

**В. Дудченко,**

аспірант кафедри міжнародного, європейського права
та цивільно-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

ДІЯЛЬНІСТЬ ВЛАДНИХ СТРУКТУР У ПИТАННЯХ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ДИТЯЧОМУ СЕРЕДОВИЩІ

Запобігання правопорушенням серед неповнолітніх є найважливішим аспектом запобігання злочинності загалом у суспільстві, тому розроблення та запровадження дієвих заходів у цьому напрямі з боку держави є невід'ємною частиною соціальної політики України.

Більшість науковців поняття «запобігання», «протидія» та «профілактика» вважають синонімами. Такий підхід має сенс, тому що в етимологічному форматі вищезазначені поняття мають загальну основу, а виявлення деякими авторами різниці між ними є надуманим і необґрунтованим.

У широкому розумінні профілактика – це недопущення правопорушень загалом, тобто утримання окремих членів суспільства від протиправних проступків, діяльність щодо недопущення порушень норм права членами суспільства. У вузькому значенні під профілактикою розуміється діяльність, по-перше, з виявлення й усунення причин конкретних правопорушень, а також умов, що сприяють їх учиненню; по-друге, з виявлення конкретних осіб, схильних до вчинення правопорушень, і проведення з ними необхідної роботи [1, с. 118].

У сфері профілактики правопорушень вели дослідження такі науковці: О.М. Бандурка, В.К. Колпаков, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.Л. Ортинський, С.В. Ківалов, Д.М. Бахрах, Г.А. Аванесов, А.П. Закалюк, А.Т. Комзюк, проте наукові розробки у сфері ювенальної превенції майже відсутні.

Зазначені автори найчастіше приділяли увагу аналізу самої системи профілактики правопорушень, а дієвим елементом профілактики визначали запровадження системи адміністративного примусу.

Наприклад, Ю.П. Битяк характеризує адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності [2, с. 164].

Професор А.Т. Комзюк у монографії «Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації» наголошує, що адміністративне стягнення, яке є одним зі складників адміністративного примусу, є заходом відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Воно застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами [3, с. 225].

О.І. Остапенко зазначає, що адміністративно-правове запобігання неможливе без застосування адміністративної відповідальності й покарання. Зміст такого запобігання полягає в позбавленні або обмеженні



фізичної можливості вчинити делікт; у вихованні та виправленні за допомогою покарання; у недопущенні більш небезпечних і шкідливих дій (злочинів) способом установавання відповідальності за дії, які створюють умови для їх учинення; в усуненні деяких факторів, що негативно впливають на громадян [4, с. 241].

Але такий підхід у питаннях запобігання правопорушенням серед неповнолітніх не здатен зменшити кількість правопорушень.

Найбільш перспективний шлях щодо вирішення проблеми злочинності в дитячому середовищі – ведення профілактичних заходів. На перший план у системі протидії порушень серед неповнолітніх виступає система саме ранньої профілактики, що спрямована на дітей раннього шкільного й навіть дошкільного віку. По суті, раннє втручання «не тільки рятує життя від втрати часу», а й запобігає дорослій кримінальній кар'єрі та зменшує ймовірність того, що молоді стануть серйозними й жорстокими злочинцями. Це, у свою чергу, зменшує тягар злочинів на суспільстві та заощаджує платникам податків мільярди доларів США [5, с. 186].

Під профілактикою правопорушень у дитячому середовищі варто розуміти систему соціальних, правових, педагогічних та інших заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин та умов, що сприяють здійсненню злочинів і правопорушень неповнолітніми. Дослідження Державного інституту публічної політики у Вашингтоні (WSIPP) 2001 року показали, що загальні переваги ефективних програм профілактики є більш значущими, ніж витрати на них. Більш детальні дослідження 2015 року WSIPP довели це, урахувавши, що надійні програми запобігання правопорушенням можуть заощадити платників податків від семи до десяти доларів США за кожен вкладений долар насамперед за рахунок скорочення суми, витраченої на позбавлення волі [6].

