

ФОРМИ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС З ОХОРОНИ ПРАВ ДИТИНИ

РУМЯНЦЕВА-КОЗОВНИК Антоніна Володимирівна - ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ

Рассмотрены отдельные формы и методы административной деятельности органов внутренних дел Украины. Выделены особенности методов их деятельности по охране прав и свобод несовершеннолетних и необходимость комплексного применения методов убеждения и принуждения.

Ключові слова: права людини, охорона прав дитини, адміністративна діяльність, органи внутрішніх справ, форми та методи адміністративної діяльності, переконання, примус, неповнолітній.

Актуальність теми

Відповідно до статті 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Охорона прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Права неповнолітніх, їх генезис, соціальні корені, призначення – проблема соціально-культурного розвитку людства, що пройшла крізь століття та незмінно була у центрі уваги політичної, правової, етичної, філософської та релігійної думки.

У сучасній Україні до проблем дитини проявляється особлива увага, що викликано кризовим становищем неповнолітніх в Україні, оскільки збільшились випадки насильства над дітьми, втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність, дитяча безпритульність та дитяча злочинність. Це передбачає перегляд багатьох принципів

аспектів та засобів у механізмі захисту прав дітей і підлітків, удосконалення правової бази з цих питань. Насильство над дітьми, дитяча безпритульність та правопорушення негативно впливають як на самих дітей, так і на середовище, в якому формується свідомість майбутнього молодого покоління нашої країни. Тому питання боротьби з правопорушеннями та безпритульністю неповнолітніх завжди невід'ємно пов'язані із захистом прав неповнолітніх.

Вказані вище проблеми потребують певних зусиль та засобів для їх вирішення з боку всіх зацікавлених державних і громадських структур. Особливо це стосується правоохоронних органів, адже саме вони безпосередньо стикаються з найбільш небезпечними проявами дитячої поведінки (наркоманія, алкогольна залежність, антигромадська та злочинна діяльність тощо). Тому діяльність органів внутрішніх справ у захисті прав неповнолітніх набуває особливої актуальності.

Діяльність міліції здійснюється в трьох організаційно-правових формах: адміністративній, оперативно-розшуковій, кримінально-процесуальній. Найбільш об'ємною за змістом виконуваних функцій і різноманітною за формами і методами правоохоронних дій є адміністративна діяльність міліції, яка здійснюється різними службами і підрозділами органів внутрішніх справ.

Органи внутрішніх справ України (далі – ОВС), які є основною ланкою правоохоронної системи, що покладає на них

обов'язок захищати права і законні інтереси громадян від будь-яких посягань [5, с. 4-5], для забезпечення прав та свобод людини та громадянина, в тому числі неповнолітніх, використовують широкий комплекс протидії порушенням прав дитини.

Метою статті є додаткове вивчення особливостей форм та методів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України щодо захисту прав та свобод дитини.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Форми та методи забезпечення прав і свобод людини та громадянина досліджувались такими вченими, як О.М. Бандурка, В.В. Голіна, І.П. Голосніченко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.Ф. Зелінський, Ю.Ф. Кравченко, В.І. Лиховид, О.В. Негодченко, В.М. Плішкін, Л.Л. Попова, В.П. Петков тощо. Вони внесли значний вклад у розв'язання проблем форм і методів адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини, але питання адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини в сучасних умовах потребують додаткового вивчення.

Викладення основного матеріалу

Форми й методи діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод людини реалізуються в конкретних діях, які здійснюються їх працівниками. Тобто владні повноваження цих органів не можуть реалізовуватися самі по собі. Вони мають бути представлені (виражені) в певних діях, які сприймаються як такі, що містять владні приписи управлінського впливу. Зовнішнє практичне виявлення діяльності щодо реалізації певних функцій одержало назву форм їх здійснення.

Як зазначає Ю.Ф. Кравченко, «...форми і методи діяльності державних інституцій з охорони прав і свобод людини і громадянина за великим рахунком – це форми та методи здійснення державної влади» [3, с. 3].

