

розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456 // Урядовий кур'єр. 1996. 28 квітня. 6. Інструкція про порядок і розміри відшкодування витрат та виплати винагороди особам, що викликаються до органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури, суду або до органів, у провадженні яких перебувають справи, та виплати державним науково-дослідним установам судової експертизи за виконання їх працівниками функцій експертів і спеціалістів: Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1 липня 1996 року № 710 // Урядовий кур'єр. 1996. 4 липня. 7. Про затвердження плану заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1997 р. № 388 // Урядовий кур'єр. 1997. 28 квітня. 8. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 // Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах (1973-1998) / Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 1998. № П. 9. Про застосування судами України кримінально-процесуального законодавства, що регулює повернення справ на додаткове розслідування: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 березня 1988 р. № 3 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 1993. № 6. 10. Про організацію роботи слідчого апарату органів прокуратури і прокурорського нагляду за додержанням законів органами попереднього слідства та дізнання: Наказ Генерального прокурора України від 18 жовтня 1996 року № 4. 11. Про організацію діяльності органів досудового слідства системи Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 25 грудня 2003 р. № 1600. 12. Коляда П. Мета – відновлення справедливості // Іменем Закону. 2002. 5 липня.

Надійшла до редакції 12.07.04

С.Г. Поволоцька

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС ЩОДО ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ СЕРЕД НЕПОВНОЛІТНІХ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Практична реалізація ОВС діяльності у сфері профілактики правопорушень серед неповнолітніх подекуди пов'язана із обмеженням прав і свобод останніх, торкається їх інтересів, інтересів інших осіб, держави в цілому. У зв'язку з цим дуже актуальним стає визначення правових засад цієї діяльності, тобто її правове регулювання.

Окремі питання правового регулювання діяльності ОВС в цілому та окремих її видів, зокрема, профілактичної, були предметом дослідження О.Б. Андрєєвої [1], Н.В. Вітрук [2], О.М. Бандурки [3], О.К. Безсмертного [3], К.А. Бугайчука [4], А.Т. Комзюка [5] та інших, але питання правового регулювання профілактичної діяльності ОВС серед неповнолітніх розкривались у працях цих вчених лише фрагментарно.

В теорії держави та права під правовим регулюванням розуміють здійснення державою за допомогою системи правових засобів впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб [6, с.249–250]. На думку А.Т. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому він

підкреслює, що правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [5, с.47].

Враховуючи вище зазначене, можна зробити висновок, що правове регулювання діяльності ОВС по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх – це вплив на суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення ОВС діяльності по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх, який здійснюється за допомогою комплексу юридичних засобів, насамперед норм права, з метою визначення прав і обов'язків ОВС у цій сфері а також порядку їх реалізації. Правове регулювання діяльності ОВС у цій сфері спирається на силу державного примусу, але головним його призначенням є організаційна та виховна діяльність, зміцнення морального авторитету юридичних норм. Право забезпечує законність здійснення ОВС профілактичної діяльності серед неповнолітніх [7, с.143].

Дослідити питання правового регулювання діяльності ОВС по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх повно та комплексно можна, на наш погляд, лише звернувшись до розгляду механізму правового регулювання.

О.Ф. Скакун визначає механізм правового регулювання як систему правових засобів, способів та форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок. Вона відносить до його елементів юридичні норми, правові відносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, акти застосування права тощо [8, с.498]. Тобто, до цього переліку включаються всі правові явища, які справляють певний регулюючий вплив на суспільні відносини.

Однією з початкових, вихідних ланок правового регулювання є норми права, які складають основу механізму правового регулювання [6, с.259]. Норми права традиційно розглядаються як загальнообов'язкові, формально-визначені правила поведінки, які визнаються та забезпечуються державою і закріплюють права та обов'язки учасників суспільних відносин [8, с. 500].

Норми права містяться, головним чином, у нормативно-правових актах – офіційних документах органів державної законодавчої, виконавчої або судової (маються на увазі акти Конституційного Суду України) влади правотворчого характеру. Норми права становлять продукт творчої діяльності, внаслідок чого не тільки відображається об'єктивна реальність, але й формуються ідеї про її доцільну зміну [5, с.55].

