

ЮВЕНАЛЬНА ПРЕВЕНЦІЯ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ

Дручек О. М.

У статті розглядаються стан та проблеми реформування підрозділів ювенальної превенції в системі Національної поліції України. Проаналізовано законодавчі та відомчі нормативно-правові акти, що визначають місце ювенальної превенції у структурі Національної поліції, її завдання та функції. Досліджено окремі проблеми визначення компетенції підрозділів ювенальної превенції та розподілу їх повноважень з іншими підрозділами Національної поліції. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів ювенальної превенції.

Ключові слова: ювенальна превенція, Національна поліція, функції, повноваження, профілактика, дитина, правопорушення, шкільний офіцер поліції.

В статье рассматриваются состояние и проблемы реформирования подразделений ювенальной превенции в системе Национальной полиции Украины. Проанализированы законодательные и ведомственные нормативно-правовые акты, определяющие место ювенальной превенции в структуре Национальной полиции, ее задачи и функции. Исследованы отдельные проблемы определения компетенции подразделений ювенальной превенции и распределения их полномочий с другими подразделениями Национальной полиции. Сформулированы предложения по совершенствованию административно-правового регулирования деятельности подразделений ювенальной превенции.

Ключевые слова: ювенальная превенция, Национальная полиция, функции, полномочия, профилактика, ребенок, правонарушения, школьный офицер полиции.

The article deals with the state and problems of reforming the juvenile prevention units in the system of the National Police of Ukraine. The article analyzes legislative and departmental legal acts defining the place of juvenile prevention in the structure of the National Police, its tasks and functions. The separate problems of definition of competence of juvenile preventive units and distribution of their powers with other units of the National Police are investigated. The proposals on improving administrative and legal regulation of activity of juvenile preventive units are formulated.

Keywords: juvenile prevention, national police, functions, authorities, prevention, child, offense, school police officer.

Постановка проблеми. Одним із завдань реформи Міністерства внутрішніх справ є створення поліції нового зразка з удосконаленою функціональною структурою та видозміненими завданнями. У межах реалізації першочергових заходів здійснено перегляд статусу міліцейських підрозділів, що займалися проблемами дітей, зокрема переформатування характеру їх діяльності згідно міжнародно-правових стандартів із прав дитини. Організація у системі органів Національної поліції підрозділів ювенальної превенції наразі розглядається як важливий етап формування національної системи ювенальної юстиції [1; 2; 3], проте має багато проблем і потребує усебічного наукового аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика діяльності правоохоронних органів перебувала і перебуває в центрі уваги таких вчених, як: О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, С.Д. Гусарєв, А.П. Засць, М.І. Козюбра, О.М. Коропатов, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, М.В. Лошицький, Т.П. Мінка, О.В. Негодченко, В.Я. Тацій, В.В. Черней та ін. Теоретичні і практичні питання превентивної діяльності активно розробляють А.П. Головін, Є.В. Додін, Д.Г. Заброта, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, О.П. Рябченко, О.І. Семчик, Х.П. Ярмак та ін. Питання реалізації ювенальної політики в цілому та правоохоронними органами зокрема порушувалися у роботах Т.В. Варфоломеєвої, Н.М. Крестовської, О.В. Максименко, Н.В. Лесько, М.М. Прокopenко, Р.М. Опацького та ін. Безпосередньо тему профілактики правопорушень серед дітей опрацьовано у дисертаціях С.Г. Поголоцької, Я.М. Квітки, М.П. Леґецької. Адміністративно-правову діяльність кримінальної міліції у справах дітей комплексно досліджував О.В. Нікітенко. Останнім часом проблематика превентивної діяльності підрозділів Національної поліції порушується у роботах В.В. Гаркуші, В.А. Глуховері, Т.Я. Назар, С.М. Школи та ін. Проте, сучасного погляду на проблеми формування та діяльності поліцейських підрозділів ювенальної превенції не вироблено.