На законодавчому рівні в незалежній Україні поняття профілактики правопорушень серед неповнолітніх уперше визначено в січні 1995 року в Законі України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей». У статті 3 зазначалося, що «під профілактикою правопорушень серед дітей слід розуміти діяльність органів і служб у справах дітей, спеціальних установ для дітей, спрямовану на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню дітьми правопорушень, а також позитивний вплив на поведінку окремих дітей на території України, в її окремому регіоні, в сім'ї, на підприємстві, в установі чи організації незалежно від форм власності, за місцем проживання» [7].

У міжнародному форматі комплекс заходів, що спрямовані на запобігання можливому правопорушенню, найчастіше визначається як превенція (англ. prevention). Стратегічна мета превенції – недопущення злочинного задуму трансформуватися в злочинну дію.

Правова наука виділяє такі види превенції:

– загальна превенція – запобігання скоєнню правопорушень, тобто інформування суспільства, що за будь-яким протиправним діянням настає покарання;

– приватна превенція – профілактика (запобігання) учинення нових кримінальних порушень особами, які вже скоювали злочини, тобто приватна превенція спрямована на запобігання рецидиву злочину [8, с. 413].

Основоположні превентивні принципи викладені в настанові United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines) (Керівні принципи запобігання злочинності серед неповнолітніх Організації Об'єднаних Націй (Ер-Ріядські керівні принципи)), що прийняті й проголошені Резолюцією 45/112 Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1990 року.

Одним із загальних превентивних напрямів у цьому документі зазначена



«тісна співпраця між національними, державними, провінційними та місцевими органами управління за участю приватного сектора, представників громади, а також установ, що займаються питаннями праці, догляду за дітьми, освіти, соціальними питаннями, правозастосовних і судових установ у прийнятті спільних заходів щодо запобігання злочинності серед неповнолітніх і молоді» [9].

В Україні керівну роль у проведенні профілактичної роботи щодо запобігання правопорушенням у дитячому середовищі відіграють владні структури та громадські організації.

Органи виконавчої влади й місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, що сприяють їх учиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості й дисципліни, суворого додержання законів України [10 с. 17]. Загальну мету діяльності владних органів доцільно визначити так: управління державним і місцевим економічним, соціальним, культурним надбанням і здійснення нагляду та контролю за реалізацією законодавства на відповідних рівнях.

На регіональному й місцевому рівнях питаннями профілактики правопорушень серед неповнолітніх, запобігання випадкам сімейного насильства, роботи з дітьми, які залишилися без батьківського піклування, займаються підрозділи ювенальної превенції Національної поліції України та відповідні структурні підрозділи обласних державних адміністрацій, міських рад.

Протягом багатьох років у країні діяла традиційна модель роботи органів внутрішніх справ, що передбачала саме реагування на правопорушення, що вже сталися, а не на обставини, через які ці порушення виникають. Для покращення ситуації, крім стабілізації економічної та соціальної сфер, держава має провести трансформацію чин-

ної системи роботи з неповнолітніми в більш прогресивну, що буде спрямована не на покарання, а на виховання та профілактику злочинності серед неповнолітніх. У сучасних умовах основними напрямками роботи ювенальної превенції є профілактика правопорушень серед неповнолітніх, запобігання випадкам сімейного насильства, робота з дітьми, які залишилися без батьківського піклування, розшук дітей (у межах повноважень).

Функції та завдання підрозділів ювенальної превенції визначені в Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, що затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ від 19 грудня 2017 року № 1044.

Служби у справах дітей як обласних (міських) державних адміністрацій, так і міських рад свою діяльність здійснюють на підставі положень, що розроблені відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових положень про службу у справах дітей» від 30 серпня 2007 року № 1068.

Служби у справах дітей міських рад та обласних державних адміністрацій утворюються міською радою та головою обласної державної адміністрації відповідно, а їхня діяльність здійснюється на підставі чинного законодавства й власних Положень. Служба у справах дітей обласної державної адміністрації підзвітна та підконтрольна голові обласної державної адміністрації (у деяких областях, наприклад, Харківській, Київській – Міністерству соціальної політики України), а Служба у справах дітей міської ради підзвітна й підконтрольна міській раді, а підпорядкована виконавчому комітету міської ради та міському голові.

