєєв Д. В.* Діяльність прокуратури щодо нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина / Д. В. Єремєєв // Вісник Харківського університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 39. – С. 72–78.
146. *Василевич В. В.* Кримінологія: [навч.-метод. посіб.] / [В. В. Василевич, Т. Л. Кальченко, Н. В. Кулакова та ін.]; за заг. ред. проф. О. М. Джузи. – К.: Атіка, 2008. – 316 с.
147. Словарь русского языка: [ок. 57000 слов] / [под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой]. – [20-е изд., стереотип.]. – М.: Русский язык, 1988. – 750 с.

148. *Корж В.* Взаємодія прокурора з органами державної влади, управління та контролю / В. Корж // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 6. – С. 29–32.
149. *Корнякова Т. В.* Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Корнякова Тетяна Всеволодівна. – Одеса, 2004. – 214 с.
150. *Мироненко Т. Є.* Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. Є. Мироненко. – К.: 2008. – 20 с.
151. *Михайленко О.* Роль прокурора у підвищенні координаційної діяльності щодо боротьби зі злочинністю / О. Михайленко, З. Пасечко // Вісник прокуратури. – № 5. – С. 37–44.
152. Положення про кримінальну міліцію у справах дітей: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 1995 року № 502: станом на 11 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=502-95-%EF>
153. Про міліцію: закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (зі змін. та доп.).
154. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (зі змін. та доп.).
155. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218 (зі змін. та доп.).
156. *Юхно О.* Актуальні проблеми координації діяльності правоохоронних органів / О. Юхно // Вісник прокуратури. – 2009. – № 6. – С. 98–107.
157. *Войцишен В.* Координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю / В. Войцишен, Л. Ткаченко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2. – С. 24–27.
158. *Руденко М.* Проблеми та перспективи прокурорського нагляду за додержанням законів в Україні / М. Руденко // Право України. – 2002. – № 6. – С. 65–68.
159. *Середа Г.* Чи потрібен нагляд за додержанням і застосуванням законів? / Г. Середа // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 23–28.
160. *Грошевий Ю.* Прокуратура в системі поділу влади / Ю. Грошевий, В. Тацій // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1. – С. 61–69.
161. *Григоренко В. Н.* К вопросу о совершенствовании общенадзорной деятельности / В. Н. Григоренко // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества: материалы всесоюзной науч.-практ. конф., проведенной в прокуратуре Союза ССР 1–2 декабря 1989 года. – М., Всесоюзный научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, 1990. – С. 125–126.

162. *Рохлин В.И.* Формирование компетенции прокурорского надзора / В.И. Рохлин // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества: материалы всесоюз. науч.-практ. конф. проведенной в прокуратуре СССР 1–2 декабря 1989 года. – М., Всесоюзный научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, 1990. – С. 104–105.
163. *Березовская С.Г.* Охрана прав граждан Советской прокуратурой / С.Г. Березовская. – М.: Наука, 1964. – 264 с.
164. *Мурашин Г.* Правові акти прокуратури України: деякі сучасні аспекти їх підготовки та застосування / Г. Мурашин, О. Мурашин // Вісник Національної академії прокуратури. – 2008. – № 1. – С. 15–21.
165. *Леднікова О.В.* Протест прокурора як основна форма реагування на порушення закону: методична розробка / О.В. Леднікова. – К.: Міністерство вищої і середньої спеціальної освіти УССР, Київський Ордена Леніна державний університет ім. Т.Г. Шевченка. – 1973. – 61 с.
166. Проект Кримінально-процесуального кодексу України (реєстраційний № 1233 від 13 грудня 2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=31115&pf35401=114036
167. Проект Кримінально-процесуального кодексу України (реєстр. номер 9700 від 13 січня 2012 року): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=42312&pf35401=211918
168. *Байкин И.* Реализация права несовершеннолетнего на судебную защиту при предъявлении иска прокурором / И. Байкин // Законность. – 2008. – № 4. – С. 27–29.
169. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492 (зі змін. та доп.).
170. Про організацію представництва прокурором в суді інтересів громадянина або держави та їх захисту при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 29 листопада 2006 року № 6 гн // Прокуратура України: [законодавство, рішення Конституційного Суду України, накази та ін. організаційно-розпоряд. док. Генерального прокурора України] / Генеральна прокуратура України; за заг. ред. О.І. Медведька; керівн. проекту С.М. Винокуров; упоряд. Г.М. Титарчук, Є.П. Бурдоль, І.С. Зарубинська, Н.М. Пастушенко, Ю.І. Цимбал. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – С. 327–332.
171. *Грабовська О.О.* Особливості судочинства в справах про усиновлення (удочеріння) іноземними громадянами дітей, які проживають на території України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право / О.О. Грабовська. – К., 2005. – 16 с.
172. *Ромовська З.В.* Сімейний кодекс України: науково-практичний коментар / Ромовська З.В. – [3-є вид., перероб. і доп.] – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.

