

УДК 342.95

DOI:10.32366/2523-4269-2018-64-3-94-99



Іщенко Іван Володимирович,
начальник Управління превентивної діяльності
Головного управління Національної поліції
в Одеській області
(Головне управління Національної поліції
в Одеській області, м. Одеса)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1273-4143>

ПРОБЛЕМИ ТА ДОСЯГНЕННЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ПІДРОЗДІЛІВ ЮВЕНАЛЬНОЇ ПРЕВЕНЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Статтю присвячено організаційно-правовим аспектам діяльності новостворених підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України. В основу статті покладено правовий аналіз відомчої Інструкції з організації роботи зазначених підрозділів поліції. Підкреслено позитивні новачки в організації роботи поліції у сфері ювенальної превенції, які є частиною реалізації Стратегії розвитку органів системи МВС України, а також визначено деякі питання, які потребують подальшого урегулювання.

Ключові слова: дитина; захист прав дитини; організація роботи; поліція; профілактика правопорушень; ювенальна превенція.

Постановка проблеми. На сьогодні розвиток системи ювенальної превенції у межах компетенції органів системи МВС визначено як один із шляхів досягнення очікуваних результатів у протидії злочинності [1]. У 2017 році кількість кримінальних правопорушень, учинених стосовно неповнолітніх, зменшилася на 14 % (з 5406 до 4639), а кількість постраждалих від них – на 12 %. У той же час кількість виявлених осіб віком до 18 років, які вчинили злочини у 2017, збільшилась приблизно на 7 %. На сучасному етапі у структурі поліції основним виконавцем завдань із захисту прав і законних інтересів дітей та профілактики правопорушень серед них є підрозділи ювенальної превенції (далі – ЮП), які були утворені у липні 2017 року в результаті реформування колишньої кримінальної міліції у справах дітей. Нова формація діяльності реорганізованої служби (її організаційно-правовий аспект) викликає як практичний, так і науковий інтерес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організація діяльності правоохоронних органів викликала увагу В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, В. М. Бесчастного, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. В. Зозулі, С. В. Ківалова, О. М. Ключова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. П. Петкова, О. С. Проневича та інших поважних вчених. До праць, у яких розглядалися особливості превентивної роботи поліції (колишньої міліції) з дітьми, можна віднести дослідження О. В. Алексеєвої, М. Ю. Веселова, О. В. Горбач, Я. М. Квітки, М. П. Легецького, С. О. Лисенка, С. Г. Поволоцької та інших.

У червні 2018 року у Мін'юсті України було зареєстровано наказ МВС України від 19.12.2017 р. № 1044 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» (далі – Інструкція з ОРПЮП). На нашу думку, цей нормативно-правовий акт заслуговує на увагу, оскільки він не позбавлений дискусійних питань, а іноді й критичних зауважень.

Метою даної статті є узагальнення напрацювань в організації роботи новостворених підрозділів ЮП, з'ясування наявних проблем та окреслення перспективних шляхів для їхнього подальшого правового розв'язання. У межах цієї мети одним із завдань дослідження стає надання пропозицій щодо внесення змін та доповнень до наказу МВС України від 19.12.2017 р. № 1044.

Виклад основного матеріалу. Чинна Інструкція з ОРПЮП (п. 1) до основних завдань підрозділів ювенальної превенції відносить: 1) профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; 2) ведення профілактичного обліку дітей, схильних до вчинення правопорушень та проведення з ними заходів індивідуальної профілактики; 3) участь в установленні місцезнаходження дитини в разі її безвісного зникнення чи отриманні даних для цього в межах кримінального провадження, відкритого за фактом її безвісного зникнення; 4) вжиття заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них, а також жорстокому поводженню з дітьми; 5) вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, у тому числі здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб; 6) провадження діяльності, пов'язаної із захистом права дитини на здобуття загальної середньої освіти.

З метою більш ґрунтовного дослідження аспектів організації діяльності підрозділів ЮП, їх доцільно розподілити на дві основні групи: внутрішню та зовнішню організацію. Перша група спрямована на забезпечення чіткого функціонування кожного окремо взятого підрозділу та всіх підрозділів у сукупності, як єдиної системи у складі поліції, а також ефективне використання наявних сил і засобів. Вихідними категоріями внутрішньої організації є визначення місця підрозділів ЮП у системі органів поліції, їх структурно-штатна побудова, а також розуміння тих завдань, які стоять перед службою. До другої групи входить система заходів, яка спрямована на виконання кожного окремо взятого (із визначених у п. 1 Інструкції з ОРПЮП) завдання підрозділів ЮП, а також організація взаємодії з іншими уповноваженими органами та підрозділами НПУ, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, об'єднаними територіальними громадами, міжнародними та громадськими організаціями, впровадження кращих міжнародних методик роботи з дітьми, які потребують поліцейської допомоги.