За думкою Ю.М. Козлова і В.М. Макаруча, форма адміністративної діяльності мі-

ліції визначена як зовнішній вираз змісту адміністративної діяльності, організаційно-правове вираження їх конкретних однорідних дій з попередження та припинення проступків, організації та забезпечення громадського порядку [6].

І.П.Голосніченко, розуміє під формою адміністративної діяльності ОВС однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, з допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [5].

Автор даної статті вважає, що формою адміністративної діяльності є сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку.

Отже, формам діяльності органів внутрішніх справ притаманна універсальність, оскільки діяльність ОВС щодо реалізації їх завдань та функцій здійснюється в рамках тих форм, які визначено для них законом. Прийнято розподіляти форми адміністративної діяльності на безпосередньо організаційні, тобто ті, що не спричиняють правових наслідків; і суто правові, які спричиняють юридичні наслідки. Організаційна та правова форми тісно пов'язані і взаємодіють одна з одною та проявляються як у діяльності ОВС щодо захисту прав та свобод людини та громадянина, так і в діяльності щодо охорони прав та свобод неповнолітніх.

Організаційна форма має своєю метою сприяння створенню ефективних умов, за яких співробітники міліції реалізують свої повноваження, в тому числі з метою захисту прав та свобод неповнолітніх. Це досягається створенням умов функціонування системи органів внутрішніх справ як внутрішньо-організаційно, так і зовнішньо-організаційно. Означене забезпечується як фінансовим і технічним забезпеченням підрозділів, організацією спеціальної підготовки при проведенні операцій та реалізації тактичних заходів, так і вирішенням проблем створення умов для реалізації

громадянами своїх прав та свобод, а також наданням їм певної інформації, виданням відповідних рішень та адміністративно-правових актів. Наприклад, це може бути організація взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ з іншими територіальними та лінійними підрозділами ОВС, службами у справах дітей, адміністраціями навчальних закладів щодо профілактики правопорушень серед неповнолітніх або організаційні заходи щодо розшуку неповнолітніх, що пішли з дому та не повернулись, а також видача паспорта неповнолітній особі з моменту досягнення нею 16 років, затримання та повернення додому неповнолітньої особи, яка жебракує та займається бродяжництвом, що створює умови для реалізації ними своїх прав та свобод тощо.

Правова форма охоплює нормотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність [8, с. 122]. Органи внутрішніх справ України видають відомчі нормативні акти, які дозволяють їх підрозділам виконувати функції щодо забезпечення прав та свобод неповнолітніх. Це реалізується шляхом застосування правових норм із прийняттям державно-владних рішень для реалізації прав та свобод. Отже, у системі гарантій прав і свобод людини правозастосування підпорядковане завданням охорони прав, тобто припиненню, розкриттю і розслідуванню злочинів та адміністративних проступків [9, с. 142-145]. Задля усунення обставин, що перешкоджають здійсненню прав та свобод або порушують їх, органи внутрішніх справ здійснюють свою правоохоронну функцію, зокрема міліції надані повноваження щодо припинення такої поведінки і застосування до правопорушників спеціальних заходів державного примусу [10]. Тому правоохоронну форму діяльності ОВС можна визначити як одну з найважливіших, бо вона пов'язана із захистом прав і свобод людини, а також зі створенням найбільш сприятливих умов для їх реалізації.

Таким чином, організаційні та правові форми діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав та свобод неповнолітніх існують комплексно та спрямова-

ні на створення оптимальних умов для їх реалізації, охорони та захисту у разі порушення.

Адміністративна діяльність міліції здійснюється за допомогою цілеспрямованого впливу суб'єкта діяльності на об'єкт діяльності, на волю людей. Вплив суб'єкта адміністративної діяльності на волю об'єкта здійснюється різноманітними прийомами, засобами, які іменуються методами адміністративної діяльності.

Методи діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення основних прав і свобод людини, так само як і її форми, досить різноманітні.

Отже, методами адміністративної діяльності міліції є передбачені адміністративно-правовими нормами різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких міліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій [5, с.30].

Універсальними методами державної діяльності, які використовуються в усіх галузях та сферах, на всіх її рівнях, а в багатьох випадках ще й визначають зміст та конкретний прояв інших методів, є переконання та примус. Ці методи найпоширеніше відбиваються через механізм прав та обов'язків, підкреслюють особливості відносин влади і підпорядкування. Деякі науковці виокремлюють також метод заохочення [11, с 190].

