

## СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПРЕВЕНЦІЇ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Іщенко І. В.

*Ювенальна превенція як соціально-правовий інститут є порівняно новим явищем для українського суспільства та права. Вона включає поєднання системи певних суб'єктів та їх діяльність, спрямовану на захист дитини та усунення факторів, що детермінують девіантну поведінку з її боку. У цій статті вперше дається визначення терміна «суб'єкт ювенальної превенції». На підставі аналізу нормативних актів окреслюється коло таких суб'єктів, здійснюється їх систематизація, вирішуються деякі питання удосконалення законодавства.*

**Ключові слова:** дитина, неповнолітній, профілактика правопорушень, система суб'єктів, соціальний захист, ювенальна превенція.

*Juvenile prevention as a socio-legal institution is a relatively new phenomenon for Ukrainian society and law. It includes a combination of a system of certain subjects and their activities aimed at protecting the child and eliminating factors that determine deviant behavior on his part. In this article, the definition of the term "subject of juvenile prevention" is given for the first time. Based on the analysis of normative acts, the circle of such subjects is determined, their systematization is made, and some issues of improving legislation are resolved.*

**Ключевые слова:** ребенок, несовершеннолетний, профилактика правонарушений, система субъектов, социальная защита, ювенальная превенция.

*Juvenile prevention as a socio-legal institution is a relatively new phenomenon for Ukrainian society and law. It includes a combination of a system of certain subjects and their activities aimed at protecting the child and eliminating factors that determine deviant behavior on his part. In this article, the definition of the term "subject of juvenile prevention" is given for the first time. Based on the analysis of normative acts, the circle of such subjects is determined, their systematization is made, and some issues of improving legislation are resolved.*

**Key words:** child, juvenile prevention, minor person, prevention of offenses, social protection, system of subjects.

Ювенальна превенція – це врегульована нормами права комплексна система соціальних, економічних, виховних, психологічних і правових заходів впливу певного кола уповноважених суб'єктів (органів публічного адміністрування) на суспільство, сім'ю, окремих фізичних і юридичних осіб із метою усунення факторів, що детермінують девіантну поведінку дітей у будь-яких його негативних проявах [1, с. 110]. Відповідно, цей термін має кілька визначень: по-перше, це іменник, який означає сукупність певних суб'єктів (переважно органів публічного адміністрування); по-друге, дієслово, що означає правореалізаційну превентивну чи протекційну (захисну) діяльність певного кола державних органів та органів місцевого самоврядування, громадськості. Порівняно широкий спектр завдань, що включає ювенальна превенція, зумовлює наявність певної системи суб'єктів. Втім, просте поєднання окремих інституцій формує тільки структуру, і лише налагоджена взаємодія між цими суб'єктами в межах загальної

мети під час виконання кожним із них властивих цьому органу завдань утворює систему.

Якщо говорити про суспільно-правові відносини у сфері ювенальної превенції, очевидно, що ми ще не маємо настільки організаційно відокремленої та нормативно окресленої системи державних органів, які б спеціалізувалися на цих питаннях, що зумовлено різноманітністю проявів діяльності у кількох сферах державного управління (охорона дитинства, усунення факторів, що детермінують будь-які прояви девіантної поведінки дитини тощо). Це зумовлює актуальність цього дослідження.

Питання превенції, забезпечення прав дитини плідно досліджувалися О.М. Бандуркою, А.І. Берлачем, В.Л. Грохольським, І.В. Зозулею, Д.П. Калаяновим, В.В. Ковальською, В.К. Колпаковим, С.О. Кузниченком, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмишем та іншими поважними вченими. Серед наукових робіт, схожих за предметом дослідження до питань ювенальної превенції, в яких розглядалися поняття та перелік або класифікація відповідних суб'єктів, можна навести праці О.В. Горбач, В.О. Закриницької, Я.М. Квітка, І.О. Кобзаря, О.М. Костіної, Н.В. Лесько, І.Г. Лубенець, О.М. Макаренка. Проте аналіз останніх досліджень не містить комплексного висвітлення питань систематизації саме суб'єктів ювенальної превенції у новому форматі, тому не створює достатніх умов для виділення та розв'язання проблем їх діяльності для перспективних досліджень.