Метою статті є дослідження сучасного стану та проблем адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів ювенальної превенції у структурі Національної поліції. Для досягнення зазначеної мети передбачено виконання таких завдань: проаналізувати нормативну базу, що регламентує діяльність підрозділів ювенальної превенції у структурі Національної поліції; визначити проблеми становлення системи ювенальної превенції; надати науково обґрунтовані пропозиції щодо їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Характеристика адміністративно-правового статусу будь-якого державного органу передбачає з'ясування його місця у системі органів публічної влади. Зазначимо, що хоча система і структура Національної поліції в цілому мають закріплення у нормативно-правових актах, проте питання організації та функціонування її окремих структурних підрозділів ще не мають свого вирішення. Так само у стані формування залишається схема розподілу повноважень кожного зі структурних підрозділів Національної поліції, їх компетенція, форми та методи діяльності. Зазначене вимагає від компетентних органів подальшої правової регламентації окреслених питань, що базувалася б на науково обґрунтованих рекомендаціях учених-правників та на потребах практики.

Відповідно до Закону України "Про Національну поліцію" Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, що служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [4]. Завданнями Національної поліції є: реалізація державної політики у сферах забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку; унесення

© О.М. Дручек, 2017

на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [5]. Законом закріплено організаційну структуру загальної системи поліції, до якої, зокрема, віднесено:

- центральний орган управління поліцією, до складу якого входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань;

- територіальні органи поліції як юридичні особи публічного права, які утворюються в межах граничної кількості поліції й коштів, визначених на її утримання.

У Законі України “Про Національну поліцію” функціональна структура Національної поліції окреслена доволі схематично, зокрема, до неї віднесено: кримінальну поліцію; патрульну поліцію; органи досудового розслідування; поліцію охорони; спеціальну поліцію; поліцію особливого призначення [4]. Відповідно до законодавства, визначення структури і повноважень підрозділів Національної поліції віднесено до компетенції її Голови.

Затверджене постановою Кабінету міністрів № 877 від 28 жовтня 2015 р. Положення про Національну поліцію [5] не містить прямої норми щодо її структури. Пунктом 11 Положення до компетенції Голови Національної поліції, зокрема, віднесено:

- затвердження штатного розпису (штату) центрального органу управління Національної поліції, штатного розпису (штату) та кошторису територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції;

- затвердження положення про структурні підрозділи центрального органу управління Національної поліції.

Вивчення питання про місце підрозділів ювенальної превенції в структурі Національної поліції ускладнено тим, що положення про структурні підрозділи центрального органу управління поліції поки що не існує, тому для виконання завдань дослідження нами використовувалися накази та інші нормативно-розпорядчі документи Національної поліції.

Відомо, що до вступу у силу Закону України “Про Національну поліцію” спеціальним підрозділом, що реалізував міліцейські повноваження у сфері ювенальної юстиції, була кримінальна міліція у справах дітей (КМСД), яка функціонально належала до кримінального блоку, пізніше - до міліції громадської безпеки. В ході реформування КМСД було переформатовано у відділи (сектори) ювенальної превенції з підпорядкуванням їх управлінням (відділам) превенції. Але статус самої поліції превентивної діяльності на сьогодні у законодавстві також не закріплено. Зокрема, у Законі України “Про Національну поліцію” у частині визначення її структури превентивна поліція не згадується. На нашу думку, цей недолік необхідно якнайшвидше усунути шляхом внесення доповнення до закону. Також необхідно розробити і належним чином затвердити нормативно-правові акти, які б закріплювали структуру та функції поліції превентивної діяльності, права та обов’язки її працівників.

Відсутність нормативних документів, які б закріплювали структуру Національної поліції, обумовлює звернення у пошуках відповіді на дане питання до офіційного сайту Національної поліції [6]. Розміщена у відповідному розділі сайту інформація уможлиблює висновок про те, що наразі структуру центрального органу управління

Національної поліції (її апарату) репрезентують тридцять два структурно відокремлені підрозділи, серед яких - Департамент превентивної діяльності. До основних завдань та функцій Департаменту, згідно з п. 4 Положенням про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України (затверджене наказом НПУ від 27.11.2015 №123), зокрема, належить:

- у порядку та в спосіб, визначений законодавством, здійснення контролю за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування;

- ужиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням у дитячому середовищі, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі;

- ужиття заходів із запобігання та припинення насильства в сім’ї;

- організація індивідуальної превентивної роботи з неповнолітніми, які перебувають у конфлікті із законом, роботи з протидії втягненню дітей у злочинну діяльність, пияцтво, зайняття жебрацтвом та іншу протиправну діяльність [7].