У сфері діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав та свобод неповнолітніх у більшості випадків можна говорити про комплексне використання методів переконання і примусу.

Слід відзначити, що у правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ України переконання і примус реалізуються в запобіжній та профілактичній роботі, а саме:

- для взяття на профілактичний облік осіб, схильних до вчинення злочинів щодо неповнолітніх та проведення виховально-попереджувальної роботи з ними;
- виявлення та взяття на облік неблагополучні сім'ї, в яких виховуються неповнолітні;
- для виявлення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень непо-

внолітніми, та правопорушень, що порушують їх права та свободи;

- для виявлення фактів скоєння адміністративних правопорушень та осіб, які їх вчинили;

- проведення оперативно-профілактичних заходів з виявлення та документування осіб, причетних до скоєння злочинів за участю дітей;

- здійснення оперативно-розшукових заходів щодо виявлення злочинців та осіб, що вчиняють злочини;

- здійснення розшуку неповнолітніх;

- виявлення неповнолітніх, що займаються бродяжництвом та жебракуванням;

- провадження дізнання й попереднього розслідування;

- застосування до правопорушників заходів адміністративної відповідальності;

- здійснення нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, та неповнолітніми із неблагополучних родин тощо.

Отже, головну роль у діяльності органів внутрішніх справ, особливо щодо неповнолітніх як за обсягом, так і за порядком застосування відіграє метод переконання.

Під переконанням розуміють засіб впливу на свідомість та поведінку людей, комплекс виховних, роз'яснювальних та заохочувальних заходів, які здійснюються з метою підвищення свідомості, організованості та дисциплінованості, сумлінного дотримання громадянами всіх правових норм [9, с. 168-170].

Переконання – це здійснення виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходів з метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів.

Особливе значення цей метод має для захисту прав і свобод неповнолітніх, тому що роз'яснення прав та свобод, а також реальних можливостей їх реалізації необхідно проводити у такому віці, коли людина формується морально та психічно, формує свої моральні цінності та універсальну модель поведінки та дозволяє закріпити у свідомості неповнолітнього необхідні правові погляди та принципи поведінки, і таким

чином людина набуває відповідного рівня правової культури та правосвідомості.

Головною особливістю застосування методу переконання щодо забезпечення прав та свобод неповнолітніх органами внутрішніх справ є неможливість розглядати неповнолітнього окремо від того середовища, в якому він знаходиться, – родина, навчальний заклад, найближче оточення. Факторами, які сприяють порушенню прав та свобод неповнолітніх за місцем їх проживання, можуть бути незгода між батьками і відсутність чітких дисциплінарних і педагогічних вимог у родині; психічні порушення і кримінальна поведінка батьків; низький соціальний статус родини та погані житлові умови [13, с. 89], а також родини, де негативний вплив на підлітків здійснюють не батьки, а інші особи, які проживають спільно (старші брати і сестри), вплив яких найчастіше набагато сильніший. Робота з такими родинами має здебільшого профілактичну мету. Для ефективної профілактики потрібно як усунути негативні умови, що утворюють конкретні життєві ситуації, так і виявити обставини, що негативно впливають на моральне формування особистості. Отже, така робота має проводитися систематично (постійне відвідування неповнолітніх за місцем мешкання з метою виявлення передумов порушення їх прав та свобод, роз'яснювальні профілактичні бесіди з батьками та неповнолітніми з метою їх правового виховання, контроль відвідування неповнолітніми навчальних закладів тощо).

До заходів переконання можна віднести також облік осіб, що своїми діями порушили права та свободи неповнолітніх, облік неблагополучних родин з метою їх подальшого виховання (економічне, правове, моральне тощо), що обов'язково ґрунтується на особистому прикладі; робота у навчальних закладах, проведення лекцій та бесід, підвищення правового виховання підлітків, критика протиправної поведінки, підтримка діалогу з неповнолітніми тощо.