Основним завданням цих структурних підрозділів є реалізація на території міста/району/області державної політики з питань соціального захисту дітей, запобігання дитячій бездоглядності й безпритульності, учиненню дітьми правопорушень.



У 2016 році в Україні стартувала державна програма щодо профілактики правопорушень у шкільному середовищі «Шкільний офіцер поліції». Основна мета проекту – співробітництво загальноосвітніх навчальних закладів і патрульної поліції.

Проте, окрім позитивних результатів, сьогодні ми маємо також і негативні тенденції. Наприклад, недостатня кількість працівників підрозділу ювенальної превенції, їх значне перевантаження та виконання оперативно-розшукових заходів не дають можливості на належному рівні проводити профілактичну роботу.

Крім того, на державному рівні відсутні програми з профілактики правопорушень серед дітей, а ті, що затверджені раніше мали, формальний підхід. Наприклад, Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, що затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1209-р, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 роки» від 20 грудня 2006 року № 1767. Фінансування заходів щодо роботи з дітьми в останній програмі передбачено лише у сумі 50 млн. гривень на «розширення мережі центрів медико-соціальної реабілітації для неповнолітніх, молодіжних центрів...». Кошти на проведення «профілактичних рейдів ..., спрямованих на соціальний та правовий захист дітей, запобігання їх бездоглядності та безпритульності, профілактику правопорушень, влаштування безпритульних і бездоглядних дітей до закладів соціального захисту, вжиття заходів впливу на дітей, які вживають спиртні напої, наркотичні засоби або психотропні речовини» не передбачені.

Виходячи з вищевикладеного, ми бачимо, що сьогодні запроваджуються відповідні заходи щодо профілактики правопорушень серед неповнолітніх, проте цієї роботи недостатньо. В Україні постає нагальна

потреба у створенні ефективної моделі профілактики правопорушень серед неповнолітніх. Один із таких шляхів – це використання рекомендацій і передового досвіду розвинутих країн. Найпоширенішою формою роботи в цьому напрямі в зарубіжних країнах є запровадження дієвих державних програм, починаючи з програм раннього втручання й закінчуючи різноплановим розвитком підлітків.

Ефективна програма профілактики злочинності серед неповнолітніх є першим і найважливішим кроком, який необхідно вжити, щоб досягти зменшення випадків правопорушень неповнолітніми.

Високий показник саме дитячої злочинності свідчить про недосконалість системи профілактичної роботи з боку держави, відсутність соціальних програм, неналежне виховання та насильство в родинях. Тому запобігання правопорушенням серед неповнолітніх є найважливішим аспектом запобігання злочинності загалом у суспільстві.

Варто зазначити необхідність і важливість здійснення державою прогресивної політики запобігання злочинності серед неповнолітніх. Один із перспективних шляхів – це розроблення та запровадження дієвих програм і проектів, що спрямовані не на вивчення статистичних показників, а на практичні дії. У статті розкрито сутність поняття «профілактика» та визначено владні структури (органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та ювенальної превенції Національної поліції), що відіграють керівну роль у проведенні профілактичної роботи в дитячому середовищі. Також викладено позитивні та негативні результати діяльності владних структур за останні роки й обґрунтовано недоцільність запровадження в дитячому середовищі форми адміністративно-правового запобігання із застосуванням адмі-



ністративної відповідальності й покарання. Захист прав та інтересів дітей – один із основних напрямів державної політики України.

