



## Віта ОДУДЕНКО

провідний науковий співробітник відділу досліджень проблем ювенальної юстиції Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, молодший радник юстиції, здобувач Національної академії прокуратури України

УДК 347.163

# ЕТАПИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ

На сучасному етапі в Україні створено низку державних інституцій, які опікуються проблемами у сфері охорони дитинства. Окреме місце серед них займають органи прокуратури, наділені доволі широким колом повноважень у сфері захисту прав дітей. Правовий простір діяльності органів прокуратури у вказаній сфері на сьогодні охоплює практично всі галузі законодавства.

З метою забезпечення оптимізації, удосконалення діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав дітей вбачається доцільним дослідження історичного розвитку організаційно-правових основ діяльності цієї державної інституції в Україні, оскільки належне проведення будь-яких реформ неможливе без урахування історико-правового досвіду.

Окремі аспекти історичного розвитку діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав неповнолітніх висвітлювалися у працях К.І. Грейдіної (Годуевої), О.В. Єрмакова, П.М. Каркача, М.О. Карпенка, М.І. Копетюка, Т.В. Корнякової, Е.Б. Мельникової, Г.М. Мінковського, Г.В. Попова, О.О. Храпенко, Н.В. Шость та інших. Водночас генезис організаційно-правових основ діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав дітей, а також питання щодо виділення етапів їх розвитку не стали предметом ґрунтовних наукових досліджень у вітчизняній науці.

Указане обумовило необхідність вивчення зазначеної проблематики.

Метою цієї статті є дослідження генезису організаційно-правових основ діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав дітей та виділення етапів їх розвитку.

Аналіз законодавчих актів початку ХХ століття свідчить, що органи прокуратури здійснювали нагляд за законністю діяльності всіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій, за слідством і дізнанням, за належним утриманням засуджених під вартою, а також підтримували державне обвинувачення, надавали висновки з усіх питань, що підлягали розгляду Верховним Судом, тощо. Разом із тим про нагляд за дотриманням прав і свобод неповнолітніх як окремий напрям діяльності органів прокуратури не йшлося.

Виникнення організаційно-правових основ діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав неповнолітніх доцільно пов'язати із затвердженням постанови Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (ВУЦВК) і Ради Народних Комісарів Української РСР (РНК УРСР) від 7 квітня 1935 року «Про заходи боротьби із злочинністю серед неповнолітніх» [1].

Після прийняття цієї постанови, як зазначає С. Коган, з огляду на те, що робота, спрямована на боротьбу зі злочинністю неповнолітніх, вимагала проведення спе-

ціальних заходів, у великих містах було введено посади спеціальних слідчих і спеціальних прокурорів для розгляду справ у суді про злочини неповнолітніх, участь яких у суді визнавалась обов'язковою. На прокурорів покладалась обов'язки щодо нагляду за створенням нормальних умов для неповнолітніх злочинців, які утримувались під вартою [2, 15–16].

У цей період Прокурором СРСР видано низку відомчих організаційно-розпорядчих документів. Зокрема: наказ Прокурора СРСР і Народного Комісаріату юстиції СРСР (НКЮ СРСР) від 1 червня 1940 року № 67/110 «Про порядок розслідування і судового розгляду справ про злочини неповнолітніх», відповідно до якого робота щодо охорони прав дітей, боротьби з безнаглядністю і злочинністю серед неповнолітніх у прокуратурах союзних і автономних республік, країв і областей покладалась на спеціально виділених, досвідчених прокурорів, а у великих містах – на слідчих, які розслідували злочини, вчинені неповнолітніми [3, 45]; наказ Прокурора СРСР від 22 червня 1943 року «Про посилення заходів боротьби з дитячою бездоглядністю, безпритульністю та хуліганством», згідно з яким на прокурорів були покладені завдання щодо систематичного здійснення нагляду за точним виконанням нормативних документів, серед яких: постанова Центрального комітету всеросійської комуністичної партії більшовиків і РНК СРСР від 20 червня 1935 року «Про боротьбу з дитячою безпритульністю і бездоглядністю»; Інструкція Народного комісаріату внутрішніх справ, НКЮ і Прокуратури СРСР від 20 червня 1943 року «Про порядок направлення і терміни утримання дітей у виховних трудових колоніях»; Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 грудня 1940 року «Про відповідальність учнів ремісничих, залізничних шкіл і училищ ФЗО за порушення дисципліни і самовільне залишення училищ» [4, 561–562].