Відповідно до наказу Голови Національної поліції від 17 липня 2017 р. у складі Департаменту превентивної діяльності створено Управління ювенальної превенції. Основним завданням Управління ювенальної превенції є: превентивна робота з дітьми; протидія і попередження випадків сімейного насильства; робота з дітьми, які порушили закон; супровід дітей, які залишилися без батьківського піклування; розшук дітей [8].

Незначний термін існування цього підрозділу ускладнює об’єктивну оцінку першого періоду його роботи. Беручи до уваги зазначене, вельми актуальними вважаємо якнайскорішу розробку і затвердження Положення про Управління ювенальної превенції, що у даному контексті виступатиме необхідним атрибутом органу публічного адміністрування.

Попри той факт, що відділи (сектори) ювенальної превенції в структурі Національної поліції існують вже майже два роки, констатуємо відсутність нормативного акта, який би регламентував їхню діяльність. Наразі основним документом, яким керуються у своїй роботі співробітники підрозділів ювенальної превенції, є Інструкція з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, затверджена наказом МВС від 19.12.2012 № 1176 [9]. Але зазначена інструкція, навіть після внесення до неї змін, не відповідає завданням ефективного публічного адміністрування ні в частині визначення статусу та організаційно-правових засад діяльності підрозділів ювенальної превенції, ні в частині закріплення її функцій та повноважень. 31 березня 2017 р. на офіційному сайті Національної поліції було оприлюднено проект наказу МВС “Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України” [10]. Наразі наказ так і залишається у статусі проекту, хоча його підписання є дуже актуальним. Аналіз документу свідчить, що Інструкція має регулювати наступне коло питань: основні завдання та повноваження підрозділів ювенальної превенції; ведення профілактичного обліку дітей підрозділами ювенальної превенції; організація заходів із встановлення місцезнаходження дитини, яка зникла безвісти; організація та координація діяльності підрозділів ювенальної превенції; основні напрями взаємодії підрозділів ювенальної превенції з

органами державної влади та органами місцевого самоврядування, об'єднаними територіальними громадами, міжнародними та громадськими організаціями. Інструкція (проект) визначає такі завдання підрозділів ювенальної превенції: 1) профілактична діяльність, спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних та адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; 2) ужиття заходів індивідуальної профілактики з дітьми, схильними до вчинення правопорушень; 3) встановлення місцезнаходження дітей у разі їх безвісного зникнення; 4) ужиття заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї дітьми та стосовно них, жорстокого поводження з дітьми; 5) ужиття заходів запобігання дитячій бездоглядності, у тому числі поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб [10].

Порівняння завдань новостворених підрозділів ювенальної превенції із завданнями, які раніше поклалися на КМСД свідчить, що основним видом діяльності перших наразі визначено профілактичну роботу. Зокрема, на них не покладаються завдання, що їх виконувала КМСД: розкриття кримінальних правопорушень, учинених дітьми; організація та здійснення заходів індивідуальної профілактики з дітьми, що вчинили адміністративні та кримінальні правопорушення, були засуджені до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, звільненими зі спеціальних виховних установ. Крім того, за новим законодавством, значно звужуються повноваження працівників підрозділів ювенальної превенції щодо розшуку дитини, яка безвісти зникла: якщо раніше до повноважень працівника КМСД входило проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні за фактом безвісно зниклої дитини (за дорученням слідчого чи прокурора), то співробітники підрозділів ювенальної превенції наразі таких повноважень не мають. За офіційною інформацією Департаменту комунікації Національної поліції, наразі прийнято рішення про закріплення функції розшуку дітей виключно за підрозділами карного розшуку, а основною функцією Управління ювенальної превенції у зазначеному напрямі буде запобігання випадкам зникнення дітей, а також недопущення їх рецидиву [11]. Для розшуку безвісти зниклих дітей репрезентовано створення спільних груп, до складу яких входять існують представники ювенальної превенції та карного розшуку. Чи буде такий механізм взаємодії ефективним - покаже час, проте у будь-якому випадку зазначене управлінське рішення потребує узгодження з існуючими нормами та формального закріплення.