Невід'ємним компонентом забезпечення ефективності та законності діяльності підрозділу є контроль своєчасності та якості прийняття підлеглими рішень за напрямками діяльності відділу, а також сприяння їм у виявленні службової ініціативи у прийнятті та реалізації рішень. Чинна ж редакція профільної Інструкції (п. 3 розд. III) регламентує лише здійснення контролю за веденням обліково-профілактичних справ (далі – ОПС).

Значний обсяг в організації зовнішньої діяльності ювенальної поліції припадає на забезпечення профілактики адміністративних і кримінальних правопорушень серед дітей. Процес, який охоплює як разові, так і довгострокові заходи, включає загальну та індивідуальну профілактику. На цьому етапі реформування ювенальної юстиції реалізація положень Меморандуму про взаєморозуміння щодо впровадження ініціативи зі співробітництва у сфері захисту дітей передбачає з боку Національної поліції України (далі – НПУ) розробку неформальних механізмів взаємодії поліцейських з дітьми щодо запобігання дитячій злочинності та вчинення злочинів проти дітей. Американські фахівці розрахували економічну користь від елементарних просвітницько-профілактичних заходів з учнями шкіл з метою запобігання у подальшому зростання злочинності та зловживання психоактивними речовинами. Умовно за рахунок одного учня можна заощадити трохи більше 3 доларів США на відвернутому у майбутньому ймовірному злочині: це втрати жертви від злочину та витрати держави на правосуддя та ресоціалізацію злочинця, підготовку фахівців тощо [2, с. 7–8]. Такими заходами взаємодії поліції з дітьми є ініціювання та організація проведення соціальних проектів, конкурсів, просвітницьких програм тощо. З 2016/2017 навчального року в українських школах розпочато впровадження експериментальної моделі спів-

праці навчальних закладів і поліції «Шкільний офіцер поліції». Поліцейські зосереджують свою роботу на проведенні просвітницько-профілактичних занять з учнями за програмою «Школа і поліція» [3]. Можливість особистого спілкування дітей з поліцейськими, зокрема з приводу проблемних питань, безпосередньо у шкільному просторі зміцнює зв'язки поліції зі школою, що є важливим елементом дитячого розвитку [4, с. 399–404].

Не новим, але ефективним заходом загальної профілактики серед дітей є використання ЗМІ та наочної агітації з метою привернення уваги до проблем захисту дітей та превенції ювенальної деліктності, правового виховання, пропагування здорового способу життя, профілактики наркоманії тощо. На сучасному етапі не можна залишати без уваги Інтернет-простір.

Індивідуальна профілактика передбачає такі заходи, як складення плану заходів з індивідуальної профілактики на основі вивчення матеріалів характеристик, індивідуально-психологічних особливостей дитини і т. ін. У п. 2 розд. III Інструкції з ОРПЮП дається перелік категорій дітей, які підлягають взяттю на профілактичний облік (зараз нараховує сім категорій). Виходячи з підстав щодо взяття дитини на профілактичний облік, передбачених наступним пунктом цього ж розділу Інструкції, перелік таких категорій дітей є вичерпним. Тому поза увагою індивідуального профілактичного впливу залишаються такі категорії «ризик» дітей: а) дитина, яка до настання віку адміністративної відповідальності впродовж року два і більше разів вчиняла діяння, за які законом передбачена адміністративна відповідальність (у такому випадку підставою для взяття на облік міг би бути відповідний рапорт поліцейського підрозділу ЮП, з долученням витягів з Єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події щодо зареєстрованих фактів правопорушень, а також адміністративні матеріали на батьків або осіб, що їх замінюють за ч. 3 ст. 184 КУпАП); б) дитина, яка впродовж навчального року два і більше разів у навчальному закладі вчиняла діяння, які можна кваліфікувати як булінг або інші грубі порушення внутрішньої дисципліни (підставою для взяття на облік могло б бути звернення адміністрації закладу освіти до підрозділу ЮП, з долученням матеріалів внутрішніх службових розслідувань за такими фактами); в) дитина, яка впродовж навчального року два і більше разів без поважних причин була відсутня на навчальних заняттях протягом 10 робочих днів підряд (підставою для взяття на облік також могло б бути звернення адміністрації закладу освіти до підрозділу ЮП, з долученням матеріалів внутрішніх службових розслідувань за такими фактами); г) дитина, щодо якої застосовано такий захід впливу за скоєне адміністративне правопорушення згідно зі ст. 24-1 КУпАП – раніше ми пропонували доповнити перелік заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх за адміністративні правопорушення таким заходом [5, с. 99]. Якщо таку пропозицію втілити у законодавстві, то за рішенням суду замість адміністративного покарання до неповнолітнього правопорушника також може бути застосовано взяття на профілактичний облік. Підставою для взяття на облік у такому разі буде відповідна постанова суду.