З урахуванням великого обсягу нормативно-правових актів, які стосувались боротьби із безпритульністю і злочинністю неповнолітніх, постановою РНК СРСР

від 16 січня 1944 року № 56 Генеральному прокурору СРСР було дозволено створити у структурі Прокуратури СРСР групу в справах неповнолітніх, на яку покладалась завдання щодо: нагляду за виконанням законів про боротьбу з дитячою безпритульністю, бездоглядністю і злочинністю; загального керівництва розслідуванням злочинів неповнолітніх, нагляду за законністю судових вироків у справах про неповнолітніх; нагляду за місцями ув'язнення для неповнолітніх [5, 133].

Фактично групи діяли на правах відділів, виконуючи весь комплекс завдань, покладених на органи прокуратури.

Відповідно до статей 41, 42 Положення про прокурорський нагляд в СРСР від 24 травня 1955 року [6] та постанови Президії Верховної Ради СРСР від 7 квітня 1956 року «Про структуру центрального апарату Прокуратури СРСР» [7] затверджено структуру центрального апарату прокуратури СРСР, що включала відділ у справах неповнолітніх, який функціонував до кінця 80-х років [8].

На організаційно-правовому рівні діяльність органів прокуратури у сфері нагляду за додержанням прав неповнолітніх регулювалась наказами Генерального прокурора СРСР.

Передусім необхідно звернути увагу на наказ Генерального прокурора СРСР від 14 липня 1956 року № 83 «Про посилення прокурорського нагляду у справах неповнолітніх», згідно з яким здійснення керівництва роботою на вказаному напрямі покладалось безпосередньо на прокурорів областей, міст і районів, транспортних прокурорів, які були зобов'язані посилити нагляд за виконанням законів у справах неповнолітніх, розглядаючи це завдання як одне з найважливіших у діяльності органів прокуратури. Прокурорів, які здійснювали нагляд за виконанням законів у справах неповнолітніх, було звільнено від виконання за сумісництвом інших обов'язків [9, 59–60].

Відповідно до цього наказу прокурори здійснювали нагляд за виконанням законів про: ліквідацію бездоглядності та злочинності серед неповнолітніх; охорону

праці неповнолітніх; законність затримання та тримання дітей і підлітків у приймальниках-розподільниках, направлення їх у виховні колонії; дотримання встановлених законом термінів слідства у справах неповнолітніх; законність засудження неповнолітніх, а також своєчасного опротестування необґрунтованих вироків. Було встановлено обов'язкову участь прокурорів при розгляді справ про злочини неповнолітніх із залученням до цієї роботи працівників інших відділів.

З метою посилення ефективності прокурорського нагляду за виконанням законів у справах неповнолітніх прийнято такі накази: від 30 червня 1962 року № 53 «Про заходи подальшого удосконалення роботи органів прокуратури у боротьбі із злочинністю і порушенням законності» [5, 175–176]; від 22 грудня 1969 року № 91 «Про посилення прокурорського нагляду у цивільному судочинстві», згідно з яким прокурори повинні були забезпечити систематичний нагляд за законністю і своєчасністю виконання судових постанов, звертаючи особливу увагу на виконання судових рішень у справах про стягнення аліментів на утримання дітей [5, 202]; від 17 березня 1977 року № 15 «Про покращення рівня і ефективності прокурорського нагляду за виконанням законів про попередження правопорушень серед неповнолітніх» [5, 220–223] тощо.