Джерела, в яких закріплюються норми права, що регулюють діяльність ОВС у сфері профілактики правопорушень серед неповнолітніх, дуже різноманітні. Важливу роль при цьому відіграють міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною: Загальна декларація прав людини, Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основних свобод, Керівні принципи ООН для попередження злочинності серед неповнолітніх (Ер-Рядські керівні принципи), Мінімальні стандартні правила ООН, що торкаються відправ-

лення правосуддя стосовно неповнолітніх (Пекінські правила), Конвенція про права дитини [9, с. 38, 283, 294, 316], які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

У цих міжнародно-правових актах містяться норми, які торкаються не тільки закріплення прав неповнолітніх, а й обов'язків кожного громадянина, кожного органу держави щодо забезпечення цих прав, їх врахування при розробці законодавства, у процесі планування, контролю та здійснення конкретних практичних заходів у сфері профілактики правопорушень серед неповнолітніх.

Провідна роль у правовому регулюванні зазначеної діяльності ОВС належить Конституції України. Це пояснюється, в першу чергу, властивостями та особливостями Конституції як нормативно-правового акту. Зрозуміло, що Конституція безпосередньо не регулює діяльність ОВС по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх, але вона закріплює загальні засади цієї діяльності, основною з яких є законність. Органи державної влади, їх посадові особи, визначено в ст.19 Конституції України, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у способи, передбачені Конституцією та законами України.

Важливим є також закріплення і гарантування в Конституції основних прав і свобод громадян, з реалізацією яких дуже часто пов'язана профілактична діяльність ОВС, точніше буде сказати – ці права і свободи може бути обмежено, звичайно, відповідно до закону. Мова йде про права і свободи, зокрема, право на свободу та особисту недоторканність(ст.29), право на недоторканність житла (ст.30), свободу пересування (ст.33) тощо [12].

Важлива роль у механізмі правового регулювання зазначеної діяльності ОВС займають норми законів та інших нормативно-правових актів України. Окремо слід відмітити значення Кодексу України про адміністративні правопорушення. Ним встановлюються підґрунтя і порядок здійснення заходів адміністративного попередження, запобігання і покарання за вчинення неповнолітніми правопорушень. Також норми адміністративного права встановлюють порядок діяльності ОВС, визначають їх компетенцію, права та обов'язки у сфері профілактики правопорушень серед неповнолітніх.

У здійсненні ОВС профілактичної діяльності серед неповнолітніх мають важливе значення і норми кримінального права. Ними окреслюється коло діянь, за вчинення яких передбачається кримінальна відповідальність неповнолітніх, визначають особливості притягнення неповнолітніх до кримінальної відповідальності, звільнення від кримінальної відповідальності, застосування до них примусових заходів виховного характеру тощо. Цим самим створюються передумови для профілактичної роботи з неповнолітніми, які вступили у конфлікт із кримінальним законом. Також профілактичне значення має ст. 304 КК України, що передбачає кримінальну відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну та антигромадську діяльність (жебрацтво, пияцтво, азартні ігри тощо). Своєчасне виявлення і покарання винних у цьому злочині дасть можливість не допустити форму-

вання протиправної поведінки у неповнолітніх, уберегти їх від негативного впливу цих осіб, а також буде сприяти нормальному розвитку і моральному вихованню неповнолітніх [10].

Діяльність ОВС по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх регламентується також нормами кримінально-процесуального законодавства. У ст.ст. 23, 23¹, 23² КПК України визначені функціональні обов'язки і форми діяльності відповідних суб'єктів кримінального судочинства, зокрема, слідчого, органів дізнання. Так, КПК України зобов'язує слідчого вживати заходів щодо виявлення та усунення причин та умов споєння злочинів шляхом залучення їх у предмет доказування, винесення подань тощо [11].

Для правового регулювання зазначеної діяльності ОВС першочергове значення мають такі законодавчі акти, як: закони України «Про міліцію» [12], «Про оперативно-розшукову діяльність» [13], «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи» [14], «Про попередження насильства в сім'ї» [15], «Про охорону дитинства» [16].

Провідну роль у аспекті, що нами розглядається, має Закон України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи», який регламентує діяльність КМСН та ПРН. Ці служби, на відміну від інших служб та підрозділів ОВС, безпосередньо спрямовані на здійснення профілактики правопорушень серед неповнолітніх.

Так, ст. 5 зазначеного закону визначає основні права та обов'язки кримінальної міліції у справах неповнолітніх, а ст. 7 закріплює основні права та обов'язки приймальників-розподільників для неповнолітніх ОВС. Серед зазначених у законі прав і обов'язків цих підрозділів визначені і ті, що мають суто профілактичну спрямованість.