Серед питань ведення профілактичного обліку дітей підрозділами ЮП увагу привертає останній пункт розділу III Інструкції, який визначає термін зберігання в підрозділі поліції ОПС після їх закриття – протягом двох років, після чого вони знищуються. Враховуючи, що деякі підстави для взяття дитини на облік можуть виникнути, наприклад, з 14 років і раніше, строк зберігання ОПС після її закриття може сплинути до 18 років. Але протягом останнього року неповноліття така особа може вчинити кримінальне правопорушення і для прийняття об'єктивного рішення судом щодо призначення чи звільнення такої особи від покарання може бути потрібна інформація (для досудової доповіді) про проведення з нею профілактичних заходів, їх доцільність та результативність. Виходячи з цього, пропонуємо внести певну редакцію до п. 12 розділу III Інструкції в частині того, що «закриті ОПС зберігаються в територіальних (відокремлених) підрозділах ГУНП протягом двох років, після чого знищуються, але не раніше настання повноліття особи, щодо якої здійснювався профілактичний облік».

Непорозуміння викликає той факт, що здійснення поліцейськими підрозділів ЮП заходів індивідуальної профілактики Інструкція з ОРПЮП передбачає лише з дітьми, які

перебувають на профілактичному обліку в поліції. Це формально виключає можливість поліцейського проводити попереджувальні та виховні бесіди з дитиною, вживати інших профілактичних заходів, якщо вона не перебуває на профілактичному обліку. Хоча така потреба може виникати, якщо дитина вперше вчинила адміністративне правопорушення (немає підстав для постановки на облік, але цілком доцільним є відвідування її за місцем для з'ясування умов проживання, а також чинників, які можуть негативно впливати на неї та спонукати до вчинення наступного правопорушення і т. ін.

На нашу думку, визначення у законодавстві повноважень поліції щодо проведення заходів як загальної, так і індивідуальної профілактики, інших просвітницько-профілактичних заходів повинні мати дискреційний характер (у значенні цього терміна, яке дається в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2. Такі повноваження мають бути визначені у законодавстві з формулюванням «поліція може...» або «має право», але з невисоким рівнем процедурної складової. Порядок реалізації «профілактичних» повноважень має обиратися безпосередньо виконавцем або керівником підрозділу ЮП, ГУНП. Припустимі варіанти проведення цих заходів можуть надаватися у методичних рекомендаціях, підготовлених чи схвалених НПУ.

Крім профілактики правопорушень, вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності та ведення профілактичного обліку дітей Інструкція з ОРПЮП розкриває особливості організації заходів підрозділами ЮП щодо встановлення місцезнаходження дитини, яка безвісти зникла (розділ IV); організації роботи та здійснення заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них (розділ V). Зараз НПУ та компанією «Київстар телеком» підписано угоду про співпрацю, у рамках якої впроваджується спільна соціальна послуга «Пошук дітей». Це інноваційна форма допомагає встановленню місцезнаходження зниклої дитини. На запит НПУ Київстар надсилає SMS-повідомлення своїм абонентам, які могли бути свідкам зникнення і можуть надати корисну інформацію поліції для розшуку дитини [6].

Що стосується запобігання та протидії домашньому насильству, то необхідно підкреслити, що повноваження поліцейських підрозділів ЮП поширюються на випадки, коли особа, яка вчинила домашнє насильство, або особа, яка зазнала домашнього насильства чи стала свідком (очевидцем) такого насильства, не досягла 18-річного віку. Крім організації дії у підрозділі ЮП «Телефону довіри» та сторінки для звернень у соціальній мережі «Facebook», черговою дієвою новацією протидії домашньому насильству є запроваджена в червні 2017 року система «Поліна». Це алгоритм взаємодії між операторами лінії «102» та патрульними, дільничними, ювенальною поліцією, слідчими та оперативниками для реагування та профілактики насильства в сім'ї [7, с. 9–10]. Подібною до домашнього насильства соціальною проблемою є насильство серед дітей у навчальних закладах – булінг. Проте Інструкція з ОРПЮП не виокремлює даний напрям роботи та організацію заходів щодо запобігання та протидії цьому негативному явищу в діяльності підрозділів ЮП.

