**Годуєва Ксенія Ігорівна. Захист прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження.- Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.10, Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. - Київ, 2014.- 247 с.**

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

**Годуєва (Грейдіна) Ксенія Ігорівна**

УДК 347.963

ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ ПОЗА МЕЖАМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура

**Дисертація**

на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник –

доктор юридичних наук, заслужений юрист України

Блажівський Євген Миколайович

Київ – 2014

**ЗМІСТ**

**СПИСОК СКОРОЧЕНЬ ……………………………………………………… 4**

**ВСТУП ………………………………………………………………………...… 5**

**РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАХИСТУ ПРОКУРАТУРОЮ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ ПОЗА МЕЖАМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

1.1. Стан дослідження проблем захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження ………………………………………. ...14

1.2. Становлення та розвиток діяльності прокурора із захисту прав і свобод дітей в Україні поза межами кримінального провадження ………………..... 21

1.3. Діяльність прокурора щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження в зарубіжних країнах …………………………. 35

**Висновки до розділу 1 ……………………………….……………………….. 51**

**РОЗДІЛ 2. СУТНІСТЬ ЗАХИСТУ ПРОКУРОРОМ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ ПОЗА МЕЖАМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

2.1. Місце прокуратури в системі державного захисту прав і свобод дитини поза межами кримінального провадження ……………………………..……. 54

2.2. Об’єкт та предмет діяльності прокурора щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження …………………………….…….. 80

2.3. Мета, завдання, засоби та способи захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження ………………………..….. 103

**Висновки до розділу 2 …………………………………………………...….. 124**

**РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПРОКУРАТУРИ ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ДІТЕЙ ПОЗА МЕЖАМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

3.1. Поняття та елементи організації роботи щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження в органах прокуратури України …………………………………………………...………………… 126

3.2. Оцінка ефективності організації роботи органів прокуратури щодо захисту прокуратурою прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження ………………………………………………………..………… 153

3.3. Шляхи підвищення ефективності захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження …………………………….…… 170

**Висновки до розділу 3 ………………………………………………………. 179**

**ВИСНОВКИ ……………………………………………………………….…. 182**

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ …………………………………. 188**

**ДОДАТКИ ……………………………………………………………………. 226**

**СПИСОК СКОРОЧЕНЬ**

Єдина система статистики та аналізу роботи органів прокуратури України – ЄССА

Кабінет Міністрів України – КМ України

Китайська Народна Республіка – КНР

Науково-дослідний інститут Національної академії прокуратури України – НДІ НАПУ

Сімейний кодекс Республіки Таджикистан – СК Таджикистану

Сімейний кодекс Російської Федерації – СК РФ

Сімейний кодекс України – СК України

Уповноважений Верховної Ради з прав людини – Уповноважений

Цивільний кодекс України – ЦК України

Цивільний процесуальний кодекс – ЦПК України

Цивільний процесуальний кодекс Китайської Народної Республіки – ЦПК КНР

Цивільний процесуальний кодекс Республіки Білорусь – ЦПК Білорусі

Цивільний процесуальний кодекс Республіки Молдова – ЦПК Молдови

Цивільний процесуальний кодекс Республіки Таджикистан – ЦПК Таджикистану

Цивільний процесуальний кодекс Російської Федерації – ЦПК РФ

**ВСТУП**

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** З моменту визнання у ст. 51 Конституції України дитинства об’єктом охорони з боку держави в Україні було розпочато загальнодержавні інституційно-правові перетворення: по-перше, пришвидшився процес імплементації у національне законодавство міжнародних стандартів у галузі прав дитини; по-друге, в системі органів державної влади, на які покладено обов’язок забезпечення захисту прав і свобод дітей, запроваджено посаду Уповноваженого Президента України з прав дитини; по-третє, здійснено спеціалізацію суддів судів загальної юрисдикції – виокремлено ювенальних суддів.