173. Концепція національного виховання студентської молоді, затверджена рішенням Колегії Міністерства освіти і науки України від 25 червня 2009 року «Про затвердження Концепції національного виховання студентської молоді» (протокол № 7/2–4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1038.2285.0>
174. Правила опіки та піклування, затверджені наказом 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 травня 1999 року № 34/166/131/88 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 26 (16.07.99). – Ст. 1252.
175. Про попередження насильства у сім'ї: закон України від 15 листопада 2001 року № 2789-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. – Ст. 70 (зі змін. та доп.).
176. Інструкція щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, затверджена спільним наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ України від 7 вересня 2009 року № 3131/386 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 79 (23.10.2009). – Ст. 2695.
177. Кримінальне право України: Загальна частина: [підручник] / [Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, Л.М. Кривоченко та ін.]; за ред. проф. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – [3-є вид., перероб. і допов.]. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 496 с.
178. *Бровин Г.И.* Реализация компетенции прокурора в процессе осуществления высшего надзора за соблюдением законности / Г.И. Бровин // Компетенция прокуратуры СССР: межвуз. сб. науч. трудов. – Свердловск, Свердловский Ордена Трудового Красного Знамени юридический институт им. Р.А. Руденко, 1985. – С. 17–23.
179. *Руденко В.Ю.* Наглядова функція прокуратури як інструмент реалізації соціально-економічних прав / В.Ю. Руденко // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 41. – 2008. – С. 250–253.
180. *Басков В.И.* Прокурорский надзор в СССР: учебник / В.И. Басков. – М.: Изд-во МГУ, 1991–304 с.
181. *Берензон А.Д.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие прокуроров с ними при осуществлении общего надзора / А.Д. Берензон, Ю.Д. Гудкович. – М.: Юридическая литература, 1976. – 232 с.
182. Про комітети Верховної Ради України: закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134 (зі змін. та доп.).
183. *Якимчук М.К.* Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид.

наук.: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / М. К. Якимчук. – К., 2002. – 34 с.

184. *Середа Г. П.* Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Г. П. Середа. – Х., 2000. – 17 с.

185. *Мудра О. М.* Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. М. Мудра. – К., 2003. – 17 с.

186. *Мудров А.* Належна організація роботи – запорука успіху / А. Мудров // Вісник прокуратури. – 2003. – № 7. – С. 8–11.

187. Український радянський енциклопедичний словник: у 3-х т. / [голов. ред. УРЕ Ф. С. Бабичев]. – [2-ге вид.]. – К.: Голов. ред. УРЕ, 1987. – Т. 2. – 1987. – 736 с.

188. Социологическая энциклопедия: в 2 т. / [глав. ред. В. Н. Иванов]. – М.: Мысль, 2003. – Т. 2. – 2003. – 863 с.

189. *Коваль Л.* Адміністративне право України: курс лекцій / Л. Коваль. – К.: Основа, 1994. – 154 с.

190. Організація діяльності районної (міської) прокуратури: наук.-практ. посіб. / [Г. П. Середа, М. К. Якимчук, В. М. Куц та ін.]; за заг. ред. Г. П. Середи. – Кіровоград: Антураж А, 2009. – 468 с.

191. *Гусаров В. М.* Проблеми організації роботи міської (районної) прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Судоустрій; прокурорський нагляд; адвокатура» / В. М. Гусаров. – Х., 1995. – 24 с.

192. Організація роботи в органах прокуратури: [навч. посіб. для юрид. вузів і фак.] / [І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, О. Б. Червякова та ін.]; за заг. ред. проф. І. Є. Марочкіна, доц. О. М. Толочка. – Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2002. – 196 с.

193. *Таранушич С. В.* Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 / Таранушич Сергій Васильович. – К., 2007. – 217 с.

194. *Ергашев Е. Р.* Организация работы городской (районной) прокуратуры: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Судебная власть; прокурорский надзор; организация правоохранительной деятельности; адвокатура» / Е. Р. Ергашев. – Екатеринбург, 2003. – 27 с.

195. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1 гн. – К.: Генеральна прокуратура України, 2011. – 5 с.

196. *Прінь Л.* Деякі питання організації роботи в прокуратурі району (міста) / Л. Прінь // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 43–49.

197. *Плішкін В. М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: підруч. / Плішкін В. М. – К.: НАВС України, 1999. – 702 с.

198. *Говоруха М.* Поняття та значення організації роботи прокурора у виконавчому провадженні / М. Говоруха // Вісник прокуратури. – 2008. – № 3. – С. 44–50.

199. *Кулаков В. В.* Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури по нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В. В. Кулаков. – Х., 1998. – 20 с.