У концептуальному плані профілактична діяльність КМСН та ПРН регламентується Указами Президента України, Постановами та розпорядженнями КМУ та відомчими нормативними актами МВС України: інструкціями, наказами, рішеннями колегії МВС України тощо. До них можна віднести Положення про Міністерство внутрішніх справ, затверджене Указом Президента України від 17.10.2000 р. [17], Постанову КМУ від 08.07.95 р. № 502 «Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх» [18], наказ МВС України «Про затвердження Положення про приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ» №384 від 13.07.96 р [19].

Постанова КМУ від 08.07.95 р. № 502 «Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх» дещо конкретизує ст. 5 Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи». Так, п. 3 цієї постанови визначає перелік неповнолітніх, відносно яких КМСН веде профілактичний облік. Також у цій постанові закріплюються права та обов'язки КМСН, які не перелічені у Законі України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи» (п. п. 3, 4 Постанови).

Зазначеною постановою КМУ визначено, що КМСН здійснює свою діяльність у тісній взаємодії з іншими суб'єктами профілактики правопорушень серед неповнолітніх, надсилає їм у разі потреби інформацію, пропо-

зищі про поліпшення роботи щодо здійснення соціального захисту неповнолітніх та профілактики правопорушень серед них, а також про усунення недоліків у цій роботі (п. 5 Постанови).

На сьогодні основним нормативним документом, який регулює діяльність КМСН, є Закон України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи», в якому, на жаль, не всі питання, пов'язані з профілактичною діяльністю цієї служби, врегульовані.

Наказ МВС України «Про затвердження Положення про приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ» більш повно, ніж Закон України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи» розкриває питання здійснення приймальниками-розподільниками для неповнолітніх органів внутрішніх справ профілактичної діяльності серед неповнолітніх. У п. 1.3. цього наказу визначено, що основними завданнями приймальників-розподільників є: недопущення з боку неповнолітніх правопорушень; здійснення серед них профілактичної і виховної роботи; виявлення причин і умов, які сприяють злочинності у підлітковому середовищі тощо. Профілактична та виховна робота з неповнолітніми, які утримуються у приймальниках-розподільниках, здійснюється з урахуванням віку, ступеня педагогічної занедбаності, суспільної небезпечності раніше вчинених правопорушень, а також інших обставин, які мають значення для ефективних заходів профілактичного впливу (п. 5.1 наказу).

Для регламентації діяльності приймальників-розподільників для неповнолітніх ОВС щодо повернення неповнолітніх (дітей) до країн постійного проживання важливе значення має наказ МВС України, Адміністрації державної прикордонної служби України від 25.11.2003 № 1426/267 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країни постійного проживання» [20], який складено на підставі Угоди про співробітництво міністерств внутрішніх справ з питань повернення неповнолітніх до держав їх проживання від 24.09.1993 р. (м. Волгоград) [21].

Відповідно до Угоди про співробітництво міністерств внутрішніх справ з питань повернення неповнолітніх до держав їх проживання від 24.09.1993 р. (м. Волгоград) [24] приймальники-розподільники для неповнолітніх м. Харкова та м. Києва мають статус транзитних. Через них здійснюється міждержавне перевезення неповнолітніх, що повертаються до місця їх постійного проживання.

Узагальнюючи вище викладене, зазначимо, що все законодавство України, яке регламентує діяльність ОВС по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх, можна класифікувати на норми, які містяться:

- у діючих кодексах;
- у законах України;
- в Указах Президента України;
- у постановах Кабінету Міністрів України;
- у наказах та інших актах правоохоронних органів.

Проаналізувавши сучасне правове регулювання діяльності ОВС у сфері профілактики правопорушень серед неповнолітніх, ми можемо зазначити, що спостерігається тенденція до переорієнтації профілактичної діяльності ОВС серед неповнолітніх з репресивної на охоронно-захисну, приведення її у відповідність з міжнародно-правовими актами і такими загальноприйнятими принципами діяльності суб'єктів профілактики, як законність, гуманізм, пріоритет виховально-профілактичних заходів над репресивними, охорона прав і свобод неповнолітніх. На користь цього свідчить прийняття багатьох нормативно-правових актів, зокрема, законів України «Про охорону дитинства», «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», а також ратифікація Україною багатьох міжнародно-правових актів, які спрямовані на захист прав та законних інтересів неповнолітніх, підвищення ефективності профілактичної діяльності серед них.