Принцип повноти та об'єктивності наукового пошуку вимагає вивчення організаційно-правових засад діяльності такого суб'єкту превентивної діяльності у середовищі дитини, як шкільні офіцери поліції. Зазначений інститут запроваджено на виконання положень Концепції першочергових заходів реформування системи МВС (затвердженої Розпорядженням КМУ від 22 жовтня 2014 р. № 1118) [12], Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (затвердженої розпорядженням КМУ від 23 листопада 2015 р. № 1393) [13] та положень Угоди про партнерство між МВС та МОН (від 29 лютого 2016 р.) [14]. Відповідно до змісту угоди, протягом 2016-2017 навчального року у навчальних закладах міст Івано-Франківськ, Львів, Одеса та Київ запроваджено експериментальну модель співпраці навчальних закладів і поліції "Шкільний офіцер поліції", метою якої є

сприяння діяльності закладів освіти щодо профілактики правопорушень серед дітей та забезпечення безпечного навчального середовища. Угодо передбачено співпрацю навчальних закладів і поліцейських, які призначені шкільними офіцерами поліції. Останні працюють у партнерстві з учнями, вчителями, адміністрацією, керівництвом школи, батьками, іншими органами поліції та громадою задля створення та підтримки здорової і безпечної шкільної громади. Угода визначає коло завдань шкільного офіцера поліції, а саме: проведення просвітницько-профілактичних занять з учнями за програмою "Школа і поліція"; проведення індивідуальних зустрічей з учнями та (або) їхніми батьками (особами, які їх замінюють); забезпечення вчасного та ефективного реагування на виклики керівників навчальних закладів; участь у батьківських зборах і педагогічних радах; проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед батьків та педагогічних працівників щодо попередження негативних явищ в учнівському середовищі. Угода визначає обов'язки шкільного офіцера поліції: бути присутнім у школі та проводити профілактичну роботу з учнями, залучаючи їх до позитивних видів діяльності; планувати та впроваджувати разом із відповідальною особою заходи, направлені на попередження правопорушень серед учнів, а також заходи реагування на інциденти, які сталися на території школи; встановлювати й підтримувати конструктивні, засновані на довірі, стосунки з адміністрацією навчального закладу, вчителями, учнями та їх батьками; брати участь у засіданнях рад з профілактики злочинності, за потреби - у зборах батьківських комітетів та педагогічних нарадах у навчальному закладі; пропагувати законослухняну поведінку серед учнів та поширювати серед них відповідні інформаційні матеріали; забезпечувати вчасне та ефективне реагування (реагувати) на виклики відповідальної особи; інформувати персонал навчального закладу, представників батьківських комітетів, учнівського самоврядування щодо негативних явищ у молодіжному середовищі; інформувати батьків щодо порядку дій та установ, з якими потрібно зв'язатися у випадку зникнення дитини; надавати допомогу жертвам правопорушень; виконувати інші обов'язки згідно з чинним законодавством України. Офіцер може виступати також консультантом, допомагаючи працівникам школи визначати необхідні дії у разі насильницької поведінки та пояснювати процедури поліцейського розслідування.

Відповідно до інформації, розміщеної на офіційному сайті Національної поліції України, результати першого етапу реалізації програми визнано успішним, тому з початку 2017-2018 навчального року його проведення здійснюється вже на території юрисдикції п'яти Управлень патрульної поліції, що охоплюють 7 міст, поряд із 4 пілотними. Загалом цю діяльність на постійній основі здійснюватимуть 87 патрульних поліцейських у 11 містах [15]. Постає запитання: чому цю програму реалізовує Управління патрульної поліції, а не інші підрозділи (Управління ювенальної превенції чи Департамент превентивної діяльності, наприклад, до компетенції яких належать питання профілактики)? Тим більше, що в Угоді міститься норма про те, що на посаду шкільного офіцера поліції може бути призначена особа, яка пройшла спеціальне навчання (тобто має бути за освітою педагогом або психологом), система ж підготовки офіцерів патрульної поліції поки що не передбачає набуття навіть основ педагогіки чи дитячої психології. Отже, вважаючи інститут шкільних поліцейських необхідним і актуальним

у системі органів здійснення ювенальної політики, пропонуємо на посади шкільних офіцерів поліції призначати не патрульних, а працівників підрозділів ювенальної превенції, що, на нашу думку, є абсолютною логічною із точки зору тих завдань, які стоять перед поліцією у сфері захисту прав дитини, а також більш виправданим з точки зору удосконалення адміністративно-правових засад її діяльності.