Слід звернути увагу, що принципово новим завданням для ювенальної превенції і взагалі для поліції стало провадження діяльності, пов'язаної із захистом права дитини на здобуття загальної середньої освіти. Проте аналіз положень Постанови КМУ від 13.09.2017 р. № 684 «Про затвердження Порядку ведення обліку дітей шкільного віку та учнів» дає підстави стверджувати, що чільне місце у цих відносинах належить перш за все посадовцям служби у справах дітей. Поліцейські в межах повноважень, визначених Законом України «Про Національну поліцію», забезпечують виконання обов'язків фахівцями служби у справах дітей, аж до застосування до батьків дитини чи інших осіб поліцейських заходів примусу. Тому більш правильно буде таку діяльність визначити як «сприяння». Звідси слідує, що останнє основне завдання підрозділів ЮП, визначене у п. 1 Інструкції з ОРПЮП, варто сформулювати як «сприяння уповноваженим органам у захисті права дитини на здобуття загальної середньої освіти».

Висновок. Таким чином, організацію діяльності підрозділів ЮП НПУ доцільно розглядати у двох категоріях: внутрішня організація та зовнішня організація. Внутрішня організація включає чітке окреслення завдань (функцій) підрозділів ЮП; визначення струк-

тури цих підрозділів у системі поліції та їх підпорядкування; встановлення та забезпечення кількісних та якісних критеріїв стосовно особового складу, підготовку та підвищення кваліфікації кадрів служби; розподіл посадових обов'язків між керівним та інспекторським складом; планування роботи; облік роботи та звітування; контроль ефективності та законності діяльності. Зовнішня організація включає забезпечення ефективного виконання визначених завдань підрозділів ЮП шляхом використання наявних матеріальних та людських ресурсів (сил та засобів поліції) у проведенні організаційно-правових та організаційно-технічних заходів, взаємодії підрозділів з іншими зацікавленими суб'єктами ювенальної превенції, впровадженні інноваційних форм та методик превентивної роботи.

Сьогодні можна констатувати певний прогрес в організації діяльності сучасних підрозділів ЮП (порівняно з колишніми підрозділами КМСД), що простежується у посиленні компоненту захисту прав дітей, особливо тих, які перебувають у складній життєвій ситуації та в конфлікті із законом. В арсеналі поліції з'явилися такі нові організаційні форми ювенальної превенції: а) експериментальна модель співпраці навчальних закладів і поліції «Шкільний офіцер поліції»; б) спільна соціальна послуга «Пошук дітей»; в) система «Поліна». Здобуває поширення формування та використання у системі ювенально-превентивних заходів баз (банків) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС України, а також веб-сайтів та соціальних мереж Інтернету.

Разом з тим організація роботи підрозділів ЮП не позбавлена дискусійних або не вирішених аспектів, які вимагають скорішого їх розв'язання. Частина цих питань – це відсутність належного регулятивного компонента у профільній Інструкції з ОРПЮП (про що частково було зазначено у цій статті). По-перше, перелік окреслених у цій Інструкції завдань підрозділів ЮП потребує розширення, а одне із завдань – редагування. По-друге, слід передбачити механізм відомчого контролю за роботою підрозділів ЮП, який би охоплював усі напрямки діяльності цієї служби. По-третє, необхідно доповнити перелік категорій дітей, які підлягають взяттю на профілактичний облік. По-четверте, доцільно внести зміни до п. 12 розділу III Інструкції в частині строків зберігання ОПС після їх закриття. Крім того, треба взяти за правило, що визначення у законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах повноважень поліції щодо проведення заходів як загальної, так і індивідуальної профілактики, інших просвітницько-профілактичних заходів, що не містять примусових дій, повинні мати дискреційний характер.

Безумовно, цим проблемні питання в організації роботи підрозділів ЮП не обмежуються. Фактично не увійшли до цієї публікації обґрунтування доцільності тих висновків, які стосуються внутрішньої організації роботи служби. Зокрема, у профільній Інструкції має бути чітко визначено критерії мінімально допустимої кількості посад поліцейських ювенальної превенції в територіальних підрозділах ГУНП: «один працівник ЮП не більше ніж на 1 тис. дітей, які проживають у районі (сільській місцевості), та не більше ніж на 2 тис. дітей, які проживають у міській місцевості, але не менше одного працівника на 5 закладів середньої освіти». З метою покращення якості підготовки фахівців для підрозділів ЮП також потрібно включити до Навчальних планів з підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності поліції (закладів освіти МВС України) окрему навчальну дисципліну «Організація діяльності підрозділів ювенальної превенції Національної поліції». Ці та інші питання стануть предметом наших подальших наукових розвідок та досліджень.