Формування стійкої системи суб'єктів ювенальної превенції вимагає окреслення її структури, з'ясування функціональних і комунікаційних зв'язків, правового статусу відповідних суб'єктів, чіткого визначення і розмежування їх завдань та компетенції. Законодавство України не містить дефініції терміна «суб'єкт ювенальної превенції» та не надає переліку таких суб'єктів. У науковому колі ці аспекти також не здобули гідної уваги. Втім, розуміння зазначених загальнотеоретичних питань має практичне значення для з'ясування проблем організаційно-правового характеру у діяльності державних та недержавних інституцій у сфері ювенальної превенції. Отже, мета цієї статті – дати визначення поняттю «суб'єкт ювенальної превенції» та сформулювати систему цих суб'єктів.

Ефективність діяльності кожного такого суб'єкта зумовлює ефективність ювенальної превенції загалом. Враховуючи щільний взаємозв'язок ювенальної превенції з таким видом правових відносин, як попередження дитячої злочинності, ювенальною кримінальною юстицією можна визнати, що діяльність деяких суб'єктів ювенальної превенції має кримінально-правовий характер. Але, враховуючи специфіку нашого дослідження, основна увага буде сконцентрована на адміністративно-правових аспектах діяльності суб'єктів ювенальної превенції. В такому контексті ювенальна превенція є

об'єктом регулювання адміністративного права, а також частиною адміністративно-правових відносин. Відповідно, для визначення суб'єкта ювенальної превенції доцільно розглянути поняття й ознаки суб'єкта адміністративного права.

На думку В.К. Колпакова, це учасники суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами. На відміну від суб'єкта адміністративних правовідносин, суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути їх учасником [2, с. 189]. О.В. Дьяченко основним суб'єктом адміністративного права вважає органи виконавчої влади (органи публічного адміністрування – І.І.) [3, с. 69]. Проте, якщо говорити про систему суб'єктів ювенальної превенції, то їх перелік буде виходити за коло лише органів публічного адміністрування. Наприкладі системи суб'єктів управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді В.О. Закриницька серед таких суб'єктів першими згадує загальнополітичних (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), які формують політику та вирішують стратегічні питання з управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді [4, с. 19].

Включення до системи суб'єктів у тій чи іншій сфері державної діяльності Верховної Ради України (далі – ВРУ) не є екстраординарними випадками в адміністративно-правовій науці. Парламент України приймає закони (вносить зміни та доповнення до чинних законодавчих актів) із питань, які стосуються ювенальної превенції. Обов'язок чи ініціатива певного суб'єкта діяти в сфері ювенальної превенції виникає з його завдань та зумовлений повноваженнями, які закріплені у тому чи іншому законодавчому акті. Бачення щодо переліку загальнополітичних суб'єктів ювенальної превенції варто доповнити ще такими інституціями, як Уповноважений ВРУ з прав людини та народні депутати України. Дотримання прав дитини є одним із пріоритетних напрямів роботи Уповноваженого з прав людини. У структурі Секретаріату Уповноваженого створено відповідний структурний підрозділ із питань дотримання прав дитини. Своєю чергою, крім участі у законотворчому процесі, кожного народного депутата України законодавство наділяє правом на депутатський запит, депутатське звернення, низкою прав у взаємовідносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян України та іноземних держав (ст.ст. 15–17 Закону України «Про статус народного депутата України»). Вказані заходи реалізації повноважень Уповноваженого ВРУ з прав людини та народних депутатів України можна розглядати як складові елементи парламентського контролю, який може бути застосований у сфері ювенальної превенції. При цьому механізм реалізації вказаних повноважень має адміністративно-правовий характер.