Вагомі кроки, спрямовані на посилення уваги до проблем дитини, яка внаслідок фізичної та розумової незрілості потребує спеціальної турботи, були зроблені також в організації роботи органів прокуратури України. Зокрема, рішенням колегії Генеральної прокуратури України «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період» від 18 грудня 2012 року, а також аналогічним рішенням від 25 грудня 2013 року захист прав і свобод дітей визначено одним із головних пріоритетів діяльності органів прокуратури. Внаслідок проведених у 2012–2013 роках структурних та функціональних змін в організації роботи органів прокуратури України для реалізації повноважень у сфері захисту прав і свобод дітей у структурі Генеральної прокуратури України та прокуратурах обласного рівня створено спеціалізовані підрозділи, на районному рівні визначено спеціально уповноважених прокурорів для здійснення захисту прав і свобод дітей.

Введення нового комплексного підходу до організації роботи прокурорів щодо захисту прав і свобод дітей сприяло активізації їх діяльності поза межами кримінального провадження.

За офіційними статистичними даними Генеральної прокуратури України, прокурорами у 2013 році внесено 5 625 подань в органи державної влади в інтересах громадян і держави на захист прав та свобод дітей, заявлено позовів на загальну суму 124,9 млн грн, з них на
96,7 млн грн – за результатами наглядових перевірок.

Незважаючи на високу активність прокурорів щодо проведення перевірок, внесення актів реагування на порушення законів, а також пред’явлення позовних заяв у справах зазначеної категорії, реальне поновлення прав і свобод дитини як єдиний показник ефективності роботи органів прокуратури залишається низьким. Так, у 2013 році судами задоволено позовів лише на 33,7 млн грн (27 % суми, на яку пред’явлено позовів), при цьому кількість виконаних судових рішень залишається незначною – 8,3 млн грн (24,6 % суми задоволених позовів та 6,6 % суми пред’явлених позовів).

Зазначене, а також активізація процесів інтеграції України до Європейського Союзу, неоднозначність поглядів на місце і роль прокуратури в процесі реформування системи органів державної влади, її функції і повноваження поза межами кримінального провадження, зокрема у сфері охорони дитинства, потребують проведення ґрунтовних наукових досліджень, в основі яких має бути аналіз як історичного минулого органів прокуратури України, так і досвіду зарубіжних країн у галузі законодавчої регламентації охорони дитинства державними інституціями.

**Зв’язок з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження здійснено в контексті реалізації Плану заходів із виконання обов’язків та зобов’язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 12 січня 2011 року № 24/2011, та узгоджується з Пріоритетними напрямами розвитку правової науки на 2011–2015 роки, затвердженими постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року № 14–10.Роботу підготовлено відповідно до плану наукової роботи Національної академії прокуратури України за темою «Діяльність органів прокуратури поза сферою кримінального судочинства».

**Мета і задачі дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є комплексний науковий аналіз особливостей діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження, визначення шляхів удосконалення й підвищення ефективності такої діяльності, внесення науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення чинного законодавства, відомчих нормативно-правових актів та практики їх застосування.

Відповідно до зазначеної мети поставлено такі задачі:

* визначити стан дослідження проблем захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження;
* з’ясувати історичну генезу захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження та визначити основні її етапи;
* проаналізувати досвід здійснення прокурором повноважень щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження в окремих зарубіжних країнах;
* висвітлити сутність захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження з урахуванням специфіки елементів такої діяльності;
* сформулювати визначення «захист прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження» як самостійного комплексного напряму діяльності прокуратури;
* розробити критерії та показники оцінювання ефективності організації роботи органів прокуратури у сфері захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження;
* підготовити рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства та відомчих актів прокуратури, які регламентували б захист прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження.

**Об’єктом дослідження** є правовідносини, які формуються під час здійснення прокурором захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження.