Разом з тим, чимало проблем у цій сфері залишаються ще не вирішеними. Зокрема, має місце неузгодженість деяких положень нормативно-правових актів, що регулюють профілактичну діяльність ОВС, зокрема, КМСН. Так, наприклад, у ст. 5 Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» зазначено, що КМСН зобов'язані затримувати і тримати у спеціально відведених для цього приміщеннях неповнолітніх віком до 14 років, які залишилися без опіки та піклування, на період до передачі їх законним представникам або до влаштування у встановленому порядку, а у п. 5 ст. 11 Закону України «Про міліцію» зазначається, що міліція для виконання покладених на неї обов'язків має право затримувати неповнолітніх віком до 16 років, які залишилися без опікування, – на строк до передачі законним представникам або до влаштування у встановленому порядку. Таким чином, незрозумілим стає яким саме з цих нормативно-правових актів повинні керуватися співробітники КМСН при здійсненні затримання таких неповнолітніх, а також чим вважати таку діяльність – їх правом, чи їх обов'язком.

Також, на наш погляд, негативно позначається на якості правового регулювання цієї діяльності велика кількість відомчих нормативно-правових актів, які регулюють важливі питання організації профілактичної діяльності ОВС. По-перше, великий обсяг інформації, який міститься у цих відомчих нормативних актах, їх плінність не сприяє якісному засвоєнню всіх їх положень особами, які потім повинні їх реалізовувати. По-друге, відомчі нормативно-правові акти регламентують деякі аспекти організації профілактичної діяльності серед неповнолітніх, які у законах України та інших нормативно-правових актах не розкриваються. Таким чином, скасування такого відомчого нормативного акта призводить до того, що певний напрямок профілактичної діяльності ОВС серед неповнолітніх залишається без нормативної регламентації. Прикладом цього є скасування наказу МВС України № 06 від 9.02.1996 р., який затверджував інструкцію про організацію роботи КМСН.

Також, на наш погляд, недостатньо чітко закріплені форми і методи профілактичної діяльності ОВС серед неповнолітніх, механізм взаємодії та здійснення обміну інформацією ОВС з іншими суб'єктами профілактики правопорушень серед неповнолітніх.

Для підвищення ефективності профілактичної діяльності ОВС серед неповнолітніх необхідно, як ми вважаємо, узгодити положення нормативно-правових актів, привести їх у відповідність один з одним та із нормами Конституції України, а також внести необхідні зміни у нормативно-правові акти щодо визначення форм та методів діяльності ОВС у цій сфері, механізму взаємодії ОВС з іншими суб'єктами профілактики правопорушень серед неповнолітніх.

Список літератури: 1. Витрук Н.В., Ростовщиков И.В. Профилактика в системе обеспечения прав и свобод граждан в социалистическом обществе // Правовые проблемы профилактики правонарушений. М., 1985. 2. Андреева О.Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах: Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1999. 3. Адміністративна діяльність міліції: Підручник / За заг ред. акад. АІрНУ, проф. О.М. Бандурки. Х., 2004. 4. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи її профілактики: Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2002. 5. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. Бандурки. Х., 2002. 6. Теория права и государства: Учебник / О.Ф. Скакун, Н.К. Подберезский. Х., 1997. 7. Кунев Ю.Д., Ворушило В.П. Правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ // Вісник Запорізького юридичного інституту. 2000. № 2. 8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Х., 2001. 9. Правове положення неповнолітніх в Україні: Збірник нормативних актів / Уклад. Кройтор В.Л., Євко В.Ю. Х., 2002. 10. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2001. № 25-26. Ст.131. 11. Уголовно-процессуальный кодекс Украины (с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 мая 2002 года). Х., 2002. 12. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. 13. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303. 14. Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України від 24.01.1995 р № 20/95-ВР// <http://zakon.rada.gov.ua>. 15. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України 15.11.2001 № 2789-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2002. № 10. Ст.70. 16. Про охорону дитинства: Закон України // Відомості Верховної Ради. 2001. № 30. Ст.142. 17. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України: Наказ МВС України від 20.10.2003 р. № 1212 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 18. Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх: Постанова КМУ від 08.07.95 р. № 502 // <http://zakon.rada.gov.ua>. 19. Про затвердження Положення про приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ: Наказ МВС України № 384 від 13.07.96 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>. 20. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країні постійного проживання: Наказ МВС України, Адміністрації державної прикордонної служби України від 25.11.2003 № 1426/267// <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 21. Угода про співробітництво міністерств внутрішніх справ з питань повернення неповнолітніх до держав їх проживання від 24.09.1993 р.(м. Волгоград)// <http://zakon.rada.gov.ua>

Надійшла до редколегії 28.04.05