Іншим важливим суб'єктом правотворчого процесу у всіх сферах державної діяльності (складовою частиною якої є ювенальна превенція) є Голова держави. Конституція України наділяє Голову держави широким колом повноважень. Зокрема, на основі та на виконання Конституції і законів України він видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території Укра-

їни. Здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері забезпечується Уповноваженим Президента України з прав дитини. Механізм реалізації повноважень останнім (передбачених у п. 5 Положення про Уповноваженого Президента України з прав дитини) також має риси адміністративно-правового характеру.

Наступною ланкою системи ювенальної превенції є суб'єкти, які забезпечують формування та займаються реалізацією ювенально-превентивної політики держави, – фактично це органи публічного адміністрування. В українському законодавстві також зустрічаємо термін «суб'єкт владних повноважень» (п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України). Діяльність цих органів щодо законодавчої влади має вторинний, підзаконний характер, оскільки вони здійснюють свої функції на підставі та на виконання закону [5, с. 99].

Кожен орган виконавчої влади (суб'єкт владних повноважень або публічного адміністрування – І.І.), діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Такі органи наділено необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [3, с. 70]. Враховуючи різноманітність цих органів, є кілька типів їх класифікації: залежно від компетенції є поділи суб'єктів на органи: загальної, галузевої, спеціальної (функціональної) та предметної компетенції [3, с. 72–74], або галузевої, міжгалузевої, внутрішньогалузевої компетенції [6, с. 70]. Деякі аспекти зазначених варіантів доцільно буде урахувати під час систематизації суб'єктів ювенальної превенції.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). Уряд України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Крім КМУ, до органів загальної компетенції суб'єктів ювенальної превенції також належать представницькі органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (обласні, районні ради), місцеві державні адміністрації (обласні, районні). Враховуючи загальний характер їх публічного адміністрування, питання ювенальної превенції у завданнях та компетенції цих суб'єктів можуть згадуватися опосередковано. Ці положення (у більш-менш конкретній чи узагальненій редакції) закріплені у нормах законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Така ситуація є типовою для нормативно-правового регулювання, оскільки спеціального закону про ювенальну превенцію в нашій країні поки що немає.

Інших суб'єктів ювенальної превенції можна поділити на такі чотири групи: основні, додаткові, спеціальні та спеціалізовані. До їх числа належать центральні органи виконавчої влади та їх територіальні представництва (підрозділи), відокремлені служби, установи, заклади, центри, а також деякі інші інституції (такі як суд, прокуратура). Саме на них лягає основне наван-

таження щодо практичного забезпечення завдань та функцій ювенальної превенції. Ці суб'єкти наділені широкими повноваженнями самостійної правотворчості, правозастосування, правоохорони та правосуддя. Але така самостійність може проявлятися тільки в межах, окреслених правом (у межах компетенції – прим. І. І.) [6, с. 68].

Для з'ясування кола суб'єктів, що формують та реалізують ювенально-превентивну політику, варто переглянути законодавчі акти з питань соціального забезпечення сім'ї та дитинства, запобігання соціальним деформаціям (наприклад, бродяжництва, дитячої бездоглядності), насилля та правопорушень за участю або стосовно дітей. Відповідно до таких суб'єктів, діяльність яких пов'язана з питаннями ювенальної превенції, пропонуємо вважати належними: 1) центральний орган виконавчої влади з питань формування державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху (МВС України). Реалізацію у цьому напрямі державної політики здійснюють підрозділи Національної поліції, приймальники-розподільники для дітей; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері сім'ї та дітей (нині це Міністерство соціальної політики України). Реалізацію у цьому напрямі державної політики здійснюють служби у справах дітей, притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка), мережа центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; 3) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки (нині це Міністерство освіти і науки України). До органів, що безпосередньо реалізують цю політику та беруть участь у ювенальній превенції, належать територіальні органи управління освітою, навчальні заклади (незалежно від форми власності), школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації; 4) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення (МОЗ України). До органів, що безпосередньо реалізують цю політику та беруть участь у ювенальній превенції, належать центри медико-соціальної реабілітації дітей; 5) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. До органів, що безпосередньо реалізують цю політику та беруть участь в ювенальній превенції, належать спеціальні виховні установи Державної кримінально-виконавчої служби України та сектори ювенальної пробації. Організація та діяльність спеціальних виховних установ регламентується кримінально-виконавчим законодавством. Разом із тим сектори ювенальної пробації багато завдань вирішують у межах адміністративно-правових відносин, наприклад, виконання адміністративних стягнень щодо неповнолітніх осіб у вигляді громадських робіт та виправних робіт, сприяння залученню неповнолітніх до навчання та здобуттю ними повної загальної