Список використаних джерел

1. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: схвалено Розпорядженням Каб. Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80> (дата звернення: 18.06.2018).
2. Delinquency Prevention & Intervention: Juvenile Justice Guide Book for Legislators / National Conference of State Legislatures. 12 p. URL: <http://www.ncsl.org/documents/cj/jjguidebook-delinquency.pdf> (23.06.2018).
3. Методичні рекомендації щодо проведення просвітницько-профілактичних занять з учнями 1–11 класів за програмою «Школа і поліція» / МОН України, Національна поліція України. Київ, 2016. 197 с.

4. Butković Ana, Valenta Zdravko, Tišma Velimir (2016). Važnost policijskih preventivnih programa za mlade – rezultati istraživanja. Časopis «Policija i sigurnost» (Zagreb), godina 25. broj 4, str. 397–408.

5. Іщенко І. В. Адміністративна відповідальність як засіб ювенальної превенції. Правова держава. 2018. № 30. С. 97–100.

6. Річний звіт проектного офісу при Міністерстві внутрішніх справ України. 21.12.2017 / МВС України. URL: http://mvs.gov.ua/ua/infographic/2017/COVV/nacionalna_policiya/Richniy_zvit_Proektnogo_ofisu_pri_Ministerstvi_vnutrishnih_sprav_Ukraini.htm (дата звернення: 17.06.2018).

7. Інформаційний бюлетень про реформу органів правопорядку в Україні. Вип. 2: черв.-серп. 2017 р. Київ : Експертна група «Поліція під контролем», 2017. 16 с.

Ищенко Иван Владимирович,
начальник Управления превентивной деятельности Главного
управления Национальной полиции в Одесской области
(Главное управление Национальной полиции в Одесской области,
г. Одесса)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1273-4143>

ПРОБЛЕМЫ И ДОСТИЖЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ЮВЕНАЛЬНОЙ ПРЕВЕНЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Статья посвящена организационно-правовым аспектам деятельности новосозданных подразделений ювенальной превенции Национальной полиции Украины. В основе статьи лежит правовой анализ ведомственной Инструкции по организации работы указанных подразделений полиции. Подчеркнуты положительные новации в организации работы полиции в сфере ювенальной превенции, которые являются частью реализации Стратегии развития органов системы МВД Украины, а также определены некоторые вопросы, требующие дальнейшего урегулирования.

Ключевые слова: ребенок; защита прав ребенка; организация работы; полиция; профилактика правонарушений; ювенальная превенция.

Ishchenko Ivan Vladimirovich,
Head of the Preventive Activities Department of the Main Directorate of
the National Police in Odessa Oblast
(Central Administration of the National Police in Odessa Oblast, Odessa)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1273-4143>

PROBLEMS AND ACHIEVEMENTS IN THE ORGANIZATION OF THE WORK OF THE JUVENILE PREVENTION UNITS OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The article is devoted to the organizational and legal aspects of the activities of newly created divisions of the juvenile prevention of the National Police of Ukraine. The organizational and legal aspects of the new service formation of juvenile prevention after its reorganization cause both practical and scientific interest. Within the framework of the study, the work organization of the juvenile prevention units is conventionally divided into two main groups: internal organization of service in the police system and the organization of the external service activity – the fulfillment of tasks assigned to juvenile prevention. The article is based on the legal analysis of the departmental Instruction on the organization work of the juvenile prevention units' of the National Police. Positive innovations in the police work organization in the sphere of juvenile prevention, which are part of the implementation the Development Strategy of the bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, were highlighted, and certain issues requiring further settlement were identified. Attention is drawn to the need to expand the list of assignments of the juvenile prevention units, to which it is proposed to add the task of taking measures to prevent and counteract violence among children in schools (bullying), and to replace the formulation of one of the existing assignments. The expediency of completing the list of children subject's categories to registration for preventive registration with them for individual preventive work is justified, as well as to make changes to paragraph 12 of Section III of the Instruction regarding the timing of keeping records and preventive cases after their closure. The necessity of legal definition of the mechanism of departmental control over the work of the juvenile prevention units, which would cover all the activities of this service, was noted. In addition, it is recommended to take as a rule that the definition in the legislation and by-laws of the powers of the police to conduct both general and individual prevention activities and other educational and preventive measures that do not contain coercive actions should be discretionary.

Key words: child; protection of the rights of the child; organization of work; police; prevention of offenses; juvenile prevention.

Надійшла до редколегії 18.06.2018