Діти – найбільш вразлива категорія громадян, які внаслідок специфічного психоемоційного стану потребують особливого підходу. У зв'язку з цим ми бачимо необхідність у зміні профілактичної моделі, що діяла до недавнього часу, основний принцип якої – саме реагування на правопорушення, що вже сталися, а не на обставини, через які ці порушення виникають. Із цього приводу стає нагальна потреба у використанні зарубіжного досвіду в профілактичній роботі з неповнолітніми, де робота спрямована на «раннє дитяче втручання». Система ранньої дитячої профілактики правопорушень спрямована на дітей раннього шкільного та навіть дошкільного віку, що здійснюється на постійній основі із залученням спеціалістів різних сфер: психологів, педагогів, медичних працівників, представників ювенальної поліції. Такі програми допомагають зміцнити родини, запобігти безнаглядності й жорсткому ставленню до дітей, а також сприяють різноплановому розвитку неповнолітніх і надають практичні рекомендації батькам щодо виховання їхніх дітей. По суті, раннє втручання «не тільки рятує життя від втрати часу», а й запобігає дорослій кримінальній кар'єрі та зменшує ймовірність того, що молоді люди стануть серйозними й жорстокими злочинцями.

Ключові слова: ювенальна превенція, владні структури, неповнолітні, програми.

Dudchenko V. The activities of authority structures on the prevention of law violations among children

The high rate of child crime itself indicates the imperfection of the system of preventive work by the state,

the lack of social programs, inadequate education and violence in families. Therefore, prevention of juvenile delinquency is a crucial aspect of crime prevention in society at large.

It is necessary to emphasize the necessity and importance of implementation by the state of a progressive policy of crime prevention among minors. One promising way is to develop and implement actionable programs and projects that are not aimed at examining statistical indicators but at practical actions. The article describes the essence of the concept of "prevention" and identifies the power structures (executive authorities, local self-government and juvenile prevention of the National Police), which play a leading role in preventive work in the child environment. The article also outlines the positive and negative results of the activities of the authorities over the past years and the inappropriateness of introducing forms of administrative and legal warning in the child's environment with the use of administrative responsibility and punishment. Protection of the rights and interests of children is one of the main directions of the state policy of Ukraine. Children are the most vulnerable category of citizens who, due to a specific psycho-emotional state, need a special approach. Therefore, we see a need for a change in the preventive model that has been in place until recently, the basic principle of which was to respond to the offenses that have already occurred and not to the circumstances of the violations. In this regard, there is an urgent need to use foreign experience in the prevention of work with minors, where the work is aimed at "early childhood intervention". The system of early childhood prevention of offenses is aimed at children of early school and even preschool age, which is carried out on a permanent basis with the involvement of specialists in various fields: psychologists, educators, medical professionals, representatives



of juvenile police. Such programs help to strengthen families, prevent child neglect and abuse, and promote the diverse development of minors and provide practical guidance to parents on the upbringing of their children. In fact, early intervention “not only saves lives from wasted time” but also prevents the emergence of adult criminal careers and reduces the likelihood that young people will become serious and violent offenders.

Key words: juvenile prevention, power structures, minors, programs.

Література

1. Макаренко О.М. Щодо з'ясування терміну «профілактика правопорушень» та суміжних з ним понять. *Науковий журнал Харківського Національного університету внутрішніх справ. Серія «Право і безпека»*. 2004. № 1. Т. 3. С. 118–120.
2. *Адміністративне право України : підручник / за ред. : Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.* Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
3. Комзюк А.Т. *Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації* : монографія. Харків : ХНУВС, 2002. 336 с.
4. Остапенко О.І. *Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку* : монографія. Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. С. 312.
5. *The Future of Children Prevention and Intervention Programs for Juvenile Offenders 2008\09\01*, p. 210.
6. *Interagency Working Group on Youth Programs (IWGYP) Prevention & Early Intervention*. URL: <https://youth.gov/youth-topics/juvenile-justice/prevention-and-early-intervention> (дата звернення: 20.03.2020).
7. *Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей* : Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.03.2020).
8. *Большой юридический словарь / ред. изд. : А.Я. Сухарева*. Москва : ИНФРА-М, 2007. 858 с.
9. *United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines)*, 1990. URL: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/PreventionOfJuvenileDelinquency.aspx> (дата звернення: 20.03.2020).
10. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 15.03.2020).