середньої освіти тощо (п. 1 розд. II Типового положення про сектор ювенальної пробації).

Крім наведених суб'єктів у ювенальній превенції, в окремих аспектах цієї діяльності (опосередковано) можуть брати участь й інші органи публічного адміністрування. До них належать Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України, Державна служба зайнятості України, центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги, органи доходів і зборів та/або органи, які видають ліцензії на право виробництва і торгівлі спиртом етиловим тощо.

Окрему групу суб'єктів ювенальної превенції, на наш погляд, утворюють суди та органи прокуратури України. Центральним елементом системи ювенальної юстиції є суд, що розглядає в межах своїх повноважень кримінальні, цивільні й адміністративні справи, в яких однією зі сторін є неповнолітній. Нині в багатьох країнах світу (США, Великій Британії, Канаді, Бельгії, Франції, Німеччині та ін.) такі питання вирішують спеціалізовані ювенальні суди. Українська модель кримінального судочинства щодо неповнолітніх характеризується як: інтегрована в галузеву систему судочинства функціонально-спеціалізована (спеціальна підготовка органів та осіб, що мають справу з неповнолітніми в процесі здійснення провадження та судочинства) модель [7, с. 84]. Згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» справи стосовно неповнолітніх осіб розглядаються спеціально уповноваженими на те суддями (складом суддів) за участю представників служб у справах дітей, крім випадків, передбачених законом. Але такий імператив, якщо вбачати в ньому ознаки ювенальної юстиції, не цілком знаходить втілення в інших чинних законодавчих актах.

Участь прокурора в адміністративно-правових відносинах із приводу ювенальної превенції зумовлюється її завданнями, окресленими у Законі України «Про прокуратуру», а також нормах деяких інших правових актів.

Виникає питання щодо визначення місця в системі суб'єктів ювенальної превенції такої категорії, як громадські організації (діячі), засоби масової інформації, приватні юридичні та фізичні особи. Попередньо були визначені ті суб'єкти ювенальної превенції, які є органами державної влади. Але С.М. Глазунова переконана, що у сучасних умовах держава, будучи основним генератором правотворчої політики, не має бути єдиним провідником її в життя. Тому поряд із державно-владними суб'єктами, що формують і здійснюють правотворчу політику, існують й інші учасники, які певною мірою здатні впливати на вироблення та реалізацію (у нашому випадку, ювенально-превентивної політики – І. І.). До їх числа належать недержавні структури та інші інститути громадянського суспільства [8, с. 109]. Зацікавленість викликає той статус, який авторка надає таким структурам та інститутам – «учасники». На відміну від суб'єктів владних повноважень, такі учасники (індивідуальні чи колективні) ювенально-превентивних відносин, як батьки, інші особи, що їх замінюють, педагоги та вихователі, психологи, громадські організації та окремі діячі, ЗМІ та окремі журналісти не наділені публічно-владними управлінськими функціями. Хоча їх роль у впливі на свідомість, поведінку дітей, інших дорослих осіб та громади (суспільства) загалом не

можна недооцінювати. Вони не наділені компетенцією, втім, мають окреслений у законах певний набір прав та обов'язків, реалізація чи виконання (невиконання) яких зумовлюють виникнення певних правовідносин у сфері ювенальної превенції.