Отже, в органах внутрішніх справ необхідно посилювати профілактичну діяльність та організацію виховної роботи. Виховна робота допомагає створити необ-

хідні умови для підвищення рівня правосвідомості як людей, так і працівників міліції, оскільки засоби виховного характеру дозволяють більш ефективно впливати на свідомість та волю людини. Головне при переконанні – обґрунтування тієї чи іншої ідеї і наведення вдалих прикладів. Людина, переконавшись у правильності та раціональності цих ідей, переконань, приймає їх як належне і потім дотримується їх у своєму житті [14]. Крім того, попередження порушень прав та свобод неповнолітніх передбачає усунення причин та умов, які їх породжують, що тим самим створює реальні передумови для поступового послаблення суспільної небезпеки таких правопорушень. Профілактика – найгуманніший і найефективніший засіб скорочення кількості порушень правових норм, оскільки він пов'язаний із такими заходами з боку держави і суспільства, які здатні не тільки виявити правопорушення, а й встановити й усунути причини та умови, що їм сприяють, утримати людину від їх порушення [15, с. 180].

Держава поряд із засобами переконання застосовує і засоби примусу до осіб, що вчиняють правопорушення. Державний примус у нашій країні є допоміжним методом державного впливу, здійснюється на базі переконання і лише після його застосування.

Оскільки застосування примусових заходів істотно зачіпає права і свободи людини, їх застосування, особливо до неповнолітніх, можливе лише у випадках, викликаних особливою необхідністю, що випливають із завдань, які виконуються органами внутрішніх справ та конкретних протиправних діянь. Це забезпечення безпеки, прав і свобод людини; забезпечення державного суверенітету та цілісності України; рятування життя і майна людей; попередження, припинення, розслідування адміністративних проступків та злочинів, притягнення винних до відповідальності; забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; ліквідація стихійних лих, їх наслідків, надзвичайних подій тощо. Право на застосування цих заходів надане Конституцією та законами України,

у яких визначено повноваження, підстави та порядок реалізації примусових заходів, гарантії прав і свобод осіб, що підпадають під їх вплив, та має деякі особливості стосовно забезпечення прав і свобод неповнолітніх.

Примусові заходи за своїм характером, складом, засобами реалізації досить різноманітні. До єдиного комплексу заходів державного примусу слід віднести заходи адміністративного примусу, заходи кримінально-процесуального примусу та заходи кримінального примусу. Однак у діяльності щодо захисту прав та свобод неповнолітніх органи внутрішніх справ найчастіше використовують примус, урегульований нормами адміністративного права, тобто адміністративний примус.

Під адміністративним примусом прийнято розуміти застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх учинення [15, с. 35].

Зазначимо, що заходи адміністративного примусу поділяються на заходи адміністративного попередження; адміністративного припинення, адміністративного стягнення. Вони реалізуються в ході адміністративної діяльності органів внутрішніх справ з метою підтримання громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження адміністративних правопорушень та злочинів, припинення і розгляду справ про адміністративні правопорушення та притягнення винних до відповідальності, забезпечення порядку в умовах надзвичайних ситуацій тощо.

До заходів щодо забезпечення прав та свобод неповнолітніх можна віднести заходи, визначені законами України «Про міліцію» [1] та «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [2]:

1. Вимога припинити протиправну поведінку та перевірка документів;

2. Доставка порушника, зокрема й дітей, які вчинили адміністративне правопорушення, але не досягли віку, з якого настає адміністративна відповідальність, на строк до трьох годин для встановлення особи, обставин учинення правопорушення та передачі їх батькам чи особам, які їх замінюють, або до приймальників-розподільників для дітей; особистий огляд та огляд речей, за наявності законних підстав; вилучення документів і предметів, що можуть бути речовими доказами правопорушення або використані на шкоду здоров'ю дітей;

3. Привід осіб, які ухиляються від явки за викликом в орган внутрішніх справ, а також викликання дітей, їх батьків (усиновителів) або опікунів (піклувальників), а також інших осіб у справах та інших матеріалах про правопорушення;