**Предмет дослідження –** захист прокурором прав та свобод дітей поза межами кримінального провадження.

**Методи дослідження**. У роботі використовується комплекс загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, серед яких: діалектичний – для пізнання існуючих явищ у взаємозв’язку з практичним здійсненням прокурором захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження; історико-порівняльний – при дослідженні становлення та розвитку діяльності прокурора із захисту прав і свобод дітей в Україні поза межами кримінального провадження; порівняльно-правовий – використано під час дослідження нормативно-правового регулювання діяльності прокурора щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження в зарубіжних країнах; формально-логічний – для виокремлення характерних ознак захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження, що свідчать про його специфічність, та формулювання на їх основі дефініцій; семантико-юридичний – при аналізі понятійного апарату захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження; метод правового моделювання – при розробці власної моделі здійснення захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження; статистичний – при вивченні, аналізі й узагальненні практики захисту прокурором прав і свобод дітей у сфері, не пов’язаній з кримінальним провадженням; соціологічні методи (анкетування) – для характеристики проблемних питань організації роботи в органах прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дисертації стали наукові праці із загальної теорії держави і права, розробки фахівців у галузі конституційного, цивільного, адміністративного права та процесу, теорії прокурорської діяльності – С.С. Алєксєєва, В.С. Бабкової, Є.М. Блажівського, І.В. Венедиктової, М.М. Говорухи, В.Н. Гусарова, Л.М. Давиденка, П.М. Каркача, І.М. Козьякова, М.В. Косюти, В.М. Кравчука, Н.М. Крестовської, О.М. Литвака, В.І. Малюги, Т.Є. Мироненко, М.І. Мичка, Г.В. Попова, М.В. Руденка, Н.О. Рибалки, Г.П. Середи, О.Ф. Смирнова, В.В. Сухоноса, О.О. Храпенко, П.В. Шумського, М.К. Якимчука та ін.

**Нормативною основою дисертаційного дослідження** є Конституція та закони України, міжнародно-правові акти, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, рекомендації Комітету міністрів Ради Європи з питань діяльності органів прокуратури поза межами кримінального провадження, правові норми законодавства зарубіжних країн щодо організації й діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження.

Автором у роботі використані: практика Європейського суду з прав людини, рішення Конституційного Суду України, постанови Пленуму Верховного Суду України, накази Генерального прокурора України.

**Емпіричну базу дослідження** становлять статистичні та
аналітичні матеріали, узагальнення практики захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження в
Україні (2012–2013 рр.), результати анкетування 152 прокурорів, відповідні рішення та ухвали, розміщені в Єдиному державному реєстрі судових рішень.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є одним із перших комплексних монографічних досліджень захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження. Найбільш важливі теоретичні висновки та практичні положення, які відображають новизну, полягають у такому:

*вперше одержано:*

* періодизацію вітчизняної історії захисту прокурором прав і
свобод дітей поза межами кримінального провадження, зокрема виокремлено три періоди: дореволюційний (1775–1921 рр.), радянський (1922–1990 рр.) і період незалежної України (1991 р. – до цього часу);
* авторське поняття захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження, під яким запропоновано розуміти комплекс специфічних засобів і способів впливу на суспільні відносини, що реалізується конкретно визначеними прокурорами у взаємодії з органами державної влади і місцевого самоврядування, з метою зміцнення правопорядку та утвердження верховенства закону, яким регламентовано суб’єктивні права, свободи чи інтереси дитини, що зазнали порушення внаслідок вчинення неправомірних дій або бездіяльності з боку будь-яких осіб;
* аргументацію щодо доцільності запровадження нового виду методичної допомоги – письмового роз’яснення, що має на меті забезпечення прокурорами однакового застосування нормативно-правових актів у сфері захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження;
* обґрунтування необхідності внесення змін та доповнень до чинних Цивільного процесуального кодексу України, Сімейного кодексу України, Закону України «Про прокуратуру», Закону України «Про виконавче провадження», наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 1 листопада 2012 року № 16 гн, Інструкції зі складання звітності про роботу прокурора, затверджену наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 121, спрямованих на підвищення ефективності захисту прокурором прав і свобод дітей, а також ухвалення угоди проорганізацію взаємодії Уповноваженого Президента України з прав дитини з Генеральною прокуратурою України;

*удосконалено:*

* наукову позицію щодо нетотожності захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження та охорони прав і свобод дітей у цій сфері: підтримано думку, що охорона та захист у цій сфері співвідносяться як загальне і часткове;
* класифікацію суб’єктів, що здійснюють організацію роботи в органах прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження: обґрунтовано недоцільність виокремлення осіб, які здійснюють загальну організацію роботи органів прокуратури у цьому напрямі, та тих, які безпосередньо організовують таку роботу;
* науковий підхід до організації роботи в органах прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження як самостійного комплексного напряму діяльності прокурора. Наведено аргументи про недоцільність умовного поділу елементів такої організації на основні та допоміжні (додаткові) у зв’язку з відсутністю його практичного значення;