На підставі проведеного нами дослідження ми пропонуємо власний погляд на систему суб'єктів ювенальної превенції:

1) загальнополітичні суб'єкти (ВРУ, Уповноважений ВРУ з прав людини, та народні депутати України, Президент України, Уповноважений Президента України з прав дитини);

2) суб'єкти загальної компетенції (КМУ, представницькі органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (обласні, районні ради), місцеві державні адміністрації);

3) основні суб'єкти (МВС України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері сім'ї та дітей, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради, їх виконавчі органи);

4) спеціальні суб'єкти (підрозділи Національної поліції, служби у справах дітей, уповноважені органи з питань пробації (сектори ювенальної пробації), суди, прокуратура);

5) додаткові суб'єкти (центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, Міністерство юстиції України інші центральні органи виконавчої влади, які опосередковано беруть участь в ювенальній превенції, та їх територіальні підрозділи);

6) спеціалізовані суб'єкти (навчальні заклади, установи та організації системи освіти (зокрема загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації), центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка), центри соціально-психологічної допомоги, центри медико-соціальної реабілітації дітей, приймальники-розподільники для дітей);

7) суб'єкти з повноваженнями учасника превентивно-виховних заходів (батьки, інші особи, що їх замінюють, педагоги та вихователі, психологи, громадські організації та окремі діячі, ЗМІ та окремі журналісти).

Таким чином, суб'єктом ювенальної превенції варто визнати орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інша фі-

зична чи юридична особа при здійсненні ними соціальних, економічних, виховних, психологічних та правових заходів впливу на суспільство, родину, окремих фізичних та юридичних осіб із метою усунення факторів, що детермінують девіантну поведінку дітей у будь-яких її негативних проявах.

Окреслення системи суб'єктів ювенальної превенції є вихідним завданням для з'ясування особливостей діяльності окремих її суб'єктів у подальших дослідженнях. Метою наших подальших наукових розвідок є визначення місця та ролі підрозділів Національної поліції у сфері ювенальної превенції (зокрема профілактики правопорушень серед неповнолітніх). Місце та різноманітні аспекти діяльності Національної поліції у зазначеній сфері можна об'єктивно визначити і дослідити лише у масштабі цілісної системи суб'єктів ювенальної превенції, що функціонують у певній взаємодії.

### Література

1. Ищенко И.В. Ювенальная превенция как новая парадигма профилактики правонарушений среди детей. Труды Академии МВД Респ. Таджикистан. Вып. 4(36). Душанбе: Типография МВД Респ. Таджикистан. 2017. С. 104-110.
2. Адміністративне право України: Академічний курс: підруч.: у 2 т. Т. 1. «Загальна частина» / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: «Юрид. думка», 2004. 584 с.
3. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
4. Закриницька В.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері соціального захисту сім'ї, дітей та молоді: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2014. 26 с.
5. Адміністративне право України: навч. посіб. у 2 т. Т. 1. Загальне адмін. право / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд та ін.; за ред. В.В. Галунька. Херсон: Вид-ць Грінь Д.С., 2015. 272 с.
6. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: учебн. / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. 608 с.
7. Веселов М.Ю. Кримінальне провадження щодо неповнолітніх: порівняльний аналіз міжнародного і національного (українського) правового регулювання / М.Ю. Веселов, П.О. Коваленко, А.В. Устименко. Актуальні питання публічного та приватного права. 2016. № 3. С. 83-87.
8. Глазунова С.М. Система суб'єктів і учасників правотворчої політики в Україні. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського ун-ту права ім. Короля Д. Галицького. 2012. № 6. С. 108-112.

*Ищенко И.В.,  
полковник поліції,  
начальник Управління превентивної діяльності  
Головного управління Національної поліції  
в Одеській області*