4. Взяття на облік та внесення офіційного застереження про неприпустимість протиправної поведінки, облік осіб, які втягують дітей в антигромадську діяльність, та облік правопорушників, що не досягли 18 років, які потребують медичної допомоги, у тому числі звільнених зі спеціальних виховних установ, з метою проведення профілактичної роботи, інформування відповідних служб у справах дітей;

5. Адміністративне затримання неповнолітніх; сповіщення про адміністративне затримання дитини батьків або осіб, які їх замінюють, а в разі вчинення злочину – органів прокуратури та відповідні служби у справах дітей;

6. Накладення адміністративних стягнень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення; складення протоколів про адміністративні правопорушення щодо неповнолітнього, а також їх батьків (усиновителів) або опікунів (піклувальників), які не виконують обов'язків щодо виховання і навчання дітей;

7. Внесення подань до державних органів, підприємств, установ, організацій, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень, у тому числі правопорушень неповнолітніх;

8. Застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепаль-

ної зброї з обмеженнями щодо застосування до малолітніх осіб тощо.

Висновок

Отже, форми та методи діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав неповнолітніх становлять собою систему, тобто цілісну, внутрішньо узгоджену сукупність, а тому мають застосовуватися комплексно, на науковій основі, з урахуванням специфіки правового статусу неповнолітніх та зовнішніх факторів.

Проблема захисту прав і свобод дитини безпосередньо пов'язана з адміністративним напрямом міліцейської практики, зокрема служб міліції громадської безпеки та кримінальної міліції у справах неповнолітніх. Специфіка адміністративної діяльності ОВС полягає у володінні виключними повноваженнями та компетенцією у зазначеній сфері. Крім того, вони використовують специфічні засоби, способи та методи з метою охорони прав дитини, і лише на основі закону. Таким чином, має сенс виділяти поняття «адміністративно-правова охорона прав дитини правоохоронними органами» в якості окремого інституту адміністративного права і адміністративної діяльності.

Література

1. Про міліцію: Закон України № 565-ХІІ від 20.12.1990 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 4.

2. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України № 20/95-ВР від 24.01.1995 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 6.

3. Кравченко Ю.Ф. Забезпечення прав і свобод людини – головний напрям правоохоронної діяльності // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 9. – С. 3-9.

4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / За заг. ред. О.М. Бандурки – Харків, – 2004, – 448 с.

5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / [за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. – К.: КМУЦА, 1999. – 178 с.

АНОТАЦІЯ

Розглянуто окремі форми та методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України. Виокремлено особливості методів їх діяльності щодо охорони прав та свобод неповнолітніх та необхідність комплексного застосування методів переконання та примусу.

SUMMARY

The individual forms and methods of administrative activity of the internal Affairs bodies of Ukraine. Highlighted features of the methods of their work for the protection of the rights and freedoms of minors and the need for a comprehensive application of the methods of persuasion and coercion.

6. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.

7. Адміністративне право України : підручник / [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х.: Право, 2000. – 520 с.

8. Васильєв А. С. Административное право Украины (общая часть): учеб. пособие / Васильев А. С. – Х.: Право, 2001. – 316 с.

9. Негодченко О. В. Особливості організаційних форм діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення реалізації констит-ційних прав та свобод людини / Негодченко О. В. // Вісник Одеського юридичного інституту. – 2003. – № 1. – с. 8-13.

10. Колпаков В. К. Адміністративне право : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

11. Хальота А. Методи діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації прав людини / А. Хальота // Право України. – 2001. – № 5. – с. 43-46.

12. Раттер М. Помощь трудным детям / Раттер М.; пер. с англ. – М.: Прогрессе, 1987. – 424 с.

13. Негодченко О. В. Характеристика методів діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини / О. В. Негодченко // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 1. – с. 19-26.

14. Филипченко Є. П. Деякі аспекти діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав дитини / Є. П. Филипченко // Порушення прав людини: торгівля людьми, тендерне насильство, сексуальна експлуатація дітей : матеріали наук. конф. курсантів і студ. вищих навч. закладів МВС України (м. Кіровоград, 12 грудня 2008 р.) / за заг. ред. В.П. Петкова. – Кіровоград: КірюІ ХНУВС, 2008. – с. 179-181.

15. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.