*дістали подальший розвиток:*

* пропозиції щодо напрямів удосконалення організації роботи в органах прокуратури усіх рівнів із захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження, зокрема виділено сім напрямів підвищення ефективності роботи прокурора у досліджуваній сфері (законодавчий, кадровий, інституційний, освітньо-науковий, аналітичний, інформаційний та фінансовий);
* аргументи на користь виокремлення складових елементів організації роботи, оптимізація яких сприятиме підвищенню ефективності захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження, а саме: роботи з персоналом, виявлення й поширення позитивного (передового) досвіду роботи, розподілу обов’язків; інформаційно-аналітичного забезпечення, планування, первинного обліку та статистичної звітності, контролю виконання й оцінки ефективності;
* критерії оцінки ефективності захисту прокурорами прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження у результаті їх поділу на загальні та спеціальні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що положення та висновки дослідження впроваджено і може бути використано:

* у науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження теоретичних і практичних проблем діяльності прокурора у сфері захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження;
* у правотворчості – для вдосконалення нормативно-правового регулювання в сфері захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження (довідка народного депутата України
М.І. Ланьо про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 29 листопада 2013 року № 0033 та довідка народного депутата України В.В. Пацкана про впровадження результатів дисертаційного дослідження від 6 грудня 2013 року № 122);
* у правозастосовній діяльності – при здійсненні прокурором захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у практичну діяльність прокуратур: Херсонської області від 19 листопада 2013 року; Львівської області від 25 листопада 2013 року; Сумської області від 29 листопада 2013 року);
* у навчальному процесі – при викладанні дисципліни «Прокурорська діяльність у сфері захисту прав і свобод дітей» (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у навчальний процес кафедри цивільно-правових дисциплін Національної академії прокуратури України від 8 січня 2014 року).

**Особистий внесок здобувача.** Усі сформульовані в дисертації висновки ґрунтуються на власних дослідженнях. Ідеї та розробки, що належать співавторам публікації за темою дисертації, здобувачем не використовувались. В опублікованих у співавторстві наукових працях особистим внеском здобувача є власні теоретичні розробки щодо меж повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері освіти, особливостей правового регулювання реалізації майнових прав дітей, методики реалізації прокурором представницьких повноважень при захисті інтересів дітей у суді та при виконанні судових рішень у цивільних справах.

**Апробація результатів дисертації.** Результати дослідження доповідалися таобговорювалися на п’ятьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього» (м. Дніпропетровськ, 24 лютого 2013 року), «Теория и практика современной юридической науки» (г. Ростов-на-Дону, 26 апреля 2013 года), «Розвиток державності та права в Україні» (м. Львів, 19–20 липня 2013 року), «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку»(м. Ужгород, 15–16 листопада 2013 року), «Духовні засади сучасного правогенезису» (м. Миколаїв, 29–30 листопада 2013 року).

**Публікації.** Основні положення та висновки, що містяться у дисертації відображено в п’ятнадцятьох наукових працях. Із них: п’ять наукових статей опубліковані у виданнях, включених до переліку фахових з юридичних наук, дві – у наукових періодичних виданнях інших держав із напряму, з якого підготовлено дисертацію; п’ять тез наукових доповідей; два науково-практичні посібники та одні методичні рекомендації.

**ВИСНОВКИ**

За результатами проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Останніми роками в наукових доробках, присвячених теорії і практиці організації роботи та управління в органах прокуратури, значна увага приділяється проблематиці організації діяльності щодо захисту прокурором прав і свобод дітей (у тому числі поза межами кримінального провадження), удосконаленню методики практичної реалізації ним окремих повноважень представницького і наглядового характеру в цій сфері. У цьому контексті питання, пов’язані з об’єктом і предметом, засобами та способами здійснення захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження, оцінкою ефективності його діяльності, залишаються актуальними з огляду на встановлені недоліки законодавчого регулювання, що негативно позначаються на організації роботи органів прокуратури та перешкоджають реальному поновленню прав і свобод неповнолітніх.

2. У різні періоди історичного розвитку органи прокуратури наділялися різними повноваженнями щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження. Залежно від їх обсягу та характеру можна виділити три основні історичні періоди захисту прокурором прав і свобод дітей у досліджуваній сфері: 1) дореволюційний – закладення першооснов здійснення прокурором захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження (1775–1921 рр.); 2) радянський – виокремлення повноважень прокурора щодо захисту прав і свобод дітей у межах функції нагляду за додержанням і застосуванням законів та представництва інтересів громадян і держави у суді (1922–1990 рр.); 3) незалежної України – остаточне формування самостійного напряму діяльності прокурора в сфері поза межами кримінального провадження (1991 р. – до цього часу).