Вивчення положень зазначених наказів дає змогу зробити висновок, що відділи у справах неповнолітніх виконували весь комплекс завдань, які ставились перед органами прокуратури в указаній сфері. Крім того, до роботи на цьому напрямі діяльності широко залучались оперативні працівники інших управлінь і відділів органів прокуратури. Відповідальність за стан додержання прав дітей покладалась безпосередньо на прокурорів областей, міст, районів і транспортних прокурорів.

На законодавчому рівні спеціальні правові норми, які визначали обсяг і межі повноважень прокурора під час розгляду справ у суді щодо неповнолітніх, були передбачені у Цивільному процесуальному кодексі УРСР 1963 року [10] та Кодек-

сі про шлюб та сім'ю УРСР 1969 року [11]. Зокрема, було розширено перелік категорій справ, при розгляді яких участь прокурора є обов'язковою: визнання шлюбу недійсним, стягнення аліментів, позбавлення батьківських прав і відібрання дитини без позбавлення батьківських прав, визнання усиновлення недійсним та інше.

У прийнятому 30 листопада 1979 року Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» законодавець закріпив повноваження прокурора у сфері додержання законодавства щодо захисту прав неповнолітніх: при вирішенні питання про надання санкції на арешт неповнолітньої особи (ч. 2 ст. 30) та при виконанні покарань, пов'язаних із застосуванням примусових заходів виховного характеру (ст. 42) [12].

У наступні роки предмет і межі прокурорського нагляду у сфері додержання прав неповнолітніх лише розширювалися, про що свідчать прийняті на організаційному рівні накази Генерального прокурора СРСР, зокрема від 23 листопада 1987 року № 93 «Про заходи щодо докорінного підвищення ефективності прокурорського нагляду за виконанням законів про неповнолітніх і посилення його профілактичної спрямованості» [13, 97], а також від 4 березня 1989 року «Про зміну структури прокуратури Союзу РСР», згідно з яким у структурі центрального апарату було створено Управління з нагляду за виконанням законів про неповнолітніх і молодь [14, 71].

Із проголошенням Україною незалежності, прийняттям Закону України «Про прокуратуру» 1991 року у структурі Генеральної прокуратури України було створено самостійний підрозділ – відділ нагляду за додержанням законів про права неповнолітніх, який здійснював нагляд за виконанням передбачених міжнародними угодами та законами України правових норм, що гарантують реалізацію прав неповнолітніх, насамперед органами державної влади і управління, що виконували обов'язки із забезпечення прав дітей, які потребують захисту і допомоги [15]. Обсяг повноважень, а також організація роботи прокурорів на вказаному напрямі змінювались, про що свідчать прийняті за

час функціонування відділу галузеві накази [16; 17; 18; 19].

З прийняттям наказу Генерального прокурора України від 15 квітня 2004 року № 6/1 «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод неповнолітніх» здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо неповнолітніх та організацію роботи на цьому напрямі діяльності було покладено на Головне управління захисту прав і свобод громадян та інтересів держави Генеральної прокуратури, у структурі якого діяв відділ захисту прав і свобод неповнолітніх [20].

Відповідно до наказу зазначений відділ і галузеві підрозділи обласних та прирівняних до них прокуратур здійснювали нагляд за додержанням законів: спрямованих на запобігання правопорушень серед неповнолітніх; про захист соціальних, майнових і особистих прав неповнолітніх; а також при поміщенні та утриманні дітей і підлітків у спеціальних установах для неповнолітніх.

Нагляд при проведенні досудового слідства у кримінальних справах про злочини неповнолітніх, розгляд цієї категорії справ у суді, а також захист прав неповнолітніх у цивільному судочинстві здійснювалися іншими управліннями та відділами Генеральної прокуратури України згідно із галузевими наказами [21; 22; 23; 24].

Суттєвих змін зазнала організація діяльності органів прокуратури у вказаній сфері з прийняттям наказів Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 року та 6 грудня 2014 року № 16 гн «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» [25, 26]. Так, у структурі Генеральної прокуратури України було створено самостійний структурний підрозділ – Головне управління захисту прав і свобод дітей (нині – Управління), на яке покладено здійснення захисту особистих та соціально-економічних прав дітей, гарантованих Конституцією, законами України, Конвенцією ООН про права дитини, іншими міжнародно-правовими актами.