Висновок. З урахуванням наведених вище міркувань вважаємо, що реформування підрозділів ювенальної превенції у структурі Національної поліції України не можна вважати завершеним, проте наразі є можливою констатація позитивних і негативних тенденцій адміністративно-правового регулювання зазначеного процесу. До позитивних тенденцій, на нашу думку, слід віднести: врахування при визначенні статусу та завдань підрозділів ювенальної превенції вимог міжнародних документів у галузі прав дитини та стандартів поліцейської діяльності; переформатування характеру роботи зазначених підрозділів у плані перенесення акцентів з переважання адміністративної та каральної складової на превентивну; розробка первинних нормативних засад організації і діяльності підрозділів ювенальної превенції. Негативними тенденціями, зокрема, є: відсутність чітко визначеного адміністративно-правового статусу підрозділів ювенальної превенції (центрального - Управління ювенальної превенції - та територіальних); віднесення виконання програми "Шкільний поліцейський" до компетенції патрульної поліції, що не корелюється із призначенням даного підрозділу та професійно-кваліфікаційними вимогами до його співробітників; нерегульованість механізму взаємодії та відсутність норм, що закріплювали би повноваження працівників підрозділу карного розшуку та ювенальної превенції у разі створення групи з розшуку безвісти зниклих дітей. Маємо надію, що зазначені недоліки обумовлені не чим іншим, як проблемами формування системи поліції, вони отримають адекватну оцінку її керівництвом і будуть швидко усунені. Розроблення напрямів удосконалення організаційно-правових засад діяльності підрозділів ювенальної превенції зокрема вважаємо одним із актуальних завдань адміністративно-правової науки.

Література

1. Лесько Н.В. Система органів державної влади, що здійснюють профілактику правопорушень серед дітей: досвід зарубіжних країн / Н. В. Лесько // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. - 2016. - № 845. - С. 107-112. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_845_18
2. Глуховець В.А. Національна поліція: стан та проблеми реформування / В. А. Глуховець // Форум права. - 2016. - № 5. - С. 20-23. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_5_5
3. Школа С.М. Правові засади профілактичної роботи Національної поліції України / С. М. Школа // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. - 2016. - Вип. 3. - С. 129-132. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/arvc_2016_3_31/
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
5. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 [Електронний ресурс]. - Режим

доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015>.

6. Офіційний сайт Національної поліції України: <https://www.npu.gov.ua/uk/>
7. За матеріалами сайту Національної поліції України: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/2162814>
8. Глава Нацполіції призначив начальника новоствореного Управління ювенальної превенції [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://glavcom.ua/news/glava-nacpolitsiji-priznachiv-nachalnika-novostvorenoho-upravlinnya-yuvenalnoji-prevenciji-426478.html>.
9. Інструкція з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 19 грудня 2012 р. № 1176
10. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0121-13>.
11. За матеріалами сайту Національної поліції України: https://kyiv.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable_article/214428.
12. Нацполіція впроваджує нові методи розшуку зниклих дітей, - Аброськін [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://ua.censor.net.ua/news/451385/natspolitsiya_vprovadjuje_novi_metody_rozshuku_znyklyh_diteyi_abroskin/.
13. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.kmu.gov.ua/document/247780692/R01118-00.doc.
14. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015 // Указ, Стратегія від 25.08.2015 № 501/2015 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.
15. Лист Міністерства освіти і науки України від 27.05.2016 "Про апробацію експериментальної моделі співпраці навчальних закладів і поліції "Шкільний офіцер поліції" [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.pedrada.com.ua/article/193-qqq-16-m9-05-09-2016-chim-zaymatimetsya-shklniy-oftser-polts>.
16. За матеріалами сайту Національної поліції України: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/2185548>.

Дручек О. М.,

*аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ОДУВС
Надійшла до редакції: 16.04.2017*