200. *Давиденко Л.* Питання організації роботи та управління в органах прокуратури / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2002. – № 4. – С. 12–15.

201. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление / Гвишиани Д. М. – М.: Наука, 1972. – 270 с.

202. *Бабенко В. І.* Прокурор у галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація: [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / В. І. Бабенко, М. В. Руденко. – К.: Ін Юре, 2005. – 408 с.

203. *Малюга В. І.* Принципи організації та діяльності прокуратури України: монографія / В. І. Малюга, О. Р. Михайленко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2005. – 130 с.

204. Методичні рекомендації з питань організації діяльності міськрайспецпрокурорів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх. – Чернівці: Прокуратура Чернівецької області, 2009. – 20 с.

205. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 15 грудня 2011 року № 2 гн. – К.: Генеральна прокуратура України, 2011. – 5 с.

206. Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затверджене наказом Генерального прокурора України від 11 вересня 2007 року № 583 ц // Прокуратура України: [законодавство, рішення Конституційного Суду України, накази та інші організаційно-розпорядчі документи Генерального прокурора України] / Генеральна прокуратура України; за заг. ред. О. І. Медведька; керізн. проекту С. М. Винокуров; упоряд. Г. М. Титарчук, Є. П. Бурдоль, І. С. Зарубинська, Н. М. Пастушенко, Ю. І. Цимбал. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – С. 487–495.

207. *Баганець О. В.* Проблеми організації та діяльності органів прокуратури в світлі Конституції України / О. В. Баганець // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: зб. наук. праць. – Х.: ШП Генеральної прокуратури України. – 1998. – С. 52–58.

208. *Загородній В.* Деякі особливості розподілу функціональних обов'язків між працівниками (міської) районної прокуратури / В. Загородній // Вісник прокуратури. – 2009. – № 10. – С. 27–31.

209. Крушельницька Я. В. Фізіологія і психологія праці: підруч. / Крушельницька Я. В. – К.: КНЕУ, 2003. – 367 с.
210. Максимов В. Принципы планирования в органах прокуратуры / В. Максимов // Законность. – 2004. – № 6. – С. 12–15.
211. Шинд В. И. Результаты изучения затрат рабочего времени в районной прокуратуре / Шинд В. И. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1973. – 110 с.
212. Агапова Е. Г. Психофизиологические основы организации труда: [учеб. пособ.] / Агапова Е. Г. – Куйбышев: Куйбышевский государственный университет, 1983. – 68 с.
213. Шинд В. И. Организация труда в районной (городской) прокуратуре / Шинд В. И., Михайлов В. Т., Кузнецов О. А.; отв. ред. канд. юрид. наук К. Ф. Скворцов. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1975. – 172 с.
214. Давиденко Л. Організація особистої роботи районного, міського прокурора / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. – 2003. – № 6. – С. 21–25.
215. Шинд В. И. Результаты изучения затрат рабочего времени в районной прокуратуре / Шинд В. И. – М.: Всесоюзный институт по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1973. – 110 с.
216. Петришин І. Виконавська дисципліна та контроль / І. Петришин // Вісник прокуратури. – 2003. – № 6. – С. 80–83.
217. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учеб. / [Ф. М. Кобзарёв, В. А. Максимов, А. Я. Мыщков и др.]; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Ф. Смирнова. – М.: Институт повышения квалификации руководящих кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. – 336 с.
218. Бабкова В. С. Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В. С. Бабкова. – Х., 1998. – 21 с.
219. Старікова В. М. Значення комп'ютеризації в діяльності прокуратури / В. М. Старікова // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах: збірн. наук. праць. – Х., ІПК Генеральної прокуратури України. – 1998. – С. 261–265.
220. Давиденко Л. Поняття ефективності прокурорської роботи і теоретичні основи її вимірювання / Л. Давиденко // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 21–27.
221. Репецька М. Удосконалюємо форми і методи роботи / М. Репецька // Вісник прокуратури. – 2003. – № 8. – С. 40–43.
222. Сухонос В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В. В. Сухонос. – Х., 1999. – 19 с.

Наукове видання

Попов Георгій Володимирович

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ

Монографія

Відповідальний за випуск
Редактор
Комп'ютерна верстка
Обкладинка

І. М. Козьяков
І. О. Байдачна
Д. М. Алексеєв

Підписано до друку **.**.2012. Формат 60x84 ¹/₁₆

Папір офсетний. Гарнітура Таймс.

Друк офсетний. Умовн. Друк. арк. 9,77

Тираж *** прим.

Видавництво «Алерта»

04210, м. Київ, а/с 112.

Тел.: (044) 223–15–25, 223–15–30.

E-mail: Alerta@ukr.net, веб-сайт: www.alerta.kiev.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 788 від 29.01.2002