Окреслені у цьому наказі завдання сьогодні виконуються шляхом комплексного використання функцій прокуратури щодо

представництва інтересів дітей та держави у суді, нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, підтримання державного обвинувачення в суді, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та при застосуванні інших заходів примусового характеру.

Результати проведеного дослідження дали змогу виділити три етапи розвитку організаційно-правових основ діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав дітей.

I. Етап закладення організаційно-правових основ діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав неповнолітніх, пов'язаний зі створенням посад спеціальних слідчих і прокурорів, груп у справах неповнолітніх, які виконували фактично весь комплекс завдань, покладених на органи прокуратури, який завершився створенням відділу в справах неповнолітніх центрального апарату Прокуратури СРСР (1935–1956 роки).

II. Етап розвитку і нормативного закріплення організаційно-правових основ діяльності органів прокуратури у сфері нагляду за додержанням законів про права неповнолітніх, що характеризується розширенням повноважень органів прокуратури та завершився створенням у Прокуратурі СРСР Управління з нагляду за виконанням законів про неповнолітніх і молодь (1956–1991 роки).

III. Етап формування організаційно-правових основ діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав дітей за часів незалежної України. У межах цього етапу доцільно виділити два періоди: 1) з 1991 по 2012 рік, упродовж якого організація діяльності на вказаному напрямі покладалась на різні управління і відділи, які здійснювали нагляд за додержанням законів щодо неповнолітніх за предметним принципом; 2) з 2012 року до сьогодні, що характеризується зміною організаційно-правової форми діяльності органів прокуратури, яка передбачає виконання повноважень у сфері захисту прав і свобод дітей окремим самостійним структурним

підрозділом Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур шляхом комплексного використання функцій прокуратури.

### Список використаних джерел:

1. Про заходи боротьби із злочинністю серед неповнолітніх: постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 7 квітня 1935 року // Звід Законів УСРР. – 1935. – №№ 11–12. – Ст. 49.
2. Коган С. Борьба с преступлениями несовершеннолетних в УССР / С. Коган // Социалистическая законность. – 1936. – № 2.
3. О порядке расследования и судебного рассмотрения дел о преступлениях несовершеннолетних: приказ НКЮ СССР и Прокуратуры СССР от 1 июня 1940 года № 67/110 // Советская юстиция. – 1940. – № 113. – С. 45.
4. Про посилення заходів боротьби з дитячою безпритульністю, бездоглядністю і хуліганством: постанова РНК СРСР від 15 червня 1943 року // Довідник по законодавству для прокурорсько-слідчих і судових працівників. – М.: Политиздат, 1962. – С. 561–562.
5. Об изменении в структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР: постановление Совета Народных Комиссаров от 16 января 1944 года № 56 // Советская прокуратура: сб. документов. – М.: Юридическая литература, 1981. – 288 с.
6. Положение о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 года // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.
7. О структуре центрального аппарата прокуратуры СССР: постановление Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1956 года // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1956. – № 8. – Ст. 186.
8. О структуре Прокуратуры Союза ССР: постановление Президиума Верховного Совета СССР от 29 мая 1980 года // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 23. – Ст. 438.
9. Об усилении прокурорского надзора по делам о несовершеннолетних: Приказ Генерального прокурора СССР от 14 июля 1956 года № 83 // Сборник действующих приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. – М.: Госюриздат, 1958. – 412 с.
10. Цивільний процесуальний кодекс УРСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 18 липня 1963 року № 1540-VI // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1963. – № 30. – Ст. 464.
11. Кодекс про шлюб та сім'ю УРСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 червня 1969 року № 2006-VII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1969. – № 26. – Ст. 204.
12. О прокуратуре СССР: Закон СССР от 30 ноября 1979 года // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 843.
13. О мерах по коренному повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и усилению его профилактической направленности: приказ Генерального прокурора СССР от 23 ноября 1987 года № 93 // Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. – М., НОРМА, 1999. – 632 с.
14. Про зміну структури прокуратури Союзу РСР: наказ Генерального прокурора України від 4 березня 1989 року // Соціалістична законність. – 1989. – № 6. – С. 71.
15. Про затвердження структури Генеральної прокуратури України: постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1797-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 16.
16. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів про права неповнолітніх: наказ Генерального прокурора України від 4 квітня 1992 року № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.5806.0>
17. Про організацію роботи органів прокуратури щодо забезпечення нагляду за додержанням законів, спрямованих на попередження правопорушень серед неповнолітніх, захист їх прав: наказ Генерального прокурора України від 26 жовтня 1998 року № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_7q/pg\\_ihnloc.htm](http://uazakon.com/documents/date_7q/pg_ihnloc.htm)
18. Про внесення змін до наказу Генерального прокурора України від 26 жовтня 1998 року № 9-98 «Про організацію роботи органів прокуратури щодо забезпечення нагляду за додержанням законів»: наказ Генерального прокурора України // Архів Інституту по підвищенню кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів, науково-практичних розробок з питань організації роботи на основних напрямках прокурорської діяльності Генеральної прокуратури України. Справа