3. Виходячи із аналізу положень зарубіжного законодавства, встановлено, що не в усіх країнах прокурори наділені функціями поза межами кримінального провадження, що, відповідно, впливає на обсяг повноважень щодо захисту прав і свобод дітей. Особливе наукове і практичне значення в процесі реформування органів прокуратури України мають результати дослідження досвіду країн, законодавство яких є найбільш наближеним до українського. Серед позитивних моментів правової регламентації участі прокурора у загальнодержавному механізмі захисту прав дитини у цих країнах можна виділити необмежений перелік підстав для ініціювання прокурором судового процесу та вступу у вже розпочате судове або виконавче провадження, відкрите за позовами інших осіб, а також закріплення в законодавстві категорії справ, у яких участь прокурора є обов’язковою.

4. На підставі вивчення нормативних та доктринальних підходів до розуміння терміна «захист», а також місця захисту прокурором прав і свобод дитини поза межами кримінального провадження в системі державного захисту дитини в Україні зроблено висновок, що така діяльність:

1) реалізується спеціальними суб’єктами – спеціалізованими підрозділами або спеціалізованими прокурорами органів прокуратури;

2) має специфічний об’єкт – конкретизовану легітимну соціальну, економічну, культурну або іншу можливість (право чи свободу) та суб’єктивну потребу (інтерес), зумовлені особливостями фізичного, психологічного й розумового розвитку дитини, що визначаються та здійснюються у певний період життя – дитинства (до досягнення особою
18 років), виходять із принципів природного права, загальнолюдських цінностей, визнаних у міжнародному праві та національному законодавстві, і гарантуються Конституцією України, міжнародними договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховної Радою України, а також іншими законодавчими актами, які зазнали порушення внаслідок вчинення неправомірних дій або бездіяльності з боку будь-яких осіб та можуть бути відновлена шляхом здійснення прокурором діяльності у сфері, не пов’язаній із кримінальним провадженням.

У зв’язку з цим визнано обґрунтованим використання замість терміна «діти» поняття «дитина» у назві та основних положеннях наказу Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 року № 16 гн для позначення суб’єкта – носія прав і свобод, що підлягають захисту в процесі прокурорської діяльності. Науково доведено, що діяльність прокурора поза межами кримінального провадження передбачає захист не тільки прав і свобод дитини, а й її інтересів, тому, на думку автора, у назві та тексті наказу Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 року № 16 гн словосполучення «прав і свобод» необхідно доповнити словом «інтерес»;

3) має на меті утвердження верховенства закону, яким регламентовано права, свободи та інтереси дитини поза межами кримінального провадження, зміцнення правопорядку у цій сфері;

4) передбачає використання комплексу специфічних засобів і способів, вибір яких обумовлюється формою захисту (судовою чи позасудовою). Обираючи способи і засоби захисту прав дитини, прокурор зобов’язаний ретельно вивчити обставини справи, визначити необхідність втручання в особисте життя, при цьому керівним принципом для нього має бути забезпечення сімейного виховання дитини.

Науково обґрунтовано, що висновок прокурора по справі є засобом захисту прав і свобод дитини поза межами кримінального провадження при вирішенні спору в суді першої інстанції, що надається з метою забезпечення реалізації принципу всебічного і повного судового розгляду та являє собою думку прокурора, в якій міститься аналіз обставин і доказів, досліджених у судовому засіданні, а також позиція щодо вирішення справи по суті. Для підвищення ефективності застосування цього засобу захисту прокурором прав і свобод дитини поза межами кримінального провадження запропоновано викласти ч. 3 ст. 45 Цивільного процесуального кодексу України у такій редакції: «Органи державної влади, органи місцевого самоврядування та прокурор можуть бути залучені судом до участі в справі або взяти участь у справі за власною ініціативою для подання письмових висновків на виконання своїх повноважень. Участь зазначених органів у цивільному процесі для подання висновків у справі є обов’язковою у випадках, встановлених законом, або якщо суд визнає це за необхідне. Суд може не погодитися з висновком органу державної влади, місцевого самоврядування та прокурора із обов’язковим обґрунтуванням відмови в рішенні суду».