15/9-1. Накази, інструкції, вказівки та роз'яснення Генерального прокурора України, надіслані для виконання та до відома. – 2002. – Т. 1.

19. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів про права неповнолітніх: наказ Генерального прокурора України від 28 жовтня 2002 року № 3/1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_7q/pg\\_ihnlov.htm](http://uazakon.com/documents/date_7q/pg_ihnlov.htm)

20. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод неповнолітніх: наказ Генерального прокурора України від 15 квітня 2004 року № 6/1гн // Збірник діючих наказів Генерального прокурора України, станом на 20 жовтня 2006 року. – Одеса: ОНЮА, 2007. – С. 11–14.

21. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство: наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 4 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.12257.0>

22. 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 № 6гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=104120881.0>

23. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян: наказ Генерального прокурора України від 6 квітня 2011 року № 7гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.44426.0>

24. Про особливості правозахисної діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генерального прокурора України від 21 червня 2011 року № 3/1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.gp.gov.ua/.../file\\_downloader.html](http://www.gp.gov.ua/.../file_downloader.html)

25. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генерального прокурора України від 1 листопада 2012 року № 16гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gllhtml?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gllhtml?_m=publications&_t=rec&id=94102)

26. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей: наказ Генерального прокурора України від 6 грудня 2014 року № 16 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gllhtml?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gllhtml?_m=publications&_t=rec&id=94102)

Віта ОДУДЕНКО

## ЕТАПИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ

Досліджено питання розвитку організаційно-правового регулювання діяльності органів прокуратури у сфері захисту прав дітей та вперше розроблено періодизацію розвитку організаційно-правових основ діяльності органів прокуратури у зазначеній сфері.

**Ключові слова:** права дітей; органи прокуратури; організаційно-правові основи; діяльність; етапи.

Віта ОДУДЕНКО

## ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ

Исследованы вопросы развития организационно-правового регулирования деятельности органов прокуратуры в сфере защиты прав детей и впервые разработана периодизация развития организационно-правовых основ деятельности органов прокуратуры в обозначенной сфере.

**Ключевые слова:** права детей; органы прокуратуры; организационно-правовые основы; деятельность; этапы.

**STAGES OF DEVELOPMENT LEGAL'S AND  
ORGANIZATIONAL'S BASES ACTIVITY OF THE  
PROSECUTION IN THE PROTECTION CHILDREN'S RIGHTS**

The article examines the development of legal and institutional bases activities of the prosecution to protect the rights of children. The first developed periodization of the development of their organizational and legal framework

**Keywords:** children's rights; the prosecutor's office; legal and organizational basis; the activities; stages.