5. Захист прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження – це комплекс специфічних засобів і способів впливу на суспільні відносини, що реалізується конкретно визначеним прокурорами у взаємодії з органами державної влади і місцевого самоврядування, з метою зміцнення правопорядку та утвердження верховенства закону, яким регламентовано суб’єктивні права, свободи чи інтереси дитини, що зазнали порушення внаслідок вчинення неправомірних дій або бездіяльності з боку будь-яких осіб.

6. Визнано за необхідне у загальному виді критерії оцінювання діяльності щодо захисту прокурором прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження поділити на ***спеціальні***, визначені у п. 14 наказу Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 року № 16 гн (своєчасність і повнота вжитих заходів до усунення порушень законності, реальне поновлення прав і свобод дітей, відшкодування заподіяної їм шкоди, притягнення винних до встановленої законом відповідальності), та ***загальні,*** визначені у: 1) п. 21 наказу Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1 гн; 2) п. 20 наказу Генерального прокурора України від 7 листопада 2012 року № 3 гн; 3) п. 19 наказу Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 6 гн – дотримання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень, забезпечення належної організації роботи, стану законності, недопустимості оцінки роботи виключно за кількісними показниками, своєчасності та повноти вжитих прокурорами заходів щодо фактичного поновлення порушених прав і свобод громадян та законних інтересів держави у сфері охорони дитинства. До критеріїв оцінки також належить ступінь довіри суспільства до роботи ювенальних прокурорів.

Аналіз показників роботи прокурора щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження, визначених у формі «П», затвердженій наказом Генерального прокурора України «Про затвердження Інструкції зі складання звітності про роботу прокурора» від 28 листопада 2012 року № 121, засвідчив необхідність доповнення форми «П» строками, в яких відображено статистичні показники, що характеризують стан захисту прав і свобод окремих категорій дітей, зокрема дітей-інвалідів і дітей, позбавлених батьківського піклування.

7. Для підвищення ефективності роботи органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження сформульовано наведені нижче пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

По-перше, запропоновано виключити з абзацом першим ч. 2 ст. 170 Сімейного кодексу України термін «прокурор», оскільки, незважаючи на дієвість передбаченого у ч. 2 ст. 170 Сімейного кодексу України права прокурора постановляти рішення про негайне відібрання дитини від батьків у виняткових випадках, при безпосередній загрозі для життя або здоров’я дитини, цей засіб захисту, на думку автора, не відповідає природі діяльності органів прокуратури поза межами кримінального провадження. У зв’язку з цим також критично оцінено наукову позицію щодо необхідності наділення прокурора правом внесення захисного припису, який передбачений у ст. 12 Закону України «Про попередження насильства в сім’ї».

По-друге, вбачається за необхідне доповнити ст. 5 Закону України «Про охорону дитинства» ч. 6 такого змісту: «З метою підвищення ефективності захисту прав і свобод дітей поза межами кримінального провадження Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, які здійснюють державну політику у сфері охорони дитинства».

По-третє, наведено аргументи щодо необхідності посилення взаємодії Генеральної прокуратури України, Державної виконавчої служби України, Міністерства юстиції України у сфері виконанні судових рішень, винесених на користь неповнолітніх, шляхом доповнення ч. 5 ст. 25 Закону України «Про виконавче провадження» абзацом другим такого змісту: «У виконавчих провадженнях, відкритих на користь неповнолітніх, копія постанови про відкриття виконавчого провадження не пізніше наступного дня надсилається прокурору».

По-четверте, обґрунтовано необхідність укладення угоди між Генеральною прокуратурою України та Уповноваженим Президента України з прав дитини про співпрацю з питань захисту прав, свобод і охоронюваних законом інтересів дітей.

По-п’яте, визнано доцільним внесення до наказу Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 року № 16 гн такого застереження: «Прокурор зобов’язаний звертатися до суду з позовом на захист прав і свобод дитини та здійснювати вступ у вже розпочату справу лише за заявою громадянина, який є законним представником дитини, та самої дитини, права, свободи чи законні інтереси якої порушені, або у випадках виявлення дій або бездіяльності осіб, уповноважених здійснювати захист прав і